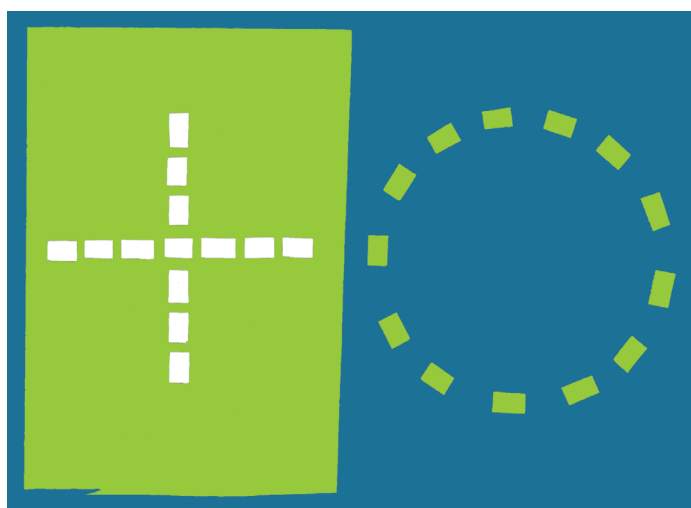


# POBREZA

XIV INFORME SOBRE DERECHOS HUMANOS



FEDERACIÓN IBEROAMERICANA DE OMBUDSMAN





FEDERACIÓN IBEROAMERICANA DE OMBUDSMAN  
XIV INFORME SOBRE DERECHOS HUMANOS

# POBREZA

*Director*

Guillermo Escobar

t  
trama  
EDITORIAL.ES

Esta publicación ha sido realizada con el apoyo de la Cooperación Alemana, implementada por la GIZ, a través del Proyecto de Fortalecimiento de la Federación Iberoamericana de Ombudsman - PROFIO

Federación Iberoamericana de Ombudsman  
[www.portalfio.org](http://www.portalfio.org)

Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica  
Fundación General de la Universidad de Alcalá  
[www.pradpi.org](http://www.pradpi.org)

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH  
Proyecto de Fortalecimiento de la Federación Iberoamericana del Ombudsman, ejecutado por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ)  
<http://profio.info>

© FIO  
Federación Iberoamericana de Ombudsman

© PRADPI  
Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica  
Fundación General de la Universidad de Alcalá

© GIZ  
Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH  
Proyecto de Fortalecimiento de la Federación Iberoamericana del Ombudsman, ejecutado por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ)

Ilustración de portada: Pablo Maojo

Producción: Trama editorial, 2016  
Blanca de Navarra, 6  
28010 Madrid  
Tel: 91 702 41 54  
[www.tramaeditorial.es](http://www.tramaeditorial.es)

ISBN: 978-84-945693-0-2  
Depósito legal: M-38162-2016

FEDERACIÓN IBEROAMERICANA DE OMBUDSMAN  
XIV INFORME SOBRE DERECHOS HUMANOS

---

# POBREZA

## Director

Guillermo Escobar (*Universidad de Alcalá*)

## Colaboradores

Laura Yussen (*Defensoría de Argentina*)  
Nelson Cox (*Defensoría de Bolivia*)  
Marcela Bustamante y Laura Juliana Gómez (*Defensoría de Colombia*)  
Ana Karina Zeledón (*Defensoría de Costa Rica*)  
Sebastián Insuasti (*Defensoría de Ecuador*)  
Antonio Aguilar (*Procuraduría del El Salvador*)  
Bartolomé José Martínez (*Defensoría de España*)  
Anantonia Reyes (*Procuraduría de Guatemala*)  
María José Gálvez (*Comisión de los Derechos Humanos de Honduras*)  
Héctor Daniel Dávalos (*Comisión Nacional de Derechos Humanos de México*)  
Anielka Jiménez (*Procuraduría de Nicaragua*)  
Víctor Atencio y Juan Manuel Rodríguez (*Defensoría de Panamá*)  
Raquel Mitjans (*Defensoría de Paraguay*)  
Mónica Callirgos y Marilyn Aróstegui (*Defensoría de Perú*)  
Miguel Menezes Coelho (*Provedor de Justiça de Portugal*)  
Rolando Meléndez (*Procuraduría de Puerto Rico*)  
Magdalena Gutiérrez de la Peña (*Defensoría de Uruguay*)  
Liliana Rivero (*Defensoría de Venezuela*)  
Alejandra Celi (*Universidad de Alcalá*)  
María del Val Bolívar (*Universidad de Alcalá*)  
Lidia Suárez (*PRADPI*)  
Tatsiana Ushakova (*Universidad de Alcalá*)

## Comité Asesor

Raúl Canosa (*Comité Europeo de Derechos Sociales*)  
Christian Courtis (*Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas  
para los Derechos Humanos*)  
Paloma García Varela (*Asociación Pro Derechos Humanos de España*)  
Pablo Martínez Osés (*Red Española de Estudios del Desarrollo*)  
Sonia Olea (*Cáritas*)  
Ignacio Saiz (*Centro por los Derechos Sociales y Económicos*)  
Daniel Sotelsek (*Universidad de Alcalá*)



# Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO)

## Consejo Rector

### **Presidente**

José de Faria Costa  
*Provedor de Justiça de Portugal*

### **Vicepresidenta Primera**

Iris Miriam Ruiz Class  
*Procuradora del Ciudadano de Puerto Rico*

### **Vicepresidente Segundo**

Roberto Herrera Cáceres  
*Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras*

### **Vicepresidenta Tercera**

Ariela Peralta  
*Presidenta de la Institución Nacional de los Derechos Humanos de Uruguay*

### **Vicepresidente Cuarto**

Carlos Alfonso Negret Mosquera  
*Defensor del Pueblo de Colombia*

### **Vicepresidente Quinto**

Jerónimo Saavedra Acevedo  
*Diputado del Común de Canarias*





# ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN</b> .....	11
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	15
<b>I. PANORAMA INTERNACIONAL</b>	
1. Derecho Internacional Universal .....	25
2. América Latina .....	55
3. Europa .....	75
<b>II. PANORAMA NACIONAL</b>	
1. Argentina .....	97
2. Bolivia .....	109
3. Colombia .....	123
4. Costa Rica .....	135
5. Ecuador .....	153
6. El Salvador .....	167
7. España .....	195
8. Guatemala .....	213
9. Honduras .....	229
10. México .....	243
11. Nicaragua .....	259
12. Panamá .....	267
13. Paraguay .....	279
14. Perú .....	293
15. Portugal .....	307
16. Puerto Rico .....	329
17. Uruguay .....	345
18. Venezuela .....	361
19. SÍNTESIS .....	381

### III. ACTUACIÓN DE LAS DEFENSORÍAS

1. Argentina	
A) Defensor del Pueblo de la Nación .....	399
B) Defensorías Provinciales y Municipales .....	403
2. Bolivia .....	405
3. Colombia .....	407
4. Costa Rica .....	413
5. Ecuador .....	427
6. El Salvador .....	429
7. España	
A) Defensor del Pueblo de España .....	443
B) Comisionados Parlamentarios Autonómicos .....	463
8. Guatemala .....	473
9. Honduras .....	485
10. México	
A) Comisión Nacional de los Derechos Humanos .....	501
B) Comisiones Estatales de Derechos Humanos .....	503
11. Nicaragua .....	515
12. Panamá .....	519
13. Paraguay.....	521
14. Perú .....	531
15. Portugal .....	543
16. Puerto Rico .....	561
17. Uruguay .....	571
18. Venezuela .....	583
19. SÍNTESIS .....	597

IV. RECOMENDACIONES A LOS ESTADOS .....	621
---	-----

COLABORADORES .....	633
---------------------	-----

MIEMBROS DE LA FIO .....	637
--------------------------	-----

# PRESENTACIÓN

## 1. Enquadramento

Conhecer, estudar, pensar e agir sobre a problemática da pobreza em cada uma das nossas comunidades, no nosso espaço geográfico comum ou no mundo, exige que, desde o primeiro momento, tenhamos por certo e integralmente assente que a situação de pobreza em que vive um cidadão, uma família ou uma comunidade é um problema de direitos humanos. Este é o entendimento mínimo que todos temos que ter – por sobre tudo aqueles que exercem um mandato de promoção e de defesa dos direitos fundamentais – para que, partindo dele e sustentados no conhecimento científico, se possam estruturar as respostas políticas adequadas a resolver ou a mitigar um dos problemas mais prementes deste nosso tempo.

Por esta circunstância, o presente relatório temático da Federação Ibero-Americana de *Ombudsman* – que congrega contributos dos países deste espaço geográfico e que conta com o apoio científico da Universidade de Alcalá – revela-se, não só um importante instrumento para a compreensão da realidade, mas também e ao mesmo tempo, fundamento de propostas concretas de mudança social. Mudança que é uma marca indelével da instituição do *Ombudsman* enquanto promotor da cultura de respeito pelos direitos humanos e de defensor de todos os cidadãos. Mudança que se impõe porque o nosso desígnio, o horizonte final da nossa atuação, pressupõe levar à concretude da vida de todos os homens e de todas as mulheres os direitos humanos que, não obstante há muito estarem reconhecidos, permanecem, em tantíssimos casos, longe de serem sentidos no quotidiano de milhões de pessoas. E se é seguro que existem múltiplas razões, fatores e contextos que contribuem para que a universalidade dos direitos humanos não alcance todas as pessoas, é certo também que, em grande medida, um dos principais motivos que para isso contribui assenta ou é consequência das situações de pobreza.

É justamente no combate à pobreza e à desigualdade que encontramos um dos principais desafios que se colocam aos Estados – e por essa razão às instituições de defesa dos direitos humanos – no século XXI. Na verdade, uma das características deste nosso tempo é precisamente o alargamento da linha de fratura que separa, por um lado, o reconhecimento de um vasto conjunto de direitos económicos, sociais, culturais e políticos, e, por outro, a que se assista, paradoxalmente, à diminuição das condições de efetivação do seu exercício, e, correspondentemente, à baixa expectativa que os cidadãos têm em vê-los realizados. Esta tensão, frequentemente presente nas nossas comunidades, corrompe o tecido social e contribui para o agravamento das situações de desigualdade. É este o nosso contexto. É esta a realidade quotidiana de muitos dos nossos concidadãos.

## 2. Compromisso contra a pobreza

Todavia, se é certo que temos assistido, em várias partes do mundo, ao recrudescimento das situações de pobreza e de desigualdade social, também é verdade que existem sinais de es-

perança e caminhos trilhados no sentido de promover a igualdade e de procurar erradicar todas as formas de pobreza.

Sobre este particular ponto importa destacar o trabalho desenvolvido no seio das Nações Unidas – que contou com a participação ativa dos Estados, dos cidadãos e das organizações da sociedade civil – na fixação na agenda 2030 e dos objetivos para um desenvolvimento sustentável que a integram. Não podemos deixar de distinguir a audácia da comunidade internacional em estabelecer para os anos vindouros metas claras quanto a um vasto conjunto de dimensões essenciais que asseguram uma existência condigna do ser humano. O sinal político inequívoco dado por toda a comunidade internacional constitui, deste jeito, um desafio que os Estados e os cidadãos não podem recusar. Desafio que começa, justamente, na erradicação da pobreza, objetivo simbólica e estrategicamente colocado em primeiro lugar, de entre os dezassete fixados na agenda 2030. Porquê começar pela pobreza? Porquê começar pela pobreza quando existem, infelizmente, inúmeros problemas que colocam em crise a segurança e o bem-estar de milhões de seres humanos?

Para responder a estas questões podemos, em um primeiro momento, começar por proclamar aquilo que é evidente. O importante avanço civilizacional alcançado com o reconhecimento universal dos direitos humanos, sendo relevantíssimo, não constitui um fim em si mesmo, porquanto tem que estar, necessariamente, unido ao labor de criar as condições indispensáveis ao seu exercício. Ora, o direito humano a uma existência condigna, assente na fruição de condições materiais que permitam que cada homem e cada mulher realizem em liberdade o projeto de suas vidas, é um pressuposto, uma condição inicial indispensável à concretização de outros direitos fundamentais. O *ser* não existe, não se completa, sem que esteja assegurada a dimensão do *ter*. *Ter* percecionado longe de uma dimensão voluptuária ou materialista, mas, pelo contrário, enquanto elemento que garante, no real concreto, o respeito pelo princípio da dignidade da pessoa humana.

### 3. Algumas dimensões da pobreza no mundo atual

Olhando para o nosso mundo, observando o nosso espaço geográfico, é possível verificar que existem naturais diferenças, quer no que tange à expressão do problema da pobreza em cada um dos países, quer, igualmente, no que toca ao trajeto convergente ou divergente que cada um tem percorrido em matéria de igualdade e de proteção social face a esta situação. Contudo, sem embargo das referidas matizes que este fenómeno tem, existem aspetos que são coincidentes.

Em primeiro lugar, em toda a parte, a pobreza revela-se muito permeável aos contextos sociais em que é sentida, assumindo características muito diversas em função do circunstancialismo comunitário na qual se verifica. É facilmente apreensível por todos que as razões, as características e as problemáticas geradas pelas situações de pobreza em contexto urbano são radicalmente distintas daquelas que se revelam em contexto rural, não obstante ambas radicarem na privação material de condições condignas de vida.

Em segundo lugar, a pobreza atinge com diferente intensidade os diversos grupos sociais, independentemente da parte do mundo em que nos encontremos. A pobreza associa-se a pessoas mais vulneráveis, de entre as quais se destacam as pessoas mais velhas, as crianças e as pessoas em situação de incapacidade, contempla a exposição a riscos muito próprios e muito específicos de maior estigmatização e marginalização social. A menor capacidade de intervenção que estes grupos sociais têm para a obtenção de um rendimento suscetível de corresponder às necessidades das suas vidas, exige, da parte dos Estados, o incremento de políticas públicas que previnam a concretização dos riscos, garantindo padrões de vida condignos.

#### 4. Com o que nos devemos comprometer

Por estas razões a erradicação da pobreza projeta-se como o primeiro objetivo para um desenvolvimento sustentável. De outra forma não poderia ser. Não pode deixar de nos interpelar, enquanto cidadãos e enquanto defensores dos direitos humanos, os números recolhidos e transmitidos pelas Nações Unidas. Sabemos que hoje dezoito mil crianças morrem diariamente por motivos associados a situações de pobreza. Apenas uma em cada cinco pessoas que vive em um dos países mais pobres beneficia de algum tipo de apoio social; enquanto, nos países mais ricos, esse número ascende a duas em cada três. Estes são apenas alguns dos exemplos que, não obstante os esforços que têm sido desenvolvidos, teimam e desassossegar a nossa consciência.

São necessários compromissos políticos fortes. São indispensáveis os contributos das instituições que propugnam pela defesa dos direitos humanos sem olhar a raça, credo, género, idade ou opinião. São, outrossim, importantes os conhecimentos que a sociedade civil e a academia podem aportar ao debate público, para que sejam gizadas as políticas, as estratégias e as ações adequadas à erradicação da pobreza em um horizonte próximo.

Constitua este relatório, pela sua abrangência territorial, pelo cuidado científico colocado na sua elaboração, mais um contributo para que, no espaço Ibero-Americano, o conhecimento se edifique e a ação se concretize em nome dos valores mais altos das nossas comunidades e que jurámos defender: os direitos humanos.

*José de Faria Costa*

Presidente de la Federación Iberoamericana del Ombudsman  
y Proveedor de Justicia de Portugal



## INTRODUCCIÓN

1. Este *XIV Informe sobre Derechos Humanos* de la Federación Iberoamericana de Ombudsman, relativo a la pobreza, tiene, como hemos señalado en ocasiones anteriores, un doble objetivo, interno y externo. En primer lugar, refuerza los lazos de unión entre los miembros de la Federación, de conformidad con lo dispuesto en los apartados a), g) y h) de su Estatuto<sup>1</sup>. En segundo lugar, cristaliza, nuevamente, la vocación de esta organización de servicio al progreso de la región, desde el entendimiento de que poco puede avanzarse sin la previa reflexión compartida sobre la situación, jurídica y fáctica, de los Derechos Humanos, y en especial de las debilidades en su protección y de las vías más adecuadas para superarlas<sup>2</sup>. Sólo desde el conocimiento de la realidad esta podrá cambiarse y sigue siendo válida la clásica propuesta ilustrada que confiaba encontrar las mejores soluciones tras el diálogo, público, plural y abierto, sobre las distintas alternativas posibles.

Con este *XIV Informe*, la Federación da nuevos pasos en su consolidación como organismo a tener en cuenta en la pequeña pero cada vez más importante comunidad internacional de los Derechos Humanos. Frente a la lógica de lo económico, en este ámbito no debe existir competencia sino cooperación (y quizás también, a medio plazo, coordinación). Al menos desde la importante Observación General núm. 10, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sobre *La función de las instituciones nacionales de derechos humanos en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales*, las Defensorías deben integrarse, con respeto al ámbito propio de otras instancias pero también con voz propia, en los sistemas internacionales y regionales que tienen por norte la garantía progresiva (en sus facetas de respetar, proteger y cumplir) de los Derechos Humanos. Recuérdese que, en términos de la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas de 8 de marzo de 1999 (y es aceptado unánimemente en la doctrina científica), son los Estados quienes tienen la «responsabilidad primordial» de hacer efectivos los Derechos Humanos a nivel social, económico, político y jurídico, constituyendo «el Derecho interno [...] el marco jurídico en el cual se deben materializar y ejercer los derechos humanos y las libertades fundamentales y en el cual deben llevarse a cabo todas las actividades [...] para su promoción, protección y realización efectiva». Siendo ello así, parece lógico que los organismos nacionales e internacionales de protección colaboren entre sí de forma creciente (la globalización no ha de ser sólo económica), pues su finalidad última es la misma; no hay

---

<sup>1</sup> Señalan tales apartados que son objetivos de la FIO, respectivamente, «Estrechar los lazos de cooperación entre los Ombudsman de Iberoamérica, España, Portugal y Andorra»; «Realizar programas conjuntos de trabajo tendentes al fortalecimiento y modernización de las instituciones miembros de la Federación» y «Promover estudios e investigaciones sobre aspectos de su competencia, con la finalidad de apoyar el fortalecimiento del Estado de Derecho, el régimen democrático y la convivencia pacífica entre los pueblos».

<sup>2</sup> El artículo 7 c) del Estatuto de la FIO señala como objetivo de la misma «Fomentar, ampliar y fortalecer la cultura de los Derechos Humanos en los países cuyos Ombudsman formen parte de la FIO». Por su parte, el apartado e) del mismo precepto establece el objetivo de «Denunciar ante la opinión pública internacional las violaciones a los Derechos Humanos que, por su gravedad, así lo ameriten». Como después precisaremos, en este Informe hay mucho de denuncia.



Derechos Humanos nacionales e internacionales sino un sistema único de Derechos Humanos que cuenta con garantías nacionales (primero) e internacionales (subsidiarias y complementarias de las anteriores). En esta línea, una vía novedosa que va abriéndose camino en el Sistema de Naciones, es la presentación de Informes paralelos a los gubernamentales en los Comités derivados de tratados internacionales sobre Derechos Humanos. La Federación está en condiciones de aportar su experiencia al respecto de forma inmediata, y así se deduce de las vías abiertas de colaboración con diversas instituciones<sup>3</sup> y de los proyectos en marcha, muchos de ellos bajo la asistencia técnica del Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica.

El trabajo que el lector tiene en su manos es una buena muestra de que van dándose pasos importantes en la cooperación entre nuestra joven institución, que acaba de cumplir sus veinte primeros años de vida, y las más asentadas instituciones internacionales de protección de los Derechos Humanos. Las alianzas estratégicas entre la Federación y los organismos que persiguen fines similares<sup>4</sup>, aunque, obviamente, de formas distintas, debe mantenerse en futuros Informes e incluso extenderse a nuevos ámbitos<sup>5</sup>.

No puede olvidarse, por otra parte, la obligación internacional de cooperación, anunciada ya en 1966 por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que establece la obligación, jurídicamente exigible, de los Estados Partes de adoptar «medidas [...] mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas». La República Federal de Alemania, y en concreto su Agencia de Cooperación Internacional (GIZ)<sup>6</sup>, y el Defensor del Pueblo de España<sup>7</sup>, aportan, con el apoyo a este Informe, su grano de arena al cumplimiento del deber de asistencia y cooperación internacional, dirigida en última instancia al mejor cumplimiento de los Derechos Humanos.

El *XIV Informe*, como los anteriores es, entre otras cosas, un trabajo de investigación; después diremos algo sobre la metodología utilizada, que no es distinta a la propia de las ciencias sociales. La Federación sigue apostando por la conveniencia de contar con el apoyo de centros especializados en el estudio y la investigación, habiendo elegido, por décimo tercera ocasión, a la Universidad de Alcalá para ello<sup>8</sup>. Desde que en 2003 el Presidente

<sup>3</sup> Vid., por ejemplo, la carta de entendimiento entre la FIO, el PRADPI y la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, de noviembre de 2006, el convenio entre la Secretaría General Iberoamericana y la FIO, de junio de 2007, o el Convenio entre la FIO y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de abril de 2010, así como las aportaciones de representantes de las Instituciones citadas y de otras en la obra *El Ombudsman en el sistema internacional de derechos humanos: contribuciones al debate*, Dykinson, Madrid, 2008.

<sup>4</sup> Aquí habría que incluir no sólo las instituciones específicamente destinadas a la protección de los Derechos Humanos sino también otras que bien podrían reorientar sus fines en la misma dirección, como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y, a nivel latinoamericano, el Banco Interamericano de Desarrollo o la Secretaría General Iberoamericana, que cuenta entre sus funciones «incentivar y apoyar [...] las actividades de asociaciones de carácter iberoamericano en los ámbitos profesional, académico e institucional».

<sup>5</sup> Vid. al respecto las reflexiones de un nutrido grupo de expertos, vertidas primero en el seminario convocado por la AECID en febrero de 2006 y publicadas después como *Las Defensorías del Pueblo, un puente entre la ciudadanía y el Estado en América Latina*, Trama, Madrid, 2006.

<sup>6</sup> Agradecemos a Julia Unger y Cecilia Bernuy su apoyo, por cuarto año consecutivo, al trabajo que el PRADPI realiza para la FIO.

<sup>7</sup> Agradecemos a la Defensora, Soledad Becerril, así como a su Jefa de Gabinete, Carmen Comas-Mata y al Secretario General de la Institución, José Manuel Sánchez Saudinós, sus buenos oficios para garantizar la continuidad del Programa y la permanente colaboración del mismo con el Defensor del Pueblo de España.

<sup>8</sup> No es ésta la única actividad de la Universidad de Alcalá en colaboración con la FIO, como fruto del Convenio de cooperación entre ambas Instituciones, suscrito en 2002. A ella se suman, entre otras, la gestión de la *web* <http://pradpi.org>, que incluye información actualizada sobre las Defensorías, un amplio gestor documental (cerca de las 3.000 referencias), numerosas publicaciones sobre la figura del Ombudsman y sobre temas de interés para este y un Diccionario de Derechos Humanos. Asimismo, la Universidad de Alcalá mantiene desde hace años un ambicioso plan de formación continua, adecuado a las necesidades de los funcionarios de las Defensorías del Pueblo iberoamericanas, del que forman parte, de momento, 25 cursos monográficos

Eduardo Mondino abanderó la decisión (proseguida por sus sucesores Germán Munda-raín, Enrique Múgica, Omar Cabezas, Beatriz Merino, Anselmo Sella, Raúl Plascencia, Manuel Páez, Jorge Otálora y José de Faria), hecha suya por el conjunto de la Federación, de elaborar una serie de Informes anuales sobre Derechos Humanos, se quiso ir más allá de la mera agregación de relatos de las experiencias particulares de cada Defensoría. Se consideró entonces que debía realizarse una aproximación sistemática al tema escogido en cada ocasión, conforme a un objeto y método común y, a la vez, aprovechar la oportunidad del trabajo colectivo para cubrir una laguna evidente: la falta de estudios de ámbito netamente iberoamericano sobre Derechos Humanos; de ahí los capítulos de cada Informe destinados a exponer el panorama internacional y nacional en la materia. También se creyó necesario dar todavía un paso más y construir una auténtica comparación que sintetizara los elementos comunes a los ordenamientos nacionales y la actuación de las Defensorías. Sin duda, todas estas tareas (recopilación de datos, exposición sistemática de los mismos, análisis y síntesis) son científicas y de ahí la colaboración de la Universidad<sup>9</sup>, personalizada en el Director del Informe, quien diseñó su estructura (con una detallada relación de materias) y el plan de trabajo (incluyendo amplias indicaciones de estilo y método) y coordinó todas las contribuciones<sup>10</sup>.

2. El tema escogido por el Consejo Rector de la Federación en febrero de 2016 para este *XIV Informe*, hecho suyo por el Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica, insiste en la línea de trabajo prioritaria para la FIO, esto es, la protección de los colectivos en situación de vulnerabilidad, manteniendo asimismo la tradicional atención de la FIO a los derechos humanos y fundamentales de prestación, habida cuenta de que el abordado esta vez pertenece también a esta categoría, entendida en sentido amplio.

No es necesario insistir en este lugar en la importancia del décimo cuarto tema escogido por la Federación; para constatarla basta leer la presentación del Presidente y los capítulos I y II del Informe, donde se da cumplida cuenta de la persistente gravedad del problema de la pobreza, uno de los temas que siempre más ha preocupado a la comunidad de los Derechos Humanos: cada vez existe mayor acuerdo en afirmar que sin el disfrute de las condiciones básicas de la existencia no hay efectividad real e igual en el ejercicio de todos los demás derechos, que devienen muchas veces ilusorios para las personas en situación de pobreza.

3. A esta Introducción corresponde realizar algunas breves precisiones sobre el punto de vista adoptado y sobre la determinación del objeto de nuestro análisis. Una vez más, el Informe es, como reza el título de la serie, *sobre Derechos Humanos*. Por ello, el análisis de la temática de la pobreza se realiza desde esta perspectiva primordial, teniendo en cuenta, en todo caso, que las Defensorías no sólo prestan atención a los derechos, en el sentido estricto del término (derechos subjetivos o intereses individuales justiciables), sino también a los mandatos a los poderes públicos que, aunque no se configuran como derechos propiamente

*on line*, de ocho semanas de duración cada uno, una Maestría, más generalista, también *on line*, de dos años de duración, sobre «Derechos humanos, Estado de Derecho y Democracia en Iberoamérica», así como seminarios y talleres presenciales, de periodicidad variable. Información detallada sobre todas estas actividades puede encontrarse en <http://pradpi.org>.

<sup>9</sup> Toda colaboración implica el mutuo respeto al ámbito propio de cada cual. Ciertamente, las Defensorías pueden legítimamente realizar estudios e investigaciones (y, de hecho, así lo hacen con cierta habitualidad), pero no es esta su principal función. Por su parte, la Universidad carece del conocimiento de las Defensorías sobre la problemática real de los Derechos Humanos y este conocimiento resulta indispensable para acometer cualquier análisis científicamente serio en este campo.

<sup>10</sup> Como corresponde a una institución que tiene por norte el respeto a la libertad docente e investigadora de sus miembros, la Universidad de Alcalá se limitó a proponer al Director del Informe, dejando a éste plena autonomía para realizar su función.

te dichos, se encuentran también al servicio de la dignidad de la persona (carácter objetivo de los derechos). La línea de separación entre lo subjetivo y lo objetivo resulta muchas veces discutible y la decisión al respecto tiene indudables connotaciones valorativas e importantes consecuencias prácticas. Por ejemplo, entender las obligaciones estatales de progresividad fiscal o de servicios públicos de calidad como derechos exigibles por sus titulares o como mandatos objetivos de actuación implica previas tomas de postura y conduce a formas de actuar lógicamente distintas.

Nuestra aproximación a la pobreza (absoluta y relativa, y en todo caso en sentido amplio, esto es, no solo no la pobreza extrema) no incide con detalle, aunque sí apunta, las múltiples implicaciones de esta compleja problemática y se centra en la configuración de un novedoso derecho a la protección frente a ella, que va abriéndose paso en el Derecho internacional y constitucional, y en las obligaciones correlativas de los poderes públicos, tanto desde un derecho autónomo (que conecta las más recientes recomendaciones de la OIT sobre las prestaciones no contributivas de la seguridad social con las consideraciones de la jurisprudencia constitucional más avanzada sobre el derecho a la vida y a la dignidad) como desde la necesidad de dotar de real efectividad a los principios de universalidad e igualdad de todos los derechos humanos, especialmente los sociales de prestación. No hay derechos sin obligaciones y la actuación típica del Ombudsman radica en el control (más persuasivo que coactivo, como es sabido) del poder público. Tras la exposición del marco jurídico general e institucional, se describe la normativa aplicable en Iberoamérica sobre la materia. La exposición de todo este panorama pone en evidencia el carácter exigible del derecho a la protección frente a la pobreza como auténtico derecho, sea, como decíamos, en forma de típicos derechos subjetivos, sea en forma de meras obligaciones objetivas. La configuración del derecho como derecho de prestación ocupa en nuestro análisis un lugar primordial.

Por último, como también es habitual en la FIO, hace especial hincapié en la problemática de las garantías, incluyendo una apuesta por la eficacia de procedimientos de control, tanto en la vía administrativa como judicial, sin olvidar la importancia de las labores de promoción, en coordinación con la sociedad civil. Una vez más, la FIO hace suyo el clásico aserto de que no hay derechos propiamente dichos sin garantías eficaces de los mismos.

4. En la elaboración del Informe se ha seguido un planteamiento idéntico al propio de los trece anteriores: comenzar con la descripción sistematizada de las normas jurídicas vigentes, partiendo de la creencia de que el Derecho es el marco obligado, para bien o para mal, y el instrumento principal de actuación de las Defensorías, lo que evidentemente no implica que deba esperarse sólo de él, ni mucho menos, la satisfacción de todas las demandas de protección frente a la pobreza de la ciudadanía: la inaplicación de las leyes de reconocimiento de derechos y de mandatos de actuación a los poderes públicos (muchos países cuentan con buenas leyes, en su mayoría recientes) resulta casi estructural en muchos de nuestros países y es este uno más de los muchos ámbitos del Derecho donde más llamativa resulta la distorsión entre norma y realidad.

La Federación debe insistir en los motivos de esta primera elección metodológica, que no resulta habitual en la panorámica *clásica*, característica de los Informes sobre Derechos Humanos hasta ahora de mayor difusión, que eran los elaborados por las organizaciones no gubernamentales. A diferencia de estas (que cumplen, desde luego una función importantísima), las Defensorías son entidades de naturaleza pública, de amplia legitimación democrática (nombradas normalmente por el Parlamento en un procedimiento público y con participación de las minorías), creadas y regidas por el Derecho público y que se dirigen directamente a garantizar (a veces en colaboración, a veces en conflicto) los Derechos Humanos frente a sus principales destinatarios, los poderes públicos, y en especial frente al

Ejecutivo<sup>11</sup>. En un Estado de Derecho (todos los países miembros de la FIO lo son), ello implica que las críticas y propuestas de actuación que las Defensorías formulen van a tomar como marco de referencia las normas jurídicas, incluyendo, naturalmente, sus omisiones y su aplicación. Hay que precaverse frente a la moda de situar el estudio de las políticas públicas en el centro del análisis de los Derechos Humanos (perspectiva sin duda útil para otros objetivos), pues puede acabar diluyendo el componente obligacional de los mismos. Los Derechos Humanos son, ante todo, normas exigibles y cualquier otro planteamiento nos desviaría de la cuestión fundamental.

Desde la perspectiva señalada, se comienza exponiendo la normativa internacional universal, latinoamericana y europea (capítulo I) y nacional (capítulo II) relativa a la lucha contra la pobreza. Los análisis internacional y nacional se complementan de forma recíproca, pero dándose prioridad metodológica al segundo de ellos, que es el ámbito natural de actuación de las Defensorías; así por ejemplo, la sistematización temática se hizo a partir del Derecho nacional y no del internacional<sup>12</sup>.

Evidentemente, la exposición no es sólo la exposición de las normas sino también de su contexto histórico y social, sin perder de vista el dato de su aplicación efectiva, llamándose la atención, en caso necesario, sobre los supuestos más evidentes de distorsión entre norma y realidad. El obligado seguimiento de un esquema común, además de facilitar la posterior síntesis comparativa, pone de manifiesto las carencias del Derecho en determinados países. Téngase en cuenta que, en esta materia, como en todas las que exigen una actuación positiva de los poderes públicos, tan importante es lo regulado como lo no regulado.

A continuación, en el capítulo III se da cuenta de las actuaciones más significativas de las Defensorías relacionadas con el marco jurídico expuesto en el capítulo II. La exposición da cuenta especialmente de lo realizado en los últimos años, con la fecha de cierre de mediados de 2016.

Los apartados correspondientes a cada país han sido redactados por funcionarios de las Defensorías nacionales respectivas, designados en cada caso por el titular de la Institución. Los colaboradores siguieron de forma continuada las indicaciones de método y contenido remitidas por el Director del Informe. Gracias a Internet, la comunicación entre colaboradores y Director fue permanente, lo que permitió el intercambio recíproco de sugerencias, que sin duda contribuyó a mejorar el resultado final del trabajo colectivo.

El tono empleado en los capítulos I, II y III del Informe es predominantemente descriptivo o expositivo. La Federación considera, en la línea de los Informes que anualmente sus miembros presentan a sus respectivos Parlamentos, que la valoración y crítica de la realidad y la propuesta de alternativas sólo pueden llegar, en su caso, tras el conocimiento exhaustivo y libre de prejuicios de dicha realidad. Esta opción metodológica no implica, ni mucho menos, la aceptación de lo existente ni la dejación del deber de las Defensorías de alertar sobre las vulneraciones, más o menos graves, más o menos frecuentes, a los Derechos Humanos. No hay crítica más contundente que la exposición de los datos de la realidad. Así, en el capítulo II, el señalamiento de las carencias de la legislación o de su ineficacia implica ya una denuncia evidente. También en el capítulo II se da cuenta de críticas a la legislación que gozan de un respaldo importante, socialmente asentado o procedente de instituciones de prestigio reconocido<sup>13</sup>. En el capítulo III se exponen las actuaciones de las

<sup>11</sup> Para una panorámica, vid. la obra colectiva *Defensorías del Pueblo en Iberoamérica*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2008.

<sup>12</sup> No fue preciso forzar demasiado las categorías típicas del Derecho internacional: una nueva muestra de la posibilidad (y la necesidad) de avanzar en la construcción de una dogmática de los Derechos Humanos que dé cuenta conjuntamente de lo nacional y lo internacional.

<sup>13</sup> Téngase en cuenta que el capítulo II se integra de colaboraciones de funcionarios designados por sus respectivas Instituciones pero que no han sido aprobadas oficialmente por estas. Si cada funcionario, que participa en el Informe en nombre de su Institución, fuera mucho más allá de lo descriptivo, sería aconsejable

Defensorías en materia de lucha contra la pobreza, siendo evidente que todas ellas implican por sí solas una crítica, explícita o implícita, a los poderes públicos de sus respectivos países (si la Defensoría actúa es porque algo va mal); en este capítulo, por tanto, lo que se ofrece es, si se quiere, una exposición o descripción de la crítica. Por obvias razones de respeto institucional (también para agilizar la elaboración de este Informe) no se solicitó a las Defensorías que introdujeran críticas a su legislación o propuestas institucionales no realizadas con anterioridad. El Informe se limita así a reflejar lo realizado, por considerar que la Federación debe respetar, como es obvio, el ámbito propio de actuación de sus miembros. Quien, desde una arcaica desconfianza en las instituciones, siga creyendo que la actuación de las Defensorías resulta poco efectiva, que se asome a las páginas de este Informe y se percatará de lo contrario.

Los capítulos II y III concluyen con una síntesis comparada de los respectivos panoramas nacionales. Creemos que la comparación, fruto del intercambio de experiencias y del diálogo sobre las soluciones adoptadas ante los mismos desafíos, es la base para el progreso común, en la línea de los objetivos fundacionales de la Federación. Precisamente es a partir de este diálogo como se formulan las Recomendaciones del Informe.

Por último, en vez de incluir un voluminoso anexo con la documentación más importante, se ha optado por la referencia a las páginas *web* de mayor interés, lo que en muchos casos tiene el valor añadido de facilitar la constante actualización y ampliación de la información; por obvias razones de espacio, las aportaciones contenidas en los capítulos I, II y III se limitan a lo esencial, sin entrar demasiado en la exposición de los detalles. Cuando los colaboradores lo consideraron conveniente, las citas a páginas web y a documentos relevantes figuran en las notas a pie de página y, en su caso, también al final de cada apartado de los capítulos I, II y III. También en el gestor documental del PRADPI (<http://pradpi.org>), el lector podrá encontrar los documentos más importantes.

5. Como en años anteriores, el propósito de este *XIV Informe* va mucho más allá de lo meramente informativo (descripción de la normativa aplicable y de la actuación de las Defensorías) o de lo estrictamente académico (sistematización de la información, metodología adecuada y síntesis comparada). Es más: su finalidad principal es, ante todo, contribuir a modificar una realidad considerada (con distintos grados de intensidad, como es obvio) por todos los miembros de la Federación como necesitada de importante mejoría. De ahí la trascendencia del capítulo final (Recomendaciones a los Estados), que sintetiza los anhelos de las Defensorías que componen la Federación, dando voz y forma a las demandas y necesidades de un colectivo cuya realidad inmediata bien conocen, gracias a su esfuerzo cotidiano en la resolución de problemas, más o menos acuciantes, más o menos graves, pero siempre con nombres y apellidos concretos.

El procedimiento de elaboración de las recomendaciones, que sigue la pauta marcada en los Informes anteriores, en una suerte de costumbre administrativa de la Federación, ha sido aún más participativo que el seguido en los capítulos anteriores, al abrirse eficazmente, en este solo capítulo final, a la intervención de instituciones ajenas a la Federación. Sobre una versión preliminar, elaborada por el Director del Informe a partir de los estándares internacionales<sup>14</sup> y de la experiencia de las mismas Defensorías, y un equipo de siete expertos de alto nivel realizaron comentarios y sugerencias, que fueron incorporados por

el respaldo explícito del titular de su Institución, lo que haría imposible el cumplimiento de los plazos establecidos. La referencia a críticas externas evita estos problemas y sirve mejor a la finalidad de evitar un tratamiento totalmente aséptico de la legislación nacional. Además, en principio, gozarán de mayor legitimidad las opiniones de instituciones de prestigio que las emitidas por una sola persona.

<sup>14</sup> Téngase en cuenta que varias de las recomendaciones que se incluyen corresponden a obligaciones internacionales asumidas por buena parte de los Estados, cuestión esta no detallada en el texto aprobado por la FIO, por no hacerlo demasiado farragoso y por encontrarse en dependencia de las ratificaciones correspondientes.

el Director a un segundo borrador. Tras añadir, en la medida de lo posible, las sugerencias de los propios titulares de las Defensorías (en concreto, de Colombia, España y Portugal), un tercer texto fue finalmente aprobado por asentimiento del Comité Directivo de la Federación.

Aunque las recomendaciones hablan por sí solas, quizás no estén de más unas breves palabras sobre su filosofía subyacente. Se trata de recomendaciones a los Estados, pues se confía en estos la mayor responsabilidad en la transformación del actual estado de cosas y no se consideró conveniente, a la vista de la naturaleza de la Federación, dirigirlas a instituciones privadas o de orden internacional. Dentro del Estado, las recomendaciones se dirigen especialmente a los poderes legislativo y ejecutivo, dada la tradicional inhibición de las Defensorías en el ámbito propio del poder judicial. La ordenación de las recomendaciones se realiza, con ligeras variaciones, según los temas abordados en los capítulos anteriores, y en relación a cada una de aquellas habrá de determinarse a qué órgano se dirigen, lo que puede variar ligeramente de un país a otro. En todo caso, se trata, como resulta inevitable, de recomendaciones en cierto modo genéricas, pues no se dirigen a ningún Estado en particular. Desde luego, no resultan vinculantes para los miembros de la Federación (esta carece de potestades de esa índole), pero cabe esperar que operen como fuente de inspiración de sus futuras actuaciones en la materia. Cada Defensoría sabrá el modo de concretar algo más su contenido y alcance, de cara a los poderes públicos de sus respectivos países.

Siguiendo la tónica habitual de actuación de las Defensorías, se ha pretendido elaborar un catálogo realista y, en la medida de lo posible (por cuanto se dirigen a Estados a veces muy distintos), también concreto de recomendaciones, a medio camino entre la utopía inalcanzable y el posibilismo de cortos vuelos. La Federación considera que resulta posible cumplir estas recomendaciones y, de hecho, buena parte de ellas resultan innecesarias por haberse cumplido ya en varios Estados; de ahí el empleo, al comienzo, de la fórmula «en aquellos casos en que no hayan adoptado medidas equivalentes».

Con sinceridad creemos que el texto (cuya legitimidad política es indudable, al contar con el apoyo de veinte Instituciones nacionales de designación parlamentaria) finalmente aprobado, y que cierra las páginas de este Informe, puede ser útil para el trabajo cotidiano de otras Instituciones, públicas o privadas, relacionadas con la lucha contra la pobreza, más teniendo en cuenta que en época de crisis este trabajo no solo no ha de disminuir, sino por el contrario, debe redoblar sus esfuerzos.

Por último, llamamos la atención sobre tres puntos de esencial importancia para la vida de la Federación: en primer lugar, la configuración progresiva de una suerte de cuerpo doctrinal propio, dada la intersección material entre los catorce Informes realizados hasta ahora, que se traduce en concretas referencias, en las recomendaciones de este *XIV Informe* a las realizadas en los anteriores, en una buena muestra de la unidad característica de lo que viene denominándose el sistema de los derechos y de la coherencia en el actuar de la Federación. En segundo lugar, la publicación, nuevamente bajo los auspicios del Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica, de un mecanismo de seguimiento periódico de las recomendaciones de años anteriores, desgranadas en un selecto pero significativo conjunto de indicadores muy específicos y detallados<sup>15</sup>, como una forma de evitar que nuestros Informes se queden en un mero ejercicio intelectual<sup>16</sup> o en una tarea totalmente inútil. No se pretende otra cosa que, en línea con nuestro mandato

<sup>15</sup> Federación Iberoamericana de Ombudsman, *Derechos Humanos en Iberoamérica. Balance del cumplimiento de las recomendaciones 2003-2014*, Trama, Madrid, 2015. Disponible en <http://pradpi.org>. A fines de 2016 está prevista la publicación por el PRADPI y la FIO, nuevamente bajo los auspicios del Proyecto PROFIO-GIZ, de una plataforma interactiva para la permanente actualización y ampliación de los indicadores de seguimiento.

<sup>16</sup> Tampoco se trata de convertir las recomendaciones en normas vinculantes para los Estados, algo que resultaría difícil, por su generalidad y que en todo caso no está previsto ni en los Estatutos de la Federación ni en el Derecho propio de los países miembros de la FIO.

estatutario, seguir trabajando en la constante promoción del respeto a los Derechos Humanos, siempre en la línea de avanzar sobre lo realizado, evitando tener que comenzar de nuevo cada día. En esta misma dirección, en tercer lugar, insistiendo en la línea de Informes anteriores, debemos recordar la conveniencia de avanzar en la difusión del Informe, a nivel nacional e internacional, contando para ello, como no podía ser de otra manera, con la activa colaboración de los miembros de la Federación y de las instituciones internacionales que comparten, directa o indirectamente, los mismos objetivos. Al igual que sucede con los Informes que anualmente las Defensorías presentan en sus respectivos Parlamentos, el seguimiento de las recomendaciones dependerá de su intrínseca bondad pero también, y quizás sobre todo (en una sociedad dominada por los medios de comunicación), de nuestra capacidad para dar a conocerlas en los lugares oportunos.

# **I. PANORAMA INTERNACIONAL**





# 1. DERECHO INTERNACIONAL UNIVERSAL \*

1. DATOS SOBRE LA POBREZA EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL UNIVERSAL. 2. INSTITUCIONES Y POLÍTICAS: 2.1. Instituciones; 2.2. Políticas. 3. DERECHO A LA PROTECCIÓN FRENTE A LA POBREZA: 3.1. Fundamento; 3.2. Titulares y obligados; 3.3. Contenido; 3.4. Límites e incumplimientos; 3.5. Garantías. 4. ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA: 4.1. Para favorecer el ejercicio de otros derechos sociales: *a) Seguridad social; b) Trabajo; c) Educación y cultura; d) Salud; e) Vivienda y servicios domiciliarios; f) Faceta prestacional de los derechos de libertad*; 4.2. En otros ámbitos: *a) Derecho penal y administrativo sancionador; b) Derecho financiero y tributario; c) Derecho procesal*. 5. GRUPOS VULNERABLES: 5.1. Niñez y adolescencia; 5.2. Mujeres en situación de vulnerabilidad; 5.3. Migrantes; 5.4. Adultos mayores; 5.5. Personas con discapacidad; 5.6. Pueblos indígenas, campesinos y afrodescendientes; 5.7. LGBT. 6. FUENTES DE INTERNET

---

\* *Abreviaturas:* ACNUR = Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados; AG = Asamblea General de la ONU; BM = Banco Mundial; CDESC (CESCR) = Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; CDH = Comité de Derechos Humanos del PIDCP; CDS = Comisión sobre el Desarrollo Sostenible; CIJ (ICJ) = Corte Internacional de Justicia; CNUDS = Conferencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible; CNUMAD = Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo; Consejo DH = Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas; CS = Consejo de Seguridad de la ONU; DUDH = Declaración Universal de Derechos Humanos; ECOSOC = Consejo Económico y Social de la ONU; FAO = Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura; FMI = Fondo Monetario Internacional; IMP = índice multidimensional de la pobreza; LGBT (o LGBTI) = Lesbianas, Gays, Bisexuales y Personas Transgénero; ODM = Objetivos de Desarrollo del Milenio; ODS = Objetivos de Desarrollo Sostenible; OI = Organización internacional intergubernamental (OOII = Organizaciones internacionales intergubernamentales); ONG = Organización internacional no gubernamental; OMS = Organización Mundial de la Salud; ONU = Organización de las Naciones Unidas (Naciones Unidas); OIT = Organización Internacional del Trabajo; OMC = Organización Mundial del Comercio; PIDCP = Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; PIDESC = Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; PMA = Programa Mundial de Alimentos; PNUD = Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; PNUMA = Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente; Res. = Resolución; SG = Secretario General (de la ONU); UNCTAD = Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo; UNESCO = Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

## 1. DATOS SOBRE LA POBREZA EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL UNIVERSAL

**Clara tendencia a la reducción de la pobreza mundial desde las dos últimas décadas**

Es un hecho conocido que, en el mundo de hoy, que se caracteriza por un nivel sin precedentes de desarrollo económico, medios tecnológicos y recursos financieros, millones de personas viven en la pobreza. El Informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, de 2015, proporciona algunos datos estadísticos en el plano internacional universal<sup>1</sup>. En relación con el Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM) 1, indica que, en el curso de las últimas dos décadas, la pobreza extrema se ha reducido de manera significativa.

En 1990, casi la mitad de la población de las regiones en desarrollo vivía con menos de 1,25 \$ al día. En 2015, este porcentaje ha descendido al 14%. A nivel mundial, la cantidad de personas que viven en pobreza extrema se ha reducido en más de la mitad, cayendo de 1.900 millones en 1990 a 836 millones en 2015. La mayor parte del progreso ha ocurrido a partir del año 2000.

La cantidad de personas de la clase media trabajadora, que vive con más de 4 \$ por día, se ha triplicado entre 1991 y 2015. Partiendo del 18% en 1991, este grupo constituye actualmente la mitad de la fuerza laboral de las regiones en desarrollo.

El porcentaje de personas con nutrición insuficiente en las regiones en desarrollo cayó a casi la mitad desde 1990, pasando del 23,3%, en el período 1990-1992, al 12,9%, en el período 2014-2016.

**Los Objetivos de Desarrollo Sostenible, de carácter multidimensional**

En el Prólogo al Informe, el Secretario General de la ONU (SG) Ban Ki-Moon afirma que para lograr mayores progresos se necesita una voluntad política inquebrantable y un esfuerzo colectivo a largo plazo. Hay que enfrentar las raíces de las causas y hacer un esfuerzo adicional por integrar las dimensiones económicas, sociales y ambientales del desarrollo sostenible. La emergente agenda para el desarrollo después de 2015, que incluirá un conjunto de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), pugna por reflejar estas lecciones y encaminar a todos los países hacia un mundo más próspero, sostenible y equitativo.

## 2. INSTITUCIONES Y POLÍTICAS

### 2.1. Instituciones

**La ONU, institución clave en la lucha contra la pobreza, ya desde su carta fundacional**

Debido al enfoque multidimensional y transversal que exige la erradicación de la pobreza, así como su relación directa con la protección de los derechos humanos, la ONU es la organización más indicada para promover iniciativas al respecto y también la más activa en el plano internacional universal. En especial, dadas las competencias universales que le confiere la Carta de las Naciones Unidas<sup>2</sup>, puede tomar medidas sobre todos los problemas globales a que se enfrenta la humanidad en el siglo XXI. Entre sus propósitos, destaca «la cooperación internacio-

<sup>1</sup> Objetivos de Desarrollo del Milenio, Informe de 2015, Nueva York, 2015.

<sup>2</sup> La Carta de la ONU se aprobó en San Francisco, el 26 de junio de 1945.

nal en la solución de problemas internacionales de carácter económico, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión» (art. 1.3).

En los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos (Principios Rectores de la ONU o Principios Rectores), aprobados por consenso mediante la resolución del Consejo de Derechos Humanos (Consejo DH)<sup>3</sup>, se resalta la importancia de los arts. 55 y 56 de la Carta, que encabezan el Capítulo IX sobre la Cooperación internacional económica y social. En virtud del artículo 55:

Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá:

- a. niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social;
- b. La solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; y
- c. el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades.

El artículo 56 contiene el compromiso de todos los Estados miembros de la ONU<sup>4</sup> a tomar medidas conjunta o separadamente, en cooperación con la Organización, para la realización de los propósitos consignados en el artículo 55.

La ONU contribuye a la lucha contra la pobreza mediante su sistema institucional, que incluye los órganos principales, los organismos especializados y las agencias con competencias relevantes en este ámbito. Junto con ello, desde 1979, la Organización ha venido creando mecanismos especiales para examinar situaciones o cuestiones concretas en los países desde la perspectiva de los derechos humanos.

Ante todo, sus órganos principales han aprobado los instrumentos fundamentales que sirven de referencia para toda la comunidad internacional.

**Órganos generales de Naciones Unidas implicados: la Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos**

<sup>3</sup> El Consejo DH aprobó los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos por consenso a través de su Resolución 21/11, en setiembre de 2012. El desarrollo de los Principios Rectores se inició en 2001. Su contenido se ha venido debatiendo y perfeccionándose durante más de una década, mediante consultas con los Estados, las organizaciones de la sociedad civil, las agencias de la ONU y las comunidades que viven en la pobreza. El proyecto final se preparó por la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona, y se presentó al Consejo DH durante su 21° período de sesiones (A/HRC/21/39). Vid. el texto de los Principios Rectores en:

[http://www.ohchr.org/Documents/Publications/OHCHR\\_ExtremePovertyandHumanRights\\_SP.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/OHCHR_ExtremePovertyandHumanRights_SP.pdf).

<sup>4</sup> Las Naciones Unidas nacieron oficialmente el 24 de octubre de 1945, después de que la mayoría de los 51 Estados Miembros signatarios del documento fundacional de la Organización, la Carta de la ONU, la ratificaran. En la actualidad, 193 Estados son miembros de las Naciones Unidas, que están representados en el órgano deliberante, la Asamblea General.

Citado por: <http://www.un.org/es/sections/about-un/overview/index.html>.

La Asamblea General de la ONU (AG) adoptó numerosas resoluciones en la materia, entre las cuales hay que señalar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, de 2015, que fija el objetivo de poner fin a la pobreza en el primer lugar de la lista de los objetivos<sup>5</sup>.

El Consejo DH, concebido como un órgano subsidiario de la AG para «promover el respeto universal de la protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de todas personas...»<sup>6</sup>, sucedió a la antigua Comisión DH del ECOSOC. Los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos, aprobados por este órgano, ofrecen el marco común de actuación para todos los sujetos del Derecho internacional, actores de relevancia y grupos de la sociedad civil.

Además, en 1998, la antigua Comisión DH creó el mandato de Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos<sup>7</sup>. Desde entonces, dicho mandato se prorrogó por las resoluciones de la Comisión y, posteriormente, del Consejo DH. En 2014, se nombró a Philip Alston (Australia) como Relator Especial<sup>8</sup>.

El Consejo DH encomienda al Relator Especial las siguientes funciones<sup>9</sup>:

- definir propuestas para la eliminación de todos los obstáculos, incluidos los institucionales, que impiden el pleno disfrute de los derechos humanos de las personas que viven en la extrema pobreza, e identificar medidas eficaces para promover los derechos de estas personas;
- formular recomendaciones sobre la forma en que las personas que viven en la extrema pobreza pueden participar en la definición de las medidas que les afectan;
- examinar los efectos de la discriminación y prestar especial atención a la situación de las mujeres, los niños y otros grupos vulnerables, en particular aquellas personas con discapacidad, que viven en la extrema pobreza;
- participar en la evaluación de los resultados del Segundo Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza y formular recomendaciones sobre la realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM, sucedidos actualmente por los ODS), en particular sobre el primer objetivo;
- desarrollar actividades de cooperación con órganos de la ONU que se ocupan del mismo asunto y continuar participando en conferencias internacionales pertinentes sobre la extrema pobreza.

En el desempeño de su mandato, el Relator Especial: realiza visitas a los países; responde a información recibida sobre la situación de derechos humanos de las personas que viven en condiciones de extrema pobreza; establece un diálogo constructivo con los gobiernos, las OO.II., la sociedad civil y otros agentes pertinentes; presenta informes anuales al Consejo DH y a la AG sobre las actividades relacio-

<sup>5</sup> Res. AG A/RES/70/1, de 25 de septiembre de 2015, p. 16.

<sup>6</sup> Res. AG A/RES/60/1, de 24 de octubre de 2005, párr. 19.

<sup>7</sup> E/CN.4/RES/1998/25, de 17 de abril de 1998.

<sup>8</sup> A/HRC/RES/26/3, de 26 de junio de 2014.

<sup>9</sup> Vid. toda la información sobre el mandato en: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Poverty/Pages/SRExtremePovertyIndex.aspx>.

nadas con el mandato<sup>10</sup>. Asimismo, el Relator Especial se comunica con los Estados y otras partes interesadas respecto a presuntos casos de violaciones de los derechos humanos de las personas que viven en condiciones de pobreza y exclusión social<sup>11</sup>.

El ECOSOC ocupa un papel importante, debido a sus atribuciones en materia de cooperación internacional económica y social. No en vano, la definición de pobreza y su relación con la protección efectiva de los derechos humanos, reflejada en los Principios Rectores, se abordaron por el Comité de Derechos Económicos, Social y Culturales (CDESC o CESCR)<sup>12</sup>.

Del mismo modo, el Consejo de Seguridad de la ONU (CS), consiente del vínculo entre la paz y el desarrollo sostenible, ha aprobado documentos al respecto. Cabe hacer referencia a la Resolución del CS, sobre la Consolidación de la paz después de los conflictos, de 2016<sup>13</sup>, en que se reafirma la relación entre el mantenimiento de la paz, el desarrollo económico y la erradicación de la pobreza.

También el SG ha contribuido a abordar el problema y ha elaborado documentos de interés, por ejemplo, el informe sobre Actividades del Segundo Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza (2008-2017)<sup>14</sup>. En este informe, presentado de conformidad con la Res. AG 68/226, se toma como base de análisis la pobreza económica extrema. Se exponen los avances y desafíos relacionados con la erradicación de la pobreza y se presentan algunas consideraciones en materia de políticas. Asimismo, se destacan las actividades más recientes del sistema de la ONU en esta área, y se proponen varias recomendaciones.

Debido al carácter multidimensional del problema, se puede afirmar que todos los organismos especializados, las agencias y las organizaciones relacionadas de la ONU se implican, en función de sus competencias, en la erradicación de la pobreza<sup>15</sup>. En sus últimos informes, el Relator Especial resalta el papel del Banco Mundial (BM)<sup>16</sup> y del Fondo Monetario Internacional (FMI)<sup>17</sup>. Además, entre los organismos especializados de la ONU, cabe citar: la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO)<sup>18</sup>, la Organización Internacional del Trabajo (OIT)<sup>19</sup>, la Organización Mundial de la Salud (OMS)<sup>20</sup> y la Organización de las Naciones

**Competencias del ECOSOC, del Consejo de Seguridad y del Secretario General**

**Competencias de los organismos especializados de la ONU**

<sup>10</sup> Vid. los textos de los informes de los Relatores Especiales y otros informes de relevancia en: [http://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_s.aspx?s=41](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?s=41).

<sup>11</sup> Vid. sobre las denuncias individuales y otras cuestiones relacionadas con el mandato:

<http://www.ohchr.org/SP/Issues/Poverty/Pages/SRExtremePovertyIndex.aspx>.

<sup>12</sup> E/C.12/2001/10, párr. 8.

<sup>13</sup> Res. CS S/RES/2282 (2016), de 26 de abril de 2016, entre otros, el párr. 16.

<sup>14</sup> A/69/204, de 1 de agosto de 2014.

<sup>15</sup> Vid. la lista de fondos, programas y agencias de la ONU en:

<http://www.un.org/es/sections/about-un/funds-programmes-specialized-agencies-and-others/index.html>.

<sup>16</sup> A/70/274, de 4 de agosto de 2015.

<sup>17</sup> A/HRC/29/31, de 27 de mayo de 2015.

<sup>18</sup> <http://www.fao.org>.

<sup>19</sup> <http://www.ilo.org>.

<sup>20</sup> <http://www.who.org>.

Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)<sup>21</sup>. Asimismo, la Organización Mundial del Comercio (OMC)<sup>22</sup> incorpora en su agenda las cuestiones de desarrollo sostenible.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)<sup>23</sup> trabaja en unos 170 países y territorios para erradicar la pobreza, reducir las desigualdades y fomentar la resiliencia, de manera que los países mantengan el progreso alcanzado. El PNUD ocupa un lugar central para ayudar a los países a alcanzar los ODS. En este grupo de organismos, poseen relevancia la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)<sup>24</sup>, que brinda protección a los refugiados de todo el mundo y facilita su regreso o reasentamiento; el Programa Mundial de Alimentos (PMA)<sup>25</sup> que lucha contra el hambre y la malnutrición, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)<sup>26</sup> y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)<sup>27</sup>.

Como indican los Principios Rectores, si bien los Estados que componen todas estas organizaciones son responsables de hacer efectivos los derechos humanos, también otros actores de la sociedad civil tienen responsabilidades al respecto<sup>28</sup>.

**Responsabilidad de la sociedad civil**

## 2.2. Políticas

La Resolución de la AG sobre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, de 2015<sup>29</sup>, se plantea como un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad. También tiene por objeto fortalecer la paz universal dentro de un concepto más amplio de libertad. La Agenda reconoce que la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, es el mayor desafío a que se enfrenta el mundo y constituye un requisito indispensable para el desarrollo sostenible<sup>30</sup>. Este plan debe implementarse por todos los países y partes interesadas mediante una alianza de colaboración.

Los 17 ODS y las 169 metas previstas demuestran la magnitud de esta ambiciosa nueva Agenda universal. Con ellos se pretende retomar los ODM y conseguir lo que estos no lograron. También se pretende hacer realidad los derechos humanos de todas las personas y alcanzar la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas. Los Objetivos y las metas son de carácter integrado e indivisible y conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental. Como se refleja en los ODS, el objeti-

**La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible incluye objetivos de lucha contra la pobreza**

<sup>21</sup> <http://www.unesco.org>.

<sup>22</sup> <http://wto.org>.

<sup>23</sup> <http://www.undp.org/content/undp/es/home.html>.

<sup>24</sup> <http://www.acnur.org/t3/>.

<sup>25</sup> <http://es.wfp.org/>.

<sup>26</sup> <http://www.unep.org/spanish/>.

<sup>27</sup> <http://unctad.org/es/paginas/Home.aspx>.

<sup>28</sup> Res. Consejo DH 21/11, Prefacio, párr. 9.

<sup>29</sup> Res. AG A/RES/70/1, de 25 de septiembre de 2015.

<sup>30</sup> Vid. el Preámbulo.

vo general de la cooperación internacional para el desarrollo es acabar con la pobreza. El plazo fijado es el de los próximos 15 años, durante los cuales debe emprenderse la acción en las siguientes esferas de importancia: las personas, el planeta, la prosperidad, la paz y las alianzas. Se propone poner fin a la pobreza y el hambre en todo el mundo de aquí a 2030, combatir las desigualdades dentro de los países y entre ellos, construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas, proteger los derechos humanos y promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas, y garantizar una protección duradera del planeta y sus recursos naturales. Asimismo, se pretende crear las condiciones necesarias para un crecimiento económico sostenible, inclusivo y sostenido, una prosperidad compartida y el trabajo decente para todos, teniendo en cuenta los diferentes niveles nacionales de desarrollo y capacidad.

La Agenda, incluidos los ODS, puede cumplirse en el marco de una Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible revitalizada, con el apoyo de las políticas y medidas concretas indicadas en el documento final de la tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, que se celebró en Addis Abeba del 13 al 16 de julio de 2015. La Agenda de Acción de Addis Abeba<sup>31</sup>, que forma parte integrante de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, es fundamental para lograr los ODS y sus metas<sup>32</sup>.

Junto con esta, se integran en la Agenda 2030 estrategias y programas pertinentes como expresados en la Declaración y el Programa de Acción de Estambul<sup>33</sup>, las Modalidades de Acción Acelerada para los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo<sup>34</sup> y el Programa de Acción de Viena en favor de los Países en Desarrollo Sin Litoral para el Decenio 2014-2024<sup>35</sup>. Se reafirma la importancia de apoyar la Agenda 2063 de la Unión Africana y el programa de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África<sup>36</sup>.

El Objetivo 1 de la Agenda 2030 se formula en los términos siguientes<sup>37</sup>:

Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo

1.1 De aquí a 2030, erradicar para todas las personas y en todo el mundo la pobreza extrema (actualmente se considera que sufren pobreza extrema las personas que viven con menos de 1,25 \$ al día).

1.2 De aquí a 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales.

<sup>31</sup> Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo se aprobó por la Res. AG 69/313, de 27 de julio de 2015.

<sup>32</sup> Párr. 40.

<sup>33</sup> Informe de la Cuarta Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, Estambul (Turquía), 9 a 13 de mayo de 2011 (A/CONF.219/7), caps. I y II.

<sup>34</sup> Res. 69/15, Anexo.

<sup>35</sup> Res. 69/137, Anexo II.

<sup>36</sup> A/57/304, Anexo.

<sup>37</sup> Res. AG A/RES/70/1, de 25 de septiembre de 2015, p. 17.

**La Alianza Mundial  
para el Desarrollo  
Sostenible**

**Estrategias y  
programas integrados  
en la Agenda 2030**

**El Objetivo 1 de la  
Agenda 2030**



1.3 Implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables.

1.4 De aquí a 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos y acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de la tierra y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluida la microfinanciación.

1.5 De aquí a 2030, fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y otras perturbaciones y desastres económicos, sociales y ambientales

1.a Garantizar una movilización significativa de recursos procedentes de diversas fuentes, incluso mediante la mejora de la cooperación para el desarrollo, a fin de proporcionar medios suficientes y previsibles a los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, para que implementen programas y políticas encaminados a poner fin a la pobreza en todas sus dimensiones

1.b Crear marcos normativos sólidos en los planos nacional, regional e internacional, sobre la base de estrategias de desarrollo en favor de los pobres que tengan en cuenta las cuestiones de género, a fin de apoyar la inversión acelerada en medidas para erradicar la pobreza.

### 3. DERECHO A LA PROTECCIÓN FRENTE A LA POBREZA

#### 3.1. Fundamento

#### Definición de pobreza de Naciones Unidas

En 2001, el CDESC definió la pobreza como «una condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales»<sup>38</sup>.

Por pobreza en su expresión extrema se entendió «una combinación de escasez de ingresos, falta de desarrollo humano y exclusión social, en que una falta prolongada de seguridad básica afecta a varios ámbitos de la existencia al mismo tiempo, comprometiendo gravemente las posibilidades de las personas de ejercer o recobrar sus derechos en un futuro previsible»<sup>39</sup>.

<sup>38</sup> E/C.12/2001/10, párr. 8. En 2001, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (CDESC o CESCR), órgano de interpretación y vigilancia de la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, de 1966 (PIDESC), emitió una Declaración sobre la pobreza y el Pacto. En la Declaración se reconoce que, aunque el término «pobreza» no se menciona explícitamente en el PIDESC, los derechos que consagra tienen una relación directa e inmediata con la erradicación de la pobreza. Ver E/C.12/2001/10, párr. 1.

<sup>39</sup> Esta interpretación pertenece a Leandro Despouy, antiguo Relator Especial de la ONU sobre la pobreza y los derechos humanos. Vid. E/CN.4/Sub.2/1996/13.

A través de sus Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos, la ONU recuerda que el imperativo de erradicar la pobreza se fundamenta tanto en un deber moral, como en una obligación jurídica vinculada al Derecho internacional de los derechos humanos en vigor. En consecuencia, todos los derechos humanos en su conjunto deben tenerse en cuenta en la lucha contra la pobreza y en la orientación de las políticas públicas diseñadas para las personas afectadas<sup>40</sup>.

En esta línea de ideas, la pobreza no debe concebirse solamente como una cuestión económica. Hay que abordarla desde una perspectiva multidimensional, que comprende la falta de ingresos y también de las capacidades básicas para vivir con dignidad<sup>41</sup>.

La dignidad humana es un valor fundamental, postulado en todos los instrumentos internacionales de derechos humanos. En particular, debemos resaltar, como punto de partida, la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU (DUDH), de 1948<sup>42</sup>. Su Preámbulo la concibe como expresión de «un ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción»; y el artículo 1 proclama que «todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros».

Sin embargo, incluso con anterioridad a la DUDH, el valor de la dignidad humana se puso de manifiesto en la Declaración de Filadelfia, de 1944, que, hoy en día, forma parte de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo<sup>43</sup>. Entre otros aspectos, reafirma el vínculo entre la paz y la justicia social y, en términos similares a la DUDH, reconoce el derecho de todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades [II(a)]. Del mismo modo, de conformidad con los principios en los que está basada la Organización, se indica que: «la pobreza, en cualquier lugar, constituye el peligro para la prosperidad de todos» [I(c)].

De este modo, la pobreza como tal es un problema de derechos humanos urgente, y se manifiesta, a la vez, como causa y como consecuencia de las violaciones de los derechos humanos. La extrema pobreza se caracteriza por vulneraciones múltiples e interconectadas de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,

**La erradicación de la pobreza, obligación de Derecho internacional de los derechos humanos, con carácter multidimensional**

**La dignidad, un valor fundamental**

**La pobreza, un problema de derechos humanos**

<sup>40</sup> Res. Consejo DH 21/11, Prefacio, párr. 1.

<sup>41</sup> Res. Consejo DH 21/11, Prefacio, párr. 2, E/C.12/2001/10, párr. 7.

<sup>42</sup> La DUDH se adoptó y se proclamó por la Res. AG 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.

<sup>43</sup> La Constitución de la OIT puede consultarse en: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:62:0::NO:62:P62\\_LIST\\_ENTRIE\\_ID:2453907:NO#deklaration](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907:NO#deklaration).

de manera que las personas que viven en la pobreza se ven particularmente expuestas a la denegación de su dignidad e igualdad<sup>44</sup>. Dichas observaciones, formuladas en el marco de los Principios Rectores, llevaron al enfoque basado en los derechos, con respeto de la dignidad y autonomía de las personas que viven en la pobreza, y con su empoderamiento para participar de manera provechosa y efectiva en la vida pública<sup>45</sup>.

Debe señalarse que los Principios Rectores no es un instrumento vinculante. Su objetivo consiste en ofrecer una orientación sobre la aplicación de las normas de derechos humanos para combatir la pobreza. Está concebido como una herramienta para diseñar y aplicar políticas de reducción y erradicación de la pobreza, y como una guía para lograr el respeto, la protección y el ejercicio de los derechos de las personas que viven en la extrema pobreza en todos los ámbitos de la política pública. Se inspira en instrumentos y acuerdos internacionales y regionales tales como la DUDH, de 1948, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), ambos de 1966, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, de 1965, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), de 1979, la Convención sobre los Derechos del Niño, de 1989, y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, de 2006, además de las observaciones y recomendaciones generales de los órganos de los tratados de la ONU<sup>46</sup>.

La DUDH, que posee el carácter de una norma consuetudinaria y obligatoria, junto con los Pactos y sus protocolos, constituyen la llamada «Carta Internacional de Derechos Humanos»<sup>47</sup>. Aparte de los tratados que componen las «Carta Internacional de Derechos Humanos» y aquellos, expresamente señalados en los Principios Rectores, hay que tener en cuenta otros tratados principales de derechos humanos y sus protocolos correspondientes<sup>48</sup>.

Los Principios Rectores resaltan una serie de principios fundamentales para el enfoque basado en los derechos: dignidad, universalidad, indivisibilidad, relación mutua e interdependencia de todos los derechos (A); disfrute en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos por las personas que viven en la extrema pobreza (B); igualdad entre hombres y mujeres (C); derechos del niño (D); capacidad de actuación y autonomía de las personas que viven en la extrema pobreza (E); participación y empoderamiento (F); transparencia y acceso a la información (G), rendición de cuentas (H)<sup>49</sup>.

**Los Principios  
Rectores sobre  
Extrema Pobreza y  
Derechos Humanos**

<sup>44</sup> Res. Consejo DH 21/11, en setiembre de 2012, párr. 3 del Prefacio.

<sup>45</sup> Res. Consejo DH 21/11, párr. 7 del Prefacio. [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/OHCHR\\_ExtremePovertyandHumanRights\\_SP.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/OHCHR_ExtremePovertyandHumanRights_SP.pdf).

<sup>46</sup> Vid. sobre los órganos de los tratados: <http://www.ohchr.org/SP/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx>.

<sup>47</sup> Vid. sobre la «Carta Internacional de Derechos Humanos» en: <http://www.un.org/es/rights/overview/charter-hr.shtml>.

<sup>48</sup> <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CoreInstruments.aspx>.

<sup>49</sup> Res. Consejo DH 21/11, párrs. 14-47.

Retomando el mensaje bien conocido de la Conferencia de Viena de 1993<sup>50</sup>, es necesario hacer hincapié en el primer principio señalado, e insistir en la idea de que «todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos de 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 las libertades fundamentales». Con plena conciencia de la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos, los Principios Rectores mencionan algunos derechos específicos, cuyo disfrute es particularmente limitado o sufre menoscabo, y respecto de los cuales los Estados aplican con frecuencia políticas inadecuadas o contraproducentes<sup>51</sup>. El Instrumento describe estos derechos y reconoce que su interpretación y aplicación debe llevarse a cabo de conformidad con los tratados internacionales pertinentes, así como las observaciones y recomendaciones generales de los mecanismos de derechos humanos de la ONU.

En el plano internacional universal, el exponente más explícito del derecho a la protección frente a la pobreza sería el derecho a un nivel de vida adecuado<sup>52</sup>. Los Principios Rectores hacen referencia a este derecho como uno de los derechos específicos<sup>53</sup>. Al respecto, los Estados asumen la obligación de mejorar progresivamente las condiciones de vida de las personas que viven en la pobreza.

Aunque el derecho a condiciones de vida adecuadas engloba varios derechos, también debe considerarse como un derecho general que abarca los elementos esenciales para la supervivencia humana. La ausencia de un nivel de vida adecuado está relacionada con medios de subsistencia limitados o inseguros. En las zonas urbanas, la falta de ingresos, combinada con los precios de los productos básicos, suele crear un obstáculo importante. En las comunidades rurales, resulta relevante el acceso seguro y equitativo a la tierra, las pesquerías y los bosques, que constituyen fuentes de alimentos, la base de las prácticas

**Universalidad,  
indivisibilidad e  
interdependencia**

**El derecho al nivel  
de vida adecuado,  
reconocimiento  
explícito de la  
protección frente a la  
pobreza**

<sup>50</sup> Declaración y Programa de Acción de Viena (parte I, párr. 5), aprobada por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, 25 de junio de 1993, A/CONF.157/24 (Part I), cap. III.

<sup>51</sup> Se trata de los siguientes derechos específicos: el derecho a la vida y la integridad física (A); el derecho a la libertad y la seguridad de las personas (B); el derecho a igual protección ante la ley, igual acceso a la justicia y medios de reparación efectivos (C); el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica (D); el derecho a la vida privada y a la protección del domicilio y la familia (E); el derecho a un nivel de vida adecuado (F); el derecho a una alimentación y nutrición adecuadas (G); el derecho al agua y al saneamiento (H); el derecho a una vivienda adecuada, seguridad de la tenencia y prohibición del desalojo forzoso (I); el derecho al más alto nivel posible de salud física y mental (J); el derecho al trabajo y derechos en el trabajo (K); el derecho a la seguridad social (L); el derecho a la educación (M), y los derechos a participar en la vida cultural y a gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones (N). Vid. Res. Consejo DH 21/11, párrs. 62 y ss.

<sup>52</sup> El CDESC indica que este derecho reviste importancia fundamental para las personas que viven en la pobreza. E/C.12/2001/10, párr.10.

<sup>53</sup> Res. Consejo DH 21/11, párrs. 73 y 74.

**El derecho al nivel de vida adecuado en la DUDH y en el PIDESC**

sociales, culturales y religiosas y un factor relevante del crecimiento económico. Debe constatar que muchos grupos de personas, entre ellos mujeres, pueblos indígenas y pequeños productores agrícolas, carecen de acceso y control sobre estos medios.

Entre los instrumentos de derechos humanos que protegen el derecho a un nivel de vida adecuado, cabe señalar: la DUDH (art. 25) y el PIDESC (art. 11).

El artículo 25.1 DUDH proclama el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; y el derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudedad, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. En el apartado 2, se resalta el derecho a cuidados y asistencia especiales de la maternidad y la infancia, así como el derecho a igual protección social de todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio.

En cuanto al Pacto, el artículo 11.1 establece la obligación de los Estados Partes a que reconozcan el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia, y que tomen medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, subrayando a este efecto la importancia de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento. Además, el apartado 2 insiste en el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre. En este sentido, los Estados se comprometen a adoptar, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para: a) mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios, de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales; b) asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.

**Doctrina del Comité DESC**

En la Declaración del CDESC sobre la Pobreza y el Pacto, de 2001<sup>54</sup>, el Comité empieza por recordar que, aunque el PIDESC no contiene una referencia expresa a la pobreza, comparte las disposiciones del Preámbulo de la DUDH, haciendo hincapié en la importancia de que los seres humanos se vean «liberados [...] de la miseria»<sup>55</sup>. También el CDESC cita algunas de sus observaciones generales e informes de los Estados relevantes para la protección efectiva contra la pobreza<sup>56</sup>.

<sup>54</sup> Declaración del CDESC, de 4 de mayo de 2001, sobre la Pobreza y el Pacto, de 4 de mayo de 2001, E/C.12/2001/10.

<sup>55</sup> E/C.12/2001/10, párr. 1.

<sup>56</sup> En concreto, se mencionan las observaciones generales del CDESC n° 3, 11, 13 y 14. E/C.12/2001/10, párrs. 15-17. Vid. las observaciones generales del Comité en: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=11](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=11)

### 3.2. Titulares y obligados

Tanto la Declaración del CDESC, de 2001, como Los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos, de 2012, instan a promover el disfrute activo de todos los derechos, que implica no solamente la percepción de la asistencia y de las ayudas, sino la participación en las políticas correspondientes, mediante el acceso a la información y el empoderamiento de las personas que viven en la pobreza<sup>57</sup>.

En términos numéricos, el Objetivo 1 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, de 2015, considera que sufren pobreza extrema las personas que viven con menos de 1,25 \$\$ al día<sup>58</sup>. El Plan estratégico del PNUD 2014-2017 precisa que los que viven en la pobreza se definen por mediciones tanto relativas como absolutas, con el límite internacional de la pobreza de 1,25 \$\$ diario, el índice multidimensional de la pobreza (IMP) y los límites nacionales de pobreza<sup>59</sup>.

Los Principios Rectores dejan claro que corresponde a los Estados determinar los derechos de las personas que viven en la pobreza y elaborar las medidas correspondientes a nivel nacional. Lo proponen en los términos siguientes:

Los Estados deben aprobar y aplicar a nivel nacional una estrategia y un plan de acción amplios de lucha contra la pobreza, formulados sobre la base de los derechos humanos. El plan de acción nacional debe integrarse en todos los niveles administrativos y determinar y priorizar las necesidades de quienes viven en la pobreza. Los planes deben proporcionar un marco para que todos los programas y servicios públicos respeten, protejan y hagan efectivos los derechos humanos de las personas que viven en la pobreza, y establecer indicadores, puntos de referencia y calendarios para vigilar los progresos realizados. La estrategia y el plan deben elaborarse y revisarse periódicamente mediante un proceso transparente, incluyente, participativo y sensible a las cuestiones de género. En el proceso por el que se elaboren la estrategia y el plan de acción, y en el contenido de estos, debe prestarse particular atención a los grupos vulnerables o marginados. Los Estados deben definir y dar a conocer las oportunidades de participación, y difundir ampliamente, poniéndola al alcance de todos, la información sobre las medidas de política propuestas<sup>60</sup>.

Los Estados deben proteger activamente a las personas, las organizaciones comunitarias, los movimientos sociales, los grupos y

**Necesaria implicación de los titulares del derecho**

**Titulares del derecho a la protección frente a la pobreza extrema**

**Determinación estatal de los titulares del derecho**

**Obligados del derecho: Estados, Defensorías y sociedad civil**

<sup>57</sup> Vid. E/C.12/2001/10, párr. 14, y Res. Consejo DH 21/11, párrs. 36-47.

<sup>58</sup> Párr. 1.1. del Objetivo 1.

<sup>59</sup> El límite de pobreza de 1,25 \$\$ diarios se utiliza en las Naciones Unidas para supervisar el logro del primer ODM, para permitir las comparaciones entre países y contar con estimaciones de la pobreza a nivel agregado. Las Naciones Unidas recomiendan que para observar las tendencias de pobreza de los países se utilicen indicadores basados en los límites nacionales de la pobreza, donde existan (Manual de indicadores de supervisión de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Naciones Unidas, 2003 y actualización de 2008). Citado por: PNUD, *Cambiando con el mundo*, Plan estratégico del PNUD 2014-2017, disponible en: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/ourwork/overview.html>

<sup>60</sup> Res. Consejo DH 21/11, párr. 104. Vid. párrs. 104 y ss.

otras organizaciones no gubernamentales que apoyan y defienden los derechos de quienes viven en la pobreza<sup>61</sup>. Si bien los Estados son responsables de hacer efectivos los derechos humanos, también otros agentes, como las instituciones nacionales de derechos humanos (INDH), las organizaciones de la sociedad civil y las empresas tienen responsabilidades al respecto<sup>62</sup>. Los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos introducen unas obligaciones adicionales, que tienen que ver con una mayor implicación de los agentes no estatales, en particular las empresas y las empresas multinacionales. En este sentido, señalan que, en virtud de sus obligaciones internacionales, los Estados tienen el deber de prevenir las violaciones de los derechos humanos por agentes no estatales y de proteger contra esas violaciones<sup>63</sup>. A su vez, los agentes no estatales, incluidas las empresas, tienen, como mínimo, la responsabilidad de respetar los derechos humanos, lo que significa que deben evitar dar lugar o contribuir a efectos adversos en los derechos humanos mediante sus actividades, productos o servicios, y subsanar esos efectos cuando se produzcan<sup>64</sup>.

### 3.3. Contenido

#### Doctrina del Comité DESC sobre niveles esenciales

La Declaración de CDESC sobre la Pobreza y el PIDESC, de 2001, con apoyo en las observaciones generales del Comité, proporciona algunas pautas sobre la protección frente a la pobreza<sup>65</sup>. Ante todo, recuerda que, con arreglo al Pacto, los derechos enumerados están sujetos a la disponibilidad de recursos y pueden realizarse progresivamente<sup>66</sup>. No obstante, en la Observación general N° 3, de 1990, se confirma que los Estados Partes tienen una «obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos» enunciados en el Pacto. Como señala el Comité, sin esta obligación mínima el Pacto «carecería en gran medida de su razón de ser»<sup>67</sup>. El Comité ha procurado determinar las obligaciones mínimas derivadas de los «niveles esenciales» de los derechos a la alimentación, la educación y la salud<sup>68</sup>, y confirmado que esas obligaciones mínimas eran «inderogables»<sup>69</sup>. En la Observación general N° 14 subraya que incumbe a todos los Estados más desarrollados económicamente proporcionar ayuda y brindar la «asistencia y cooperación internacionales, en especial económica y técnica», que permita a los países menos desarrollados cumplir con sus obligaciones básicas<sup>70</sup>.

<sup>61</sup> Res. Consejo DH 21/11, párr. 41.

<sup>62</sup> Res. Consejo DH 21/11, Prefacio, párr. 9.

<sup>63</sup> Res. Consejo DH 21/11, párrs. 99 y ss.

<sup>64</sup> Res. Consejo DH 21/11, párr. 100.

<sup>65</sup> Vid. E/C.12/2001/10, párrs. 15-18.

<sup>66</sup> Art. 2.1. del Pacto.

<sup>67</sup> Observación general n° 3, párr.10.

<sup>68</sup> Observaciones generales n° 11, 13 y 14, respectivamente.

<sup>69</sup> Observación general n° 14, párr. 47.

<sup>70</sup> Observación general n° 14, párr. 45. En el Pacto se hace referencia a «la asistencia y la cooperación internacionales», o formulaciones similares en el párr. 1 del art. 2, el párr. 2 del art. 11, el párr. 4 del art. 15 y los arts. 22 y 23.

### 3.4. Límites e incumplimientos

En la Declaración sobre la Pobreza y el Pacto, se distingue entre responsabilidades nacionales de todos los Estados y responsabilidades internacionales de los Estados económicamente desarrollados, así como de las demás entidades que están «en situación de prestar ayuda» por obligaciones esenciales mínimas<sup>71</sup>. De este modo, si una estrategia nacional o internacional de lucha contra la pobreza no se ajusta al umbral mínimo internacional, es incompatible con las obligaciones vinculantes del PIDESC<sup>72</sup>.

Al respecto, el Comité precisa tres aspectos fundamentales. En primer lugar, como las obligaciones esenciales son inderogables, no se extinguen en situaciones de conflicto, emergencia o desastre natural. En segundo lugar, como la pobreza es un fenómeno mundial, las obligaciones esenciales son de gran relevancia para algunas personas y comunidades que viven en los Estados más ricos. En tercer lugar, una vez que un Estado Parte ha garantizado el cumplimiento de las obligaciones esenciales relativas a los derechos económicos, sociales y culturales, sigue teniendo la obligación de avanzar lo más rápida y eficazmente posible hacia la plena realización de todos los derechos consagrados en el Pacto.

**Doctrina del Comité  
DESC sobre el  
cumplimiento de las  
obligaciones de los  
Estados**

### 3.5. Garantías

La puesta en práctica de los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos debe considerarse como parte de las obligaciones que tienen los Estados en virtud del derecho internacional, ante todo, las normas generalmente reconocidas de la «Carta Internacional de los Derechos Humanos». Al respecto, sirve de referencia la Observación general N° 9 del CDESC que, a su vez, se fundamenta en lo establecido en la Observación N° 3, ya citada, que desarrolla la índole y el alcance de las obligaciones de los Estados Partes. En este sentido, la obligación fundamental es que los Estados den efectividad a los derechos reconocidos. Al exigir que los gobiernos lo hagan por todos los medios apropiados, se adopta un planteamiento amplio y flexible, que permite tener en cuenta las particularidades del sistema legal y administrativo de cada Estado. Sin embargo, la flexibilidad no exonera a los Estados de la obligación de utilizar todos los medios de que dispongan para hacer efectivos los derechos reconocidos. A este respecto, hay que tener presentes las prescripciones fundamentales de la legislación internacional sobre derechos humanos. Por eso, las normas del Pacto han de ser reconocidas en el ordenamiento jurídico interno a través de medidas adecuadas; las personas individuales o los grupos vulnerables han de disponer de medios adecuados de reparación, o de recurso, y se han de establecer mecanismos adecuados para garantizar la responsabilidad de los gobiernos.

**Los Principios  
Rectores, obligación  
internacional**

<sup>71</sup> E/C.12/2001/10, párr. 16.

<sup>72</sup> E/C.12/2001/10, párr. 17.



**Garantías según el Derecho internacional**

Las cuestiones relacionadas con la aplicación interna del Pacto deben considerarse teniendo en cuenta dos principios del derecho internacional. El primero, reflejado en el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, reza que «una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado». El segundo principio, previsto en el artículo 8 DUDH, establece que «toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley».

**Si no hay recurso judicial, debe motivarse por qué no lo hay**

Aunque el PIDESC no contiene ningún equivalente directo al artículo 2.3 b) PIDCP, que obliga a los Estados Partes, entre otras cosas, a desarrollar «las posibilidades de recurso judicial». Sin embargo, los Estados Partes que pretendan justificar el hecho de no ofrecer ningún recurso jurídico interno frente a las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales tendrán que demostrar o bien que esos recursos no son «medios apropiados» en los términos del artículo 2.1 PIDESC, o bien que, a la vista de los demás medios utilizados, son innecesarios. En opinión del Comité, será difícil demostrarlo y, en muchos casos, los demás medios utilizados pueden resultar ineficaces si no se refuerzan o complementan con recursos judiciales.

Observamos que, en la misma línea de ideas, los Principios Rectores resaltan la obligación de los Estados de velar por que las personas tengan acceso a una reparación rápida, accesible y efectiva, que incluya, cuando sea necesario, el recurso a una reparación judicial y a mecanismos de queja y rendición de cuentas no judiciales<sup>73</sup>.

**Mecanismos y órganos que sirven de garantía al derecho a la protección contra la pobreza**

Todos los tratados en materia de derechos humanos cuentan con uno o varios mecanismos de control que pueden llevarse a cabo mediante informes periódicos, comunicaciones o denuncias interestatales, colectivas o individuales. Algunos de estos mecanismos, como, por ejemplo, los informes periódicos, están previstos en los textos convencionales y no exigen el consentimiento explícito de los Estados Partes en el tratado. Otros, como es el caso de las comunicaciones o denuncias, pueden requerir o bien un consentimiento explícito para su aplicación, o bien la ratificación de un instrumento facultativo. Además, con frecuencia, se exige un número determinado de ratificaciones para su entrada en vigor. En fin, la eficacia de esos mecanismos depende del número de Estados que los aceptan. Por ejemplo, el Protocolo Facultativo al PIDESC, de 2008, que regula las comunicaciones individuales, se ha ratificado por 21 Estados<sup>74</sup>.

Ente los órganos que llevan a cabo el control y seguimientos de los tratados de derechos humanos, destacamos los siguientes:

CCPR (CDH) – Comité de Derechos Humanos  
 CDESCR (CDESC) – Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales  
 CERD – Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial

<sup>73</sup> Res. Consejo DH 21/11, párr. 102.

<sup>74</sup> El Protocolo Facultativo entró en vigor el 5 de mayo de 2013. Vid. el estado de ratificaciones en: [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-3-a&chapter=4&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3-a&chapter=4&lang=en).

CEDAW – Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer  
 CAT – Comité contra la Tortura  
 SPT – Subcomité para la Prevención de la Tortura  
 CRC – Comité de los Derechos del Niño  
 CMW – Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares  
 CRPD – Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad  
 CED – Comité contra las Desapariciones Forzadas

Todos los comités en los mecanismos de control convencionales tienen una competencia real o potencial para recibir y examinar denuncias individuales. Hasta hace poco, el Comité de los Derechos del Niño representaba la única excepción.

#### 4. ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA

##### 4.1. Para favorecer el ejercicio de otros derechos sociales

###### a) Seguridad social

El artículo 25 DUDH, relativo al derecho a un nivel de vida adecuado, comprende, entre otros aspectos, los servicios sociales necesarios y el derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudedad, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. Asimismo, el artículo 22 contempla el derecho a la seguridad social como un derecho independiente.

En cambio, el artículo 11 PIDESC no incluye el derecho a la seguridad social dentro del derecho a un nivel de vida adecuado. El Pacto prevé el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social, en un artículo independiente (art. 9).

La OIT cuenta con una serie de instrumentos específicos que regulan este derecho, aunque, a diferencia de los ocho convenios fundamentales, no todos ellos han tenido acogida generalizada por los Estados Miembros de la OIT<sup>75</sup>.

La gente está cada vez más expuesta a riesgos económicos globales. Por ello, existe una creciente concienciación respecto del hecho de que una política de protección social nacional de amplia base puede constituirse en un sólido amortiguador de muchos de los efectos sociales negativos, en particular vinculados a las crisis económicas. Por tales razones, en 2012, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó un importante instrumento, la Recomendación sobre los pilos de protección social, de 2012<sup>76</sup>.

**El derecho a la seguridad social en el Derecho internacional de los derechos humanos**

<sup>75</sup> Vid. sobre las normas internacionales de trabajo en la materia en: <http://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/social-security/lang-es/index.htm>.

<sup>76</sup> El texto disponible en: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORML-EXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:R202](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORML-EXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R202).

Los Principios Rectores de la ONU mencionan el derecho a la seguridad social como un derecho específico, dado que las personas que viven en la pobreza a menudo no pueden disfrutar del mismo<sup>77</sup>. Aunque este derecho se refiere tanto a la modalidad contributiva, como a la asistencial, muchos Estados solo contemplan sistemas contributivos como fuente principal de prestaciones de seguridad social, con programas de asistencia social inadecuados e ineficaces. Puesto que quienes viven en la pobreza tienen más probabilidades de trabajar en la economía informal, tener empleos mal remunerados e inseguros, estar en desempleo por periodos prolongados o no estar en condiciones de trabajar, es poco probable que puedan cotizar y, por lo tanto, tener acceso a prestaciones de seguridad social tales como pensiones o subsidios por desempleo y enfermedad.

### *b) Trabajo*

**Las personas en situación de pobreza y el mercado de trabajo**

**El derecho al trabajo en la DUDH y en el PIDESC**

Es un hecho notorio que las personas que viven en la pobreza se enfrentan al desempleo o al empleo no declarado o inseguro, con bajos salarios y condiciones de trabajo degradantes. Suelen trabajar al margen de la economía formal y carecen de prestaciones de seguridad social<sup>78</sup>.

La DUDH proclama el derecho al trabajo en su art. 23. Del mismo modo, recoge el derecho al descanso y al disfrute del tiempo libre en el art. 24. El PIDESC contempla el derecho a trabajar (art. 6), y el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (art. 7), entre las cuales señala en particular:

- a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores:
  - i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual;
  - ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto;
- b) La seguridad y la higiene en el trabajo;
- c) Igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad;
- d) El descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las variaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos.

En este aspecto, es importante destacar la labor de la OIT para asegurar las condiciones de trabajo dignas. Hay que mencionar la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 1998<sup>79</sup>, que recoge los cuatro derechos fundamentales, de aplicación universal, a saber: la libertad de asociación, la pro-

<sup>77</sup> Res. Consejo DH 21/11, párrs. 85-86.

<sup>78</sup> Res. Consejo DH 21/11, párrs. 83-84.

<sup>79</sup> Vid. el texto y la información relevante en: <http://www.ilo.org/declaration/lang-es/index.htm>

hibición del trabajo forzoso, la prohibición del trabajo infantil y la no discriminación en el trabajo<sup>80</sup>. Asimismo, debemos recordar la Agenda de Trabajo Decente, promovida por la OIT desde 1999<sup>81</sup>. Durante la AG de la ONU de 2015, el trabajo decente y los cuatro pilares del Programa de Trabajo Decente – creación de empleo, protección social, derechos en el trabajo y diálogo social – se convirtieron en elementos centrales de la nueva Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible.

### c) Educación y cultura

En principio, la educación y la cultura no se incluyen en el derecho a un nivel de vida adecuado de la DUDH y del PIDESC, sino que se prevén como dos derechos independientes. Posiblemente, el artículo 25 DUDH admite una interpretación más amplia, ya que define un nivel de vida adecuado en términos de la salud y el bienestar.

Sin embargo, los Principios Rectores de la ONU mencionan estos dos derechos, también de manera independiente, como derechos específicos cuya protección posee relevancia en el contexto de la pobreza<sup>82</sup>. Es más, el derecho a la cultura se formula de manera más amplia y comprende los derechos a participar en la vida cultural y a gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones<sup>83</sup>. En las observaciones generales N° 17 y N° 21, el Comité destaca sus vínculos tanto con el derecho a la educación como con el derecho a un nivel de vida adecuado.

Del mismo modo, la Declaración sobre la Pobreza y el Pacto hace referencia a un nivel mínimo en relación con el derecho a la educación<sup>84</sup>. Al respecto, trae a colación la Observación general N° 13 del CDESC, que conecta este derecho con la autonomía de la persona. En este sentido, la educación brinda el principal medio para permitir a los adultos y menores marginados económica y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en la vida de las comunidades.

**Los derechos a la educación y la cultura, esenciales en la lucha contra la pobreza**

### d) Salud

Como se adelantó en el epígrafe anterior, el artículo 25 DUDH incluye la salud como un elemento de definición del nivel de vida ade-

**Derecho a la salud y pobreza**

<sup>80</sup> Los ocho convenios fundamentales de la OIT que protegen estos derechos son los siguientes: Convenios n° 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación), de 1958; Convenio n° 100 sobre igualdad de remuneración, de 1951; Convenio n° 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, de 1948; Convenio n° 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, de 1949; Convenio n° 29 sobre el trabajo forzoso, de 1930; Convenio n° 105 sobre la abolición del trabajo forzoso, de 1957; Convenio n° 138 sobre la edad mínima, de 1973 y Convenio n° 182 sobre las peores formas de trabajo infantil, de 1999.

<sup>81</sup> Vid. más información en: [http://www.ilo.org/global/publications/magazines-and-journals/world-of-work-magazine/articles/WCMS\\_101813/lang-es/index.htm](http://www.ilo.org/global/publications/magazines-and-journals/world-of-work-magazine/articles/WCMS_101813/lang-es/index.htm)

<sup>82</sup> Res. Consejo DH 21/11, párrs. 87-90.

<sup>83</sup> Párrs. 89-90.

<sup>84</sup> E/C.12/2001/10, párr. 16.

cuado. En cambio, el PIDESC opta por prever un artículo independiente (art. 12) sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

Según la Observación general N° 14 del CDESC,

La salud es un derecho humano fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos. Todo ser humano tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud que le permita vivir dignamente. La efectividad del derecho a la salud se puede alcanzar mediante numerosos procedimientos complementarios, como la formulación de políticas en materia de salud, la aplicación de los programas de salud elaborados por la Organización Mundial de la Salud (OMS) o la adopción de instrumentos jurídicos concretos (párr. 1).

Los Principios Rectores hacen referencia a este derecho específico en el contexto de la pobreza<sup>85</sup>, y la Declaración sobre la Pobreza y el Pacto menciona la obligación de respetar los niveles mínimos del derecho a la salud.

#### *e) Vivienda y servicios domiciliarios*

#### **Derecho a la vivienda y pobreza**

La vivienda (o la vivienda adecuada) forma parte integrante del concepto de un nivel de vida adecuado, de conformidad con los arts. 25 de la DUDH y el 11 del PIDESC.

Al respecto, el CDESC indica que no tiene que interpretarse en un sentido restrictivo. Debe considerarse como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte. Las características de este derecho se desarrollan en la Observación general N° 4, sobre el derecho a una vivienda adecuada y en la Observación general N° 7, sobre desalojos forzosos. El derecho a una vivienda adecuada abarca los siguientes aspectos: la protección contra el desalojo forzoso y la destrucción y demolición arbitrarias del hogar; el derecho a ser libre de injerencias arbitrarias en el hogar, la privacidad y la familia; y el derecho a elegir la residencia y determinar dónde vivir y el derecho a la libertad de circulación. Además, el derecho a una vivienda adecuada contiene otros derechos. Entre ellos figuran: la seguridad de la tenencia; la restitución de la vivienda, la tierra y el patrimonio; el acceso no discriminatorio y en igualdad de condiciones a una vivienda adecuada; la participación en la adopción de decisiones vinculadas con la vivienda en el plano nacional y en la comunidad<sup>86</sup>.

Los Principios Rectores de la ONU contemplan este derecho entre los derechos específicos y lo formulan como derecho a una vivienda adecuada, seguridad de la tenencia y prohibición del desalojo forzoso<sup>87</sup>.

<sup>85</sup> Res. Consejo DH 21/11, párrs. 81-82.

<sup>86</sup> Citado por ACNUDH, *El derecho a una vivienda adecuada*, Folleto Informativo n°21/Rev.1, p. 3, disponible en: [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21\\_rev\\_1\\_Housing\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf)

<sup>87</sup> Res. Consejo DH 21/11, párrs. 81-82.

El agua insalubre es una de las causas principales de las enfermedades que provocan elevados niveles de mortalidad infantil y de lactantes entre las familias que viven en la pobreza, y afecta a muchos otros derechos, como el derecho a la salud, la educación, el trabajo y la vida privada, obstaculizando la salida de la pobreza. La AG reconoció este derecho explícitamente a través de la Resolución, de 2010<sup>88</sup>, al afirmar que un agua potable limpia y el saneamiento son esenciales para la realización de todos los derechos humanos. La Resolución exhorta a los Estados y OO.II. a proporcionar recursos financieros, la capacitación y la transferencia de tecnología para ayudar a los países, en particular a los países en vías de desarrollo, a asegurar un suministro de agua potable y saneamiento saludable, limpio, accesible y asequible para todos. Asimismo, el CDESC adoptó la Observación general N° 15 sobre el derecho al agua. El art. I.1 reconoce que el derecho humano al agua es indispensable para una vida digna.

**El derecho al agua y la pobreza**

#### *f) Faceta prestacional de los derechos de libertad*

Los Principios Rectores de la ONU contemplan tres principios relevantes para la realización de los derechos de libertad: la capacidad de actuación y autonomía de las personas que viven en la extrema pobreza (E); la participación y empoderamiento (F) y la transparencia y acceso a la información (G)<sup>89</sup>. Todos ellos implican que las políticas de los Estados deben basarse en el reconocimiento del derecho de esas personas a tomar sus propias decisiones y desarrollar su potencial, así como tener acceso a la información correspondiente y participar en las medidas que afectan a su vida.

**Derechos de participación e información de las personas en situación de pobreza**

Las personas que viven en la pobreza tienen más probabilidades de ser víctimas de atentados contra su vida privada y su reputación por parte del Estado y de agentes no estatales. Estas intromisiones pueden causarse debido a las condiciones de hacinamiento en las viviendas o a un control excesivo de los servicios sociales. Los niños de las familias que viven en la pobreza corren un mayor riesgo de ser separados de su medio familiar por las autoridades e internados en establecimientos especiales. El derecho en cuestión debe interpretarse a la luz de las disposiciones de la DUDH (art. 16), PID-CP (art. 17), PIDESC (art. 10), entre otras correspondientes a los colectivos vulnerables. En particular, según el criterio del CDH, el art. 17 prevé «el derecho de toda persona a ser protegida respecto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, así como de ataques ilegales a su honra y reputación»<sup>90</sup>.

**Deber de protección de la vida privada y del honor de las personas en situación de pobreza**

<sup>88</sup> Res. AG 64/292, de 28 de julio de 2010.

<sup>89</sup> Res. Consejo DH 21/11, párrs. 36-47.

<sup>90</sup> Vid. la Observación general n° 16, párr. 1.

## 4.2. En otros ámbitos

### a) Derecho penal y administrativo sancionador

**Necesidad de protección penal de las personas en situación de pobreza**

Los Principios Rectores señalan que las personas que viven en la pobreza a menudo se exponen a riesgos de violencia, provenientes del ámbito público o privado, y amenazas a su integridad física por parte de los agentes estatales y de otras personas<sup>91</sup>. La vulnerabilidad y continua exposición a la violencia afectan a su salud física y mental y socavan su desarrollo económico y su capacidad de salir de la pobreza.

**Las personas en situación de pobreza son detenidas y condenadas con mayor frecuencia**

Además, debido a diversos factores estructurales y sociales, como, por ejemplo, la discriminación, las personas que viven en la pobreza entren en contacto con el sistema de justicia penal con una frecuencia muy alta, y se enfrentan a obstáculos considerables para salir del sistema<sup>92</sup>. En consecuencia, es siempre desproporcionalmente alto el número de personas arrestadas, detenidas y encarceladas que pertenecen al grupo de pobres y socialmente excluidos. Muchas de estas personas permanecen en detención preventiva por periodos prolongados, sin un recurso efectivo para solicitar la libertad bajo fianza o una revisión. Al no tener acceso a la asistencia jurídica adecuada, se exponen a ser condenadas con una mayor probabilidad. Durante la detención no suelen tener medios al alcance para recurrir las violaciones de sus derechos, las condiciones inseguras o poco higiénicas, los malos tratos o los retrasos prolongados y la denegación de la justicia. Las multas que se imponen a las personas pobres tienen un efecto desproporcionado en ellas, empeoran su situación y perpetúan el círculo vicioso de la pobreza. Las personas sin hogar sufren restricciones frecuentes de su libertad de movimiento, y se las penaliza por utilizar los espacios públicos o, simplemente, no tienen acceso a dichos espacios.

### b) Derecho financiero y tributario

**Las políticas presupuestarias y fiscales, según los Principios Rectores**

Los Principios Rectores insisten en la necesidad de velar por que las políticas públicas de los Estados otorguen la debida prioridad a las personas que viven en la extrema pobreza<sup>93</sup>. Al diseñar y aplicar las políticas públicas, incluidas las medidas presupuestarias y fiscales, tienen que considerar los datos desglosados e información actualizada sobre la pobreza. Los Estados deben asegurarse de que se recauden y utilicen suficientes recursos para hacer efectivos los derechos humanos de las personas que viven en la pobreza. Las políticas fiscales, incluidas las que se refieren a la recaudación de ingresos, las asignaciones presupuestarias y los gastos, deben cumplir con las normas y los principios de derechos humanos, en particular la igualdad y la no discriminación.

<sup>91</sup> Res. Consejo DH 21/11, párrs. 63-64.

<sup>92</sup> Res. Consejo DH 21/11, párrs. 65-66.

<sup>93</sup> Res. Consejo DH 21/11, párrs. 51-53 y 61.

c) *Derecho procesal*

Las personas que viven en la pobreza a menudo carecen de capacidad para acceder a la justicia o buscar reparación por las acciones u omisiones que las hayan perjudicado. Tropezan con una serie de obstáculos, desde la incapacidad de interponer las denuncias, a causa de los costes o de su desconocimiento de la ley, hasta el incumplimiento de las decisiones judiciales dictadas en su favor. Los desequilibrios de poder y la falta de mecanismos de denuncia independientes, accesibles y efectivos les impiden, con frecuencia, impugnar las decisiones administrativas que les perjudican. Sin acceso efectivo a la justicia, se ven en la imposibilidad de buscar y obtener una reparación por las violaciones de las normas nacionales e internacionales de derechos humanos, lo que agrava su vulnerabilidad, inseguridad y aislamiento y hace perpetuar su situación de pobreza. Teniendo en cuenta estos hechos, los Principios Rectores de la ONU prevén el derecho específico a igual protección ante la ley, igual acceso a la justicia y medios de reparación efectivos<sup>94</sup>.

En este sentido, hay que hacer referencia a normas de relevancia tales como la DUDH (arts. 7, 8 y 10) y el PIDCP (art. 14). En este sentido, adquieren un valor particular las Observaciones generales del Comité en el marco del Pacto<sup>95</sup>:

El artículo 14 incluye el derecho de acceso a los tribunales en los casos en que se trata de determinar cargos penales, así como también derechos y obligaciones en un procedimiento judicial. El acceso a la administración de justicia debe garantizarse efectivamente en todos esos casos para asegurar que ninguna persona se vea privada, por lo que toca al procedimiento, de su derecho a exigir justicia. Esta garantía prohíbe también toda distinción relativa al acceso a los tribunales y cortes de justicia que no esté basada en derecho y no pueda justificarse con fundamentos objetivos y razonables. La garantía se infringe si a determinadas personas se les impide entablar una acción contra cualquier otra persona por razones tales como la raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento u otra condición...

El que se disponga o no de asistencia letrada determina con frecuencia que una persona pueda tener o no tener acceso a las actuaciones judiciales pertinentes o participar en ellas de un modo válido. Si bien en el apartado d) del párrafo 3 del artículo 14 se aborda explícitamente la garantía de la asistencia letrada en el proceso penal, se alienta a los Estados a proporcionar asistencia letrada gratuita también en otros casos, cuando las personas carezcan de medios suficientes para pagarla.

## 5. GRUPOS VULNERABLES

Los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos recuerdan que la discriminación es a la vez causa y consecuen-

**Necesidad de acceso efectivo a la justicia de las personas en situación de pobreza**

**DUDH y PIDCP; Doctrina del Comité de Derechos Humanos**

**La igualdad exige proteger a colectivos especialmente vulnerables**

<sup>94</sup> Res. Consejo DH 21/11, párrs. 67-68.

<sup>95</sup> Vid. la Observación general n° 32.



cia de la pobreza<sup>96</sup>. Con frecuencia, la pobreza tiene su origen en prácticas discriminatorias directas e indirectas. Quienes viven en la pobreza son también objeto de actitudes discriminatorias y estigmatización por parte de las autoridades públicas y los agentes privados, precisamente porque son pobres. De este modo, las personas que viven en la pobreza suelen sufrir múltiples o agravadas formas de discriminación, incluida la que se debe a su situación económica. En el ámbito de los derechos humanos, los conceptos de igualdad y de vulnerabilidad están estrechamente vinculados. Las personas que viven en la pobreza se encuentran en una situación de vulnerabilidad especial, porque se ven particularmente afectadas sus capacidades para hacer frente a las eventuales lesiones de sus derechos básicos. Esa disminución de capacidades se asocia con una condición determinada, que permite situar a la persona dentro de un colectivo en condiciones de clara desigualdad material con respecto al colectivo mayoritario. Cabe hacer referencia a varios grupos vulnerables: niños, mujeres, migrantes, personas mayores, personas con discapacidad, y pueblos indígenas, campesinos y afrodescendientes. En el momento actual, la condición de refugiado o desplazado se une a la situación de pobreza extrema, y otras situaciones de vulnerabilidad, como la edad, la enfermedad o el embarazo.

### 5.1. Niñez y adolescencia

#### La pobreza en la infancia: normas internacionales y procedimientos especiales de protección

Los Principios Rectores señalan que la pobreza en la infancia constituye una causa de pobreza en la vida adulta<sup>97</sup>. De este modo, los derechos de los niños (y las niñas) deben tener prioridad, y los Estados tienen que tomar medidas urgentes e inmediatas para erradicar la pobreza en la infancia.

En el plano universal, son de aplicación la DUDH y los Pactos y, además, de manera especial, la Convención sobre los Derechos del Niño, de 1989<sup>98</sup>, el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados, de 2000<sup>99</sup>, el Protocolo Facultativo sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, de 2000<sup>100</sup>, y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones, de 2011<sup>101</sup>.

Además, entre los procedimientos especiales<sup>102</sup>, adquieren relevancia el Relator/a especial sobre la trata de personas, especialmente las

<sup>96</sup> Res. Consejo DH 21/11, párr. 18.

<sup>97</sup> Res. Consejo DH 21/11, párr. 18.

<sup>98</sup> Res. AG 44/25, Anexo, UN Doc. A/44/49, de 20 de noviembre de 1989, en vigor desde el 2 de septiembre de 1990.

<sup>99</sup> Res. AG 54/263, Anexo I, Un Doc. A/54/49, de 25 de mayo de 2000, en vigor desde el 12 de febrero de 2002.

<sup>100</sup> Res. AG 54/263, de 25 de mayo de 2000, en vigor desde el 18 de enero de 2002.

<sup>101</sup> Res. AG 66/138, de 19 de diciembre de 2011, en vigor desde el 14 de abril de 2014.

<sup>102</sup> Vid. la información actualizada sobre los procedimientos especiales en: <http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/chr/special/themes.htm>

mujeres y los niños<sup>103</sup> y el Relator/a especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía<sup>104</sup>.

## 5.2. Mujeres en situación de vulnerabilidad

Los Principios Rectores recuerdan que, debido a las formas múltiples de discriminación, las mujeres representan una parte desproporcionada de la población pobre<sup>105</sup>. Al respecto, los Estados deben asumir la obligación de eliminar la discriminación de jure y de facto y de adoptar medidas para alcanzar la igualdad efectiva entre hombres y mujeres.

Aparte de los instrumentos internacionales universales, a saber, la DÚDH, el PIDCP y el PIDESC (art. 2 correspondiente a cada uno de ellos), que se analizaron en el contexto de la protección de los derechos específicos, hay que tener en cuenta las normas adoptadas para erradicar la discriminación de las mujeres: la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, de 1979 (CEDAW)<sup>106</sup>, y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, de 1999<sup>107</sup>. El Protocolo Facultativo establece la competencia del Comité en el marco de la CEDAW para recibir y considerar las comunicaciones individuales e interestatales sobre la violación de las normas convencionales. Entre los primeros instrumentos específicos de la ONU, pueden mencionarse la Convención sobre Derechos Políticos de la Mujer, de 1952; la Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada, de 1957, y la Convención sobre el consentimiento para el matrimonio, la edad mínima para contraer matrimonio y el registro de los matrimonios, de 1962.

Del mismo modo, existen procedimientos especiales que se ocupan de este tema desde las perspectivas distintas, entre otros: el Relator/a especial sobre la violencia contra la mujer<sup>108</sup>; el Relator/a especial sobre la trata de personas, especialmente las mujeres y los niños<sup>109</sup>, y el Grupo de trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica<sup>110</sup>.

## 5.3. Migrantes

Los migrantes constituyen un grupo vulnerable especialmente expuesto a la extrema pobreza. En el sentido amplio del término, que incluye los migrantes, los refugiados, los solicitantes de asilo y los

**Derechos de las mujeres en situación de vulnerabilidad: normas y procedimientos de interés para luchar contra la pobreza de este colectivo**

**Los migrantes como grupo particularmente expuesto a la pobreza: normas e instrumentos pertinentes**

<sup>103</sup> Res. Comisión DH 2004/110.

<sup>104</sup> Res. Comisión DH 1990/68.

<sup>105</sup> Res. Consejo DH 21/11, párr. 23.

<sup>106</sup> Res. AG 34/180, UN Doc. A/34/46, de 18 de diciembre de 1979, en vigor desde el 3 de septiembre de 1981.

<sup>107</sup> Res. AG 54/4, Anexo, UN Doc. A/54/49, de 6 de octubre de 1999, en vigor desde el 22 de diciembre de 2000.

<sup>108</sup> Res. Comisión DH 1994/45.

<sup>109</sup> Res. Comisión DH 2004/110.

<sup>110</sup> Res. Consejo DH 15/23, de 2010.

desplazados internos, son objeto de la discriminación y de la exclusión o falta de integración en las sociedades con las que intentan establecer los vínculos efectivos.

Del mismo modo que otros grupos, quedan protegidos por la DUDH y los Pactos. Además, cuentan con numerosos instrumentos específicos, tales como: la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, de 1966; la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, de 1954; la Convención para reducir los casos de apatridia, de 1961; la Convención sobre el Estatuto del Refugiado, de 1951; el Protocolo sobre el Estatuto del Refugiado, de 1966; la Declaración sobre los derechos humanos de los individuos que no son nacionales del país en que viven, adoptada por la AG de la ONU (Res. 40/144), de 1985; la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, de 2000; el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, de 2000, y el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, de 2000, y la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, de 1990 (ICMW). En el ámbito de la OIT, podemos citar el Convenio núm. 97 sobre los trabajadores migrantes (revisado), de 1949, y el Convenio núm. 143 sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), de 1975.

Asimismo, junto con el mandato específico del Relator/a especial sobre los derechos humanos de los migrantes<sup>111</sup>, existen otros mandatos pertinentes que contribuyen a la protección de los derechos de los migrantes en contextos particulares, por ejemplo, el Relator/a especial sobre los derechos humanos de las personas internamente desplazadas<sup>112</sup> y el Relator/a especial sobre formas contemporáneas de racismo, xenofobia y formas de intolerancia<sup>113</sup>.

#### 5.4. Adultos mayores

**Los adultos mayores: ausencia de tratado específico, pero posible aplicación de otros**

Es un hecho conocido que durante el siglo xx, la proporción de personas mayores aumentó considerablemente y ha seguido aumentando en el siglo xxi. En 2007, el 10,7% de la población mundial tenía sesenta años o más, y se calcula que, en 2025, ese porcentaje llegue al 15,1% y, en 2050, alcance el 21,7%<sup>114</sup>. Los Principios Rectores mencionan las personas de edad entre los grupos vulnerables, particularmente expuestos a la extrema pobreza y la exclusión social<sup>115</sup>.

Actualmente, no todos los instrumentos de derechos humanos contienen una referencia explícita a este grupo. No obstante, como

<sup>111</sup> Res. Comisión DH 1999/44.

<sup>112</sup> Res. Comisión DH 2004/55.

<sup>113</sup> Res. Comisión DH 1993/20.

<sup>114</sup> Citado por: <http://www.embajadaabierta.com/la-onu-y-la-tercera-edad-los-derechos-de-los-adultos-mayores/>.

<sup>115</sup> Res. Consejo DH 21/11, párr. 8.

podemos deducir de la interpretación de los órganos de los tratados, las normas generales son también de aplicación a este colectivo vulnerable<sup>116</sup>. Entre los tratados, las más recientes convenciones relativas a los trabajadores migrantes y a las personas con discapacidad mencionan las personas mayores. Por ejemplo, en su Preámbulo, la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, de 2006, señala la difícil situación en que se encuentran esas personas como víctimas de múltiples o agravadas formas de discriminación por motivos de distinta índole, incluidas patrimonio o edad.

Por ahora, en el plano universal, no existe un tratado específico sobre los derechos de este grupo de personas. Sin embargo, se formulan propuestas al respecto<sup>117</sup>. Del mismo modo, cabe recordar a la labor del Experto independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad, mandato establecido en 2013<sup>118</sup>.

## 5.5. Personas con discapacidad

Las personas con discapacidad forman parte de grupos vulnerables que, según los Principios Rectores, sufren a menudo la discriminación y la exclusión social<sup>119</sup> y, como consecuencia, dificultades para disfrutar de un nivel de vida adecuado.

Como la mayoría de grupos vulnerables, este grupo es objeto de protección específica en el plano internacional universal. Junto con los instrumentos ya citados, que constituyen la Carta Internacional de los Derechos Humanos<sup>120</sup>, la situación de este colectivo se tiene en cuenta en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, de 2006<sup>121</sup>. En su Preámbulo se destaca el hecho que las personas con discapacidad viven en condiciones de la pobreza y reconoce la necesidad de mitigar los efectos negativos de la pobreza en esas personas. Además, y ya desde un enfoque activo, basado en la protección de derechos humanos y libertades fundamentales, apunta la posibilidad de que las personas con discapacidad participen en el desarrollo económico, social y humano de la sociedad y en la erradicación de la pobreza.

Del mismo modo que en relación con otros colectivos vulnerables, la Convención prevé la creación de un Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad (art. 34) que estudia los informes periódicos de los Estados Partes en la Convención.

**Protección de las personas con discapacidad en situación de pobreza: normas, órganos y procedimientos**

<sup>116</sup> Vid. la Observación general n° 6 *sobre los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores*.

<sup>117</sup> <http://www.embajadaabierta.com/la-onu-y-la-tercera-edad-los-derechos-de-los-adultos-mayores/>.

<sup>118</sup> Res. Consejo DH 24/20.

<sup>119</sup> Res. Consejo DH 21/11, párr. 8.

<sup>120</sup> Vid. sobre la Carta Internacional de los Derechos Humanos en: <http://www.un.org/es/rights/overview/charter-hr.shtml>. En relación con las personas con discapacidad, vid. la Observación general n° 5 del PIDESC.

<sup>121</sup> Res. AG A/61/611, UN Doc. A/61/49, de 13 de diciembre de 2006, en vigor sede el 3 de mayo de 2008.

Mediante el Protocolo Facultativo, de 2006<sup>122</sup>, al Comité se le atribuye la competencia de conocer de las comunicaciones individuales e interestatales.

También debemos destacar la aprobación bastante reciente del mandato del Relator/a especial sobre los derechos de las personas con discapacidad<sup>123</sup>.

## 5.6. Pueblos indígenas, campesinos y afrodescendientes

Los pueblos indígenas viven en todos los continentes, del Ártico al Pacífico pasando por Asia, África y las Américas. Aunque los Principios Rectores mencionan este grupo entre los especialmente expuestos a la extrema pobreza, su protección efectiva dificulta la ausencia de una definición de pueblo indígena generalmente aceptada en el contexto del derecho y las políticas internacionales<sup>124</sup>.

En la Declaración de la AG sobre los derechos de los pueblos indígenas, de 2007, no se establece definición alguna. De hecho, en sus arts. 9 y 33, se afirma que los pueblos y los individuos indígenas tienen derecho a pertenecer a una comunidad o nación indígena, de conformidad con las tradiciones y costumbres de la comunidad o nación de que se trate, y a determinar su propia identidad. El Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas destaca tales características como: un vínculo fuerte con el territorio y los recursos naturales circundantes; sistemas sociales, económicos o políticos singulares, e idiomas, cultura y creencias singulares<sup>125</sup>. El Convenio núm. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes también hace referencia a este grupo.

Al igual que en otros supuestos, señalamos el mandato del Relator/a especial sobre los derechos de los pueblos indígenas<sup>126</sup> y el Grupo de trabajo de expertos sobre los afrodescendientes<sup>127</sup>. Del mismo modo, puede tener relevancia para la protección de estos colectivos vulnerables el Relator/a especial sobre formas contemporáneas de racismo, xenofobia y formas de intolerancia<sup>128</sup>.

## 5.7. LGBT

**No referencia expresa al colectivo LGBT en los Principios Rectores pero aplicación de normas antidiscriminatorias**

El grupo LGBT no está señalado como especialmente vulnerable en el contexto de los Principios Rectores. No obstante, se observa una preocupación creciente sobre la discriminación y la exclusión

<sup>122</sup> Vid. el texto y otra información relevante sobre el Protocolo en: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/OptionalProtocolRightsPersonsWithDisabilities.aspx>

<sup>123</sup> Res. Consejo DH 26/20, de 2014.

<sup>124</sup> Ver la información más completa en: [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/fs9Rev.2\\_SP.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/fs9Rev.2_SP.pdf)

<sup>125</sup> *Ibid.*

<sup>126</sup> Res. Comisión DH 2001/57.

<sup>127</sup> Res. Comisión DH 2002/68.

<sup>128</sup> Res. Comisión DH 1993/20.

social de personas que pertenecen a este colectivo. Además, junto con otras personas vulnerables, están particularmente expuestos a los riesgos de contraer VIH/SIDA y no contar con atención médica necesaria.

Tanto el CDH, en el marco del art. 26 del PIDCP, como el CDESC, a través de los arts. 2 y 3 del PIDESC, prohíben toda discriminación en el acceso a la salud por razón de orientación sexual o de identidad de género<sup>129</sup>.

En junio de 2011, el Consejo DH adoptó la primera resolución de la ONU relativa a derechos humanos, orientación sexual e identidad de género<sup>130</sup>.

La discriminación contra las personas LGBT a menudo se ve exacerbada por otros factores de identidad, como el sexo, el origen étnico, la edad y la religión, así como por factores socioeconómicos como la pobreza y el conflicto armado<sup>131</sup>. Esas múltiples formas de discriminación pueden tener efectos a nivel individual, pero también en el plano social, ya que las personas LGBT que ven vedado su acceso a derechos básicos como el trabajo, la salud, la educación y la vivienda viven en situaciones de pobreza, privadas de toda oportunidad económica<sup>132</sup>. Según estudios realizados en varios países, las tasas de pobreza, la falta de un hogar y la inseguridad alimentaria son más elevadas entre las personas LGBT que en el resto de la comunidad<sup>133</sup>.

## 6. FUENTES DE INTERNET

ACNUDH:

<http://acnudh.org/>

ACNUR:

<http://www.acnur.org/t3/>

DUDH:

<http://www.un.org/es/documents/udhr/>

FAO:

<http://www.fao.org>

Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM):

<http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>

Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS):

<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

<sup>129</sup> Ver las *observaciones generales n° 14 y n° 20* del CDH. Además, el Comité reforzó su postura en el tratamiento de los casos concretos, como por ejemplo, en el asunto *Toonen c. Australia*. En este caso señaló que toda distinción entre las personas por razones de su orientación sexual y su identidad de género equivale a una violación de art. 2 PIDCP.

<sup>130</sup> Res. Consejo DH 17/19. Vid. más información en: [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/BornFreeAndEqualLowRes\\_SP.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/BornFreeAndEqualLowRes_SP.pdf)

<sup>131</sup> Vid. CRC/C/GC/15, párr. 8, A/HRC/20/16, párrs. 17, 23 a 27, A/HRC/26/50, párr. 15, y CEDAW/C/GC/28, párr. 18.

<sup>132</sup> Vid. A/HRC/27/55, párrs. 64 a 66, y E/C.12/PER/CO/2-4, párr. 5.

<sup>133</sup> A/HRC/29/23, párr. 42.

- Observaciones generales del CDESC (en el marco del PIDESC):  
[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/TB-Search.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=11](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TB-Search.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=11)
- Observaciones generales del CDH (en el marco del PIDCP):  
[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/TB-Search.aspx?Lang=en&TreatyID=8&DocTypeID=11](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TB-Search.aspx?Lang=en&TreatyID=8&DocTypeID=11)
- ONU:  
<http://www.un.org>
- OIT:  
<http://www.ilo.org>
- OMI:  
<http://www.imo.org>
- OMM:  
<http://www.wmo.org>
- OMC:  
<http://www.wto.org>
- OMS:  
<http://www.who.org>
- Órganos de derechos humanos de la ONU:  
<http://www.ohchr.org/SP/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx>
- PMA:  
<http://es.wfp.org/>
- PNUD:  
<http://www.undp.org/content/undp/es/home.html>
- Plan estratégico del PNUD 2014-2017:  
<http://www.undp.org/content/undp/es/home/ourwork/overview.html>
- PNUMA:  
<http://www.unep.org/spanish/>
- Principales tratados internacionales de derechos humanos:  
<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CoreInstruments.aspx>
- Los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos, Res. Consejo DH 21/11, de 27 de septiembre de 2012:  
[http://www.ohchr.org/Documents/Publications/OHCHR\\_ExtremePovertyandHumanRights\\_SP.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/OHCHR_ExtremePovertyandHumanRights_SP.pdf)
- Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos:  
<http://www.ohchr.org/SP/Issues/Poverty/Pages/SRExtremePovertyIndex.aspx>
- UNESCO:  
<http://portal.unesco.org/>

## 2. AMÉRICA LATINA \*

1. DATOS SOBRE LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA. 2. INSTITUCIONES Y POLÍTICAS: 2.1. Instituciones; 2.2. Políticas. 3. DERECHO A LA PROTECCIÓN FRENTE LA POBREZA: 3.1. Fundamento; 3.2. Titulares y obligados; 3.3. Contenido; 3.4. Límites e incumplimientos; 3.5. Garantías. 4. ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA: 4.1. Para favorecer el ejercicio de otros derechos sociales; 4.2. En otros ámbitos. 5. GRUPOS VULNERABLES: 5.1. Niñez y adolescencia; 5.2. Mujeres en situación de vulnerabilidad; 5.3. Migrantes; 5.4. Adultos mayores; 5.5. Personas con discapacidad; 5.6. Pueblos indígenas, campesinos y afrodescendientes. 5.7. LGBTI. 6. FUENTES DE INTERNET

### 1. DATOS SOBRE LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA

Según los datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de la ONU (CEPAL)<sup>1</sup>, la tasa de pobreza de América Latina en 2013 fue de un 28,1% de la población, en tanto que la indigencia, o pobreza extrema, alcanzó el 11,7%. Estos porcentajes equivalen a 165 millones de personas en situación de pobreza, de los cuales 69 millones son personas en situación de pobreza extrema.

**Persistencia de la  
pobreza en América  
Latina**

---

\* *Abreviaturas:* CADH = Convención Americana sobre Derechos Humanos; CEPAL = Comisión Económica para América Latina y el Caribe (de la ONU); CEPACIDI = Comisión Ejecutiva Permanente del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral; CIDH = Comisión Interamericana de Derechos Humanos; CIDI = Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral; Corte IDH = Corte Interamericana de Derechos Humanos; DADDH = Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre; DDS = Departamento de Desarrollo Sostenible (de la OEA); DESC = Derechos económicos, sociales y culturales; GTPSS = Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador; IIDH = Instituto Interamericano de Derechos Humanos; LGBTI = Personas Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans e Intersex; OEA = Organización de los Estados Americanos; OEI = Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura; OI = Organización internacional intergubernamental (OOII = Organizaciones internacionales intergubernamentales); Protocolo de San Salvador (PSS) = Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; PNUMA/ORPALC = Oficina Regional para América Latina y el Caribe; SEGIB = Secretaría General Iberoamericana; SG = Secretario General (de la OEA); SIDH = Sistema Interamericano de Derechos Humanos; SISCA = Sistema de Seguimiento de las Cumbres de las Américas.

<sup>1</sup> Vid. el Informe de la CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2014*, Santiago de Chile, 2014, pp. 15-16, disponible en:

[http://ceal.com/wp-content/uploads/sites/8/2015/01/S1420729\\_es1.pdf](http://ceal.com/wp-content/uploads/sites/8/2015/01/S1420729_es1.pdf)



Estos valores dan cuenta de que la tasa de pobreza se mantuvo sin diferencias significativas con respecto a los niveles observados en 2012 (28,1%). La pobreza extrema, por su parte, también permaneció sin cambios estadísticamente significativos, debido a que el valor observado en 2013 es solo 0,4 puntos porcentuales superior al de 2012 (11,3%).

Esto significa que en 2013 el número de personas en situación de pobreza se mantuvo casi invariable, en tanto que el número de personas en situación de indigencia se incrementó alrededor de 3 millones y se produjo una disminución de similar magnitud de la cantidad de personas pobres no indigentes.

Pese a las mínimas variaciones observadas en términos de tasas, las nuevas estimaciones permiten establecer que la pobreza extrema ha alcanzado valores similares a los de 2011, lo que representa un retroceso respecto de los logros de los años precedentes. Esta situación no es nueva, pues los datos presentados en ediciones anteriores del Panorama Social revelaban tendencias similares.

Cabe señalar que, de conformidad con los valores que indica la tabla sobre el porcentaje de personas en situación de pobreza y de pobreza extrema (o indigencia): en 1990, dichos números correspondían, respectivamente, al 48,4% y el 22,6 %; en 1999, al 43,8% y el 18,5%; en 2012, como se había indicado, al 28,1% y el 11,3%, y en 2014, al 28% y el 12%<sup>2</sup>. De este modo, en el año 2014, ambos indicadores se mantuvieron sin cambio, mostrando un ligero ascenso en relación con el número de personas en situación de pobreza extrema.

## 2. INSTITUCIONES Y POLÍTICAS

### 2.1. Instituciones

#### La OEA y las Cumbres de las Américas

Desde la perspectiva regional de América Latina, el referente más destacado es la Organización de los Estados Americanos (OEA)<sup>3</sup>, debido a su composición y a las amplias competencias en materia de derechos humanos. Aunque la OEA carece de una unidad (o relatoría) específica sobre la pobreza, las competencias al respecto asume la Unidad sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>4</sup>.

En el plano institucional, hay que hacer referencia a la labor de las Cumbres de las Américas<sup>5</sup>, que llevan a cabo las iniciativas importantes para erradicar la pobreza. Dentro de sus amplísimos mandatos, podemos señalar tres en particular: Derechos Humanos, Desarrollo Económico Sostenible y Desarrollo Social.

<sup>2</sup> CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2014*, p. 16.

<sup>3</sup> Hoy en día, la OEA reúne a los 35 Estados independientes de las Américas y constituye el principal foro gubernamental político, jurídico y social del Hemisferio. Además, ha otorgado el estatus de Observador Permanente a 69 Estados, así como a la Unión Europea (UE). Citado por: [http://www.oas.org/es/acerca/quienes\\_somos.asp](http://www.oas.org/es/acerca/quienes_somos.asp).

<sup>4</sup> <http://www.oas.org/es/cidh/desc/>

<sup>5</sup> La Séptima Cumbre de las Américas se celebró en la Ciudad de Panamá, el 10 y 11 de abril de 2015. Perú acogerá la Octava Cumbre de las Américas en 2018. <http://www.summit-americas.org/default.htm>.

El Sistema de Seguimiento de las Cumbres de las Américas (SIS-CA)<sup>6</sup> indica que la Sexta Cumbre, en composición de las Jefas y los Jefes de Estado y de Gobierno, que se celebró en Cartagena de Indias en 2012, acordó mandatos orientados a la acción en cinco áreas: la primera de ellas es la eliminación de la pobreza. Dentro de esta área de acción, se formularon propuestas especialmente relevantes y detalladas<sup>7</sup>.

Los instrumentos de derechos humanos adoptados en el marco de la OEA<sup>8</sup> han tenido repercusión en todos los ámbitos, incluido el de la pobreza. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) han contribuido a la promoción y la protección de los derechos humanos en todos los países del Continente americano. Entre otros, han conocido de casos con implicación en la protección contra la pobreza.

**Papel del sistema interamericano de derechos humanos en la lucha contra la pobreza**

## 2.2. Políticas

En el marco del mandato de las Cumbres de las Américas relativo al Desarrollo Económico Sostenible, se expresa la preocupación de que

**La pobreza en los Mandatos de las Cumbres de las Américas**

la pobreza es un fenómeno que está presente en todos los países del Hemisferio y que la pobreza extrema afecta a millones de personas. En ese sentido, [se compromete] a intensificar [los] esfuerzos para dar cumplimiento a los compromisos asumidos en la Cumbre del Milenio, especialmente el de la reducción, para 2015, en un 50%, de la proporción de personas que viven en pobreza extrema, ya que, a pesar de los esfuerzos realizados por los países de América Latina y del Caribe, más de 96 millones de personas aún viven en pobreza extrema<sup>9</sup>.

Por otro lado, el mandato relativo al Desarrollo Social<sup>10</sup> mantiene el propósito de disminuir la extrema pobreza en un 50% para el año 2015 y prevé el intercambio de información sobre las políticas, programas y mejores prácticas al respecto. A fin de facilitar este intercambio, se crea una Red Interamericana de Cooperación para la Protección Social<sup>11</sup>. En este sentido, las Jefas y los Jefes de Estado y de Gobierno del Hemisferio pretenden instruir a sus ministros, en especial los responsables de finanzas, planificación y desarrollo social, a que inicien o fortalezcan la revisión de los programas nacionales de protección social, inclusión y erradicación de la pobreza<sup>12</sup>.

<sup>6</sup> El SISCA comprende una herramienta útil en la promoción de una mayor eficacia en el proceso de seguimiento de los mandatos de las Cumbres de las Américas. El sistema proporciona una importante base de datos de fácil acceso. Citado por: [http://www.summit-americas.org/sisca\\_sp.html](http://www.summit-americas.org/sisca_sp.html).

<sup>7</sup> Vid. Mandatos derivados de la Sexta Cumbre, de 14 y 15 de abril de 2012, OEA/Ser.E CA-VI/doc.6/12 Rev.2, de 23 mayo 2012.

<sup>8</sup> Vid. los instrumentos básicos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en: [http://www.oas.org/es/cidh/mandato/documentos\\_basicos.asp](http://www.oas.org/es/cidh/mandato/documentos_basicos.asp)

<sup>9</sup> Desarrollo económico sostenible, punto 7, citado por: [http://www.summit-americas.org/sisca/seg\\_pov\\_red\\_sp.html](http://www.summit-americas.org/sisca/seg_pov_red_sp.html).

<sup>10</sup> Desarrollo social, puntos 9 y ss., citado por: [http://www.summit-americas.org/sisca/sd\\_pov\\_red\\_sp.html](http://www.summit-americas.org/sisca/sd_pov_red_sp.html).

<sup>11</sup> Párr. 9 de la Declaración de Puerto España, de 2009.

<sup>12</sup> Párr. 10.

El mandato hace referencia a acciones más antiguas, como, por ejemplo la «Iniciativa 36» del Plan de Acción de Santa Cruz de la Sierra, de 1996, que prevé redoblar esfuerzos para satisfacer las necesidades de los sectores más pobres y vulnerables, teniendo en cuenta la adecuada provisión de servicios básicos y la mejora de la calidad ambiental, y, con ese fin, solicitar a las instituciones financieras internacionales y subregionales que proporcionen el mayor apoyo posible a los esfuerzos para promover la construcción de viviendas populares y de los servicios de infraestructura conexos; la «Iniciativa de los Cascos Blancos» del Plan de Acción de Miami, de 1996, que se basa en la convicción de que un esfuerzo internacional concertado de los países desarrollados y en desarrollo puede facilitar la erradicación de la pobreza y fortalecer la capacidad de respuesta humanitaria rápida de la comunidad internacional a las necesidades de emergencias humanitarias, sociales y de desarrollo; la iniciativa del Plan de Acción de Santiago, de 1998, centrada en el desarrollo de las PIME, o del Plan de Acción de Mar de Plata, de 2005, que continúa en esta línea de creación de empleo productivo y añade la propuesta de intercambio de prácticas en la región en materia de políticas y programas para combatir la pobreza.

El Programa de Implementación de la Sexta Cumbre proporciona información sobre programas concretos en marcha para cumplir con los objetivos de la Cumbre y convertir decisiones políticas en acción. Conforme a los objetivos de la Cumbre, el programa de implementación también resalta alianzas para la acción<sup>13</sup>.

### 3. DERECHO A LA PROTECCIÓN FRENTE A LA POBREZA

#### 3.1. Fundamento

#### La pobreza en la Carta de la OEA y en la Carta Democrática Interamericana

El problema de la pobreza y de la pobreza extrema se concibe como un desafío global. Por lo tanto, todo lo expuesto en el plano universal es de aplicación en los ámbitos regionales, máxime cuando los Estados Partes en los tratados de derechos humanos pertenecen a los sistemas de integración regionales que se inspiran y se fundamentan en los compromisos internacionales de carácter universal.

En el ámbito de América Latina, la Carta de la OEA, de 1948<sup>14</sup>, señala, entre sus propósitos: promover, por medio de la acción cooperativa, el desarrollo económico, social y cultural [art. 2(f)], y erradicar

<sup>13</sup> La página Web sobre implementación se actualiza constantemente para dar información sobre el progreso y los resultados de los programas: [http://www.summit-americas.org/sisca/sisca\\_ini\\_es.html](http://www.summit-americas.org/sisca/sisca_ini_es.html).

<sup>14</sup> La Carta de la OEA, de 30 de abril de 1948, entró en vigor el 13 de diciembre de 1951. Posteriormente, la Carta se enmendó por el Protocolo de Buenos Aires, de 1967, en vigor desde 1970; por el Protocolo de Cartagena de Indias, de 1985, en vigor desde 1988; por el Protocolo de Managua, de 1993, en vigor desde 1996, y por el Protocolo de Washington, de 1992, en vigor desde 1997. Ver los textos de los documentos básicos del SIDH en: [http://www.oas.org/es/cidh/mandato/documentos\\_basicos.asp](http://www.oas.org/es/cidh/mandato/documentos_basicos.asp).

la pobreza crítica, que constituye un obstáculo al pleno desarrollo democrático de los pueblos del hemisferio [art. 2 (g)].

El imperativo de erradicación de la pobreza se reitera en otros instrumentos, entre ellos, la Carta Democrática Interamericana, de 2001, cuyo Preámbulo recuerda que la lucha contra la pobreza, especialmente la eliminación de la pobreza crítica, es esencial para la consolidación de la democracia y constituye una responsabilidad común y compartida de los Estados americanos.

Teniendo en cuenta la idea inicial de los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos de la ONU, la pobreza tiene que abordarse desde una perspectiva multidimensional, que comprende la falta de ingresos y también de las capacidades básicas para vivir con dignidad<sup>15</sup>. El valor de la dignidad humana se concibe como núcleo del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), y está presente en todos los instrumentos de alcance general y específico.

Así, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, de 1948 (DADDH)<sup>16</sup>, comienza por afirmar que «los pueblos americanos han dignificado la persona humana y que sus constituciones nacionales reconocen que las instituciones jurídicas y políticas, rectoras de la vida en sociedad, tienen como fin principal la protección de los derechos esenciales del hombre y la creación de circunstancias que le permitan progresar espiritualmente y alcanzar la felicidad».

Del mismo modo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José o CADH), de 1969<sup>17</sup>, reitera el compromiso con la DUDH de la ONU, la Carta de la OEA y la DADDH y anuncia su propósito de consolidar un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre en el Continente americano. El Capítulo III de la CADH, mediante su artículo único (art. 26), resalta el carácter progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC).

Estos derechos se desarrollan en el Protocolo Adicional a la CADH en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1988 (Protocolo de San Salvador o PSS)<sup>18</sup>. No obstante, la protección de los mismos es de una menor intensidad que la de los derechos de la Convención. Como indica el artículo 19.6 «Medios de Protección», solo los derechos de los arts. 8 (a), relativo al derecho de los trabajadores a organizar sindicatos y a afiliarse, y 13 «Derecho a la Educación»

**La dignidad, fundamento del derecho a la protección frente a la pobreza**

**La pobreza en la Convención Americana de Derechos Humanos**

**La pobreza en el Protocolo de San Salvador y en sus Indicadores de Progreso**

<sup>15</sup> Res. Consejo DH 21/11, Prefacio, párr. 2.

<sup>16</sup> La DADDH se aprobó en la Novena Conferencia Internacional Americana de Bogotá, el 2 de mayo de 1948. Actualmente, al igual que en el caso de la DUDH, de 1948, en el plano universal, se reconoce su carácter consuetudinario y de cumplimiento obligatorio.

<sup>17</sup> La CADH se adoptó el 22 de noviembre de 1969 y entró en vigor el 18 de julio de 1978. Los 25 Estados signatarios ratificaron la Convención. Dos de ellos la denunciaron. Ver la información actualizada en: [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos\\_firmas.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos_firmas.htm).

<sup>18</sup> El Protocolo de San Salvador, de 17 de noviembre de 1988, entró en vigor el 16 de noviembre de 1999. Actualmente, cuenta con 16 Estados Partes. Vid. la información general del Protocolo en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-52.html>.

cuentan con el recurso a la petición individual ante la CIDH y, en su caso, ante la Corte IDH: de ahí, el número muy escaso de asuntos generado por el Protocolo de San Salvador<sup>19</sup>.

Para un mejor seguimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, el Grupo de Trabajo para el análisis de los informes periódicos de los Estados Partes en el Protocolo elaboró los «Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador»<sup>20</sup>, realizado con apoyo en las normas y los lineamientos elaborados por la CIDH en 2008, y aprobados por la Asamblea General (AG) en su XLII período de sesiones de 2012<sup>21</sup>. Los Indicadores de Progreso cobran especial relevancia en el contexto de inclusión-exclusión, que evidencia situaciones de pobreza estructural, o patrones de intolerancia y estigmatización de sectores sociales, entre otros componentes para evaluar aspectos de falta de equidad<sup>22</sup>.

En el mismo período, es decir en el año 2012, se aprobó otro instrumento no vinculante, pero que pretende reforzar la protección de los DESC y erradicar la pobreza: la Carta Social de las Américas<sup>23</sup>. Tanto su Preámbulo como el texto hacen numerosas referencias a este propósito. Entre otros, el artículo 1 reza que «los pueblos de América tienen derecho al desarrollo en un marco de solidaridad, equidad, paz, libertad, y los Estados el deber de promoverlo con el fin de erradicar la pobreza, en particular la pobreza extrema, y alcanzar niveles de vida dignos para todas las personas».

A pesar del gran número de instrumentos e iniciativas, el SIDH carece de un derecho similar al que encontramos en el ámbito internacional universal, como es el derecho a un nivel de vida adecuado. No obstante, el artículo XI DADDH prevé el derecho a la preservación de la salud y al bienestar, que establece el derecho de toda persona a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad. Los preceptos más cercanos del PSS al derecho mencionado son el derecho a la salud (art. 10.1 del PSS), entendido como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social, y el derecho a la alimentación (art. 12.1), concebido como el derecho a una nutrición adecuada que asegure a toda persona la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual.

Como se adelantó, estos derechos no son susceptibles de protección mediante las peticiones individuales ante la CIDH y la remisión a la Corte. Aun así, la Corte abordó el problema de la pobreza en algunas de sus sentencias en base a los derechos de la CADH. En

**La pobreza en la  
Carta Social de las  
Américas**

**Los derechos sociales,  
protección indirecta  
frente a la pobreza**

**Pobreza y violación  
del derecho a la vida,  
según la CIDH**

<sup>19</sup> Vid. las referencias correspondientes en: <http://www.oas.org/es/cidh/desc/decisiones/cidh-desc.asp>.

<sup>20</sup> OEA/Ser.L/XXV.2.1, de diciembre de 2011.

<sup>21</sup> Res. AG 2713 (XLII-O/12), de 4 de junio de 2012. Una versión completada y actualizada de este documento puede consultarse en: GTPSS, *Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador*, 2ª ed, Washington D.C., 2015, OEA/Ser.D/XXVI.11. Dicho documento incluye indicadores de progreso del primer y del segundo agrupamientos.

<sup>22</sup> OEA/Ser.D/XXVI.11, párr. 46.

<sup>23</sup> OEA/Ser.P; AG/doc.5242/12rev.2, de 20 de septiembre de 2012.

concreto, estableció que la situación de pobreza y particularmente la extrema pobreza constituyen, en ciertas circunstancias, una violación del derecho a la vida en sentido amplio:

«En esencia, el derecho fundamental a la vida comprende, no sólo el derecho de todo ser humano de no ser privado de la vida arbitrariamente, sino también el derecho a que no se le impida el acceso a condiciones que le garanticen una existencia digna. Los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones que se requieren para que no se produzcan violaciones de ese derecho básico y, en particular, el deber de impedir que sus agentes atenten contra él»<sup>24</sup>.

En consecuencia, los Estados deben crear las condiciones apropiadas para que no se produzcan violaciones de este derecho inalienable y adoptar las medidas necesarias para que no se impida el acceso a las condiciones que garanticen una vida digna.

La Corte explicó que las obligaciones generales derivan de deberes especiales, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre como extrema pobreza o marginación<sup>25</sup>. En este sentido, para que surja la obligación positiva del Estado, «...debe establecerse que al momento de los hechos las autoridades sabían o debían saber de la existencia de una situación de riesgo real e inmediato para la vida de un individuo o grupo de individuos determinados, y no tomaron las medidas necesarias dentro del ámbito de sus atribuciones que, juzgadas razonablemente, podían esperarse para prevenir o evitar ese riesgo»<sup>26</sup>.

### 3.2. Titulares y obligados

Los instrumentos del SIDH tienen una peculiar división entre los derechos de los beneficiarios y los deberes (u obligaciones) de los Estados.

El Protocolo de San Salvador también se caracteriza por este rasgo. En virtud del artículo 2 «Obligación de no Discriminación», los Estados Partes se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enumeran, sin discriminación alguna por distintos motivos, entre ellos, origen nacional o social o posición económica. Según los datos de la CEPAL correspondientes al año 2014, en América Latina hay unos 167 millones de personas que viven bajo el límite de la pobreza y 71 millones bajo el límite de la indigencia<sup>27</sup>.

**De la titularidad universal a la titularidad en concreto**

<sup>24</sup> Corte IDH, *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay*, Sentencia de 17 de junio de 2005, Serie C No. 125, párr. 161; *Caso de los «Niños de la Calle» (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala*, Sentencia de 19 de noviembre de 1999, Serie C No. 63, párr. 144, y *Caso «Instituto de Reeducación del Menor» vs. Paraguay*, Sentencia de 2 de septiembre de 2004, Serie C No. 112, párr. 156.

<sup>25</sup> Corte IDH, *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay*, Sentencia de 29 de marzo de 2006, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 146, párrs. 150 a 153.

<sup>26</sup> Corte IDH, *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay*, párr. 155.

<sup>27</sup> [http://ceal.co/wp-content/uploads/sites/8/2015/01/S1420729\\_es1.pdf](http://ceal.co/wp-content/uploads/sites/8/2015/01/S1420729_es1.pdf)

Todas estas personas deben considerarse como titulares potenciales del derecho a la protección contra la pobreza.

### 3.3. Contenido

#### Progresividad de los derechos y sus indicadores

El artículo 26 CADH, el artículo 2 PSS y los Indicadores de Progreso diseñados para los informes de los Estados sobre el PSS insisten en el principio de progresividad de los DESC. Por ello, reconoce que su realización completa no puede darse rápidamente, y requieren de un proceso durante el cual cada país avanza a su ritmo para lograr el objetivo<sup>28</sup>. En concreto, se han definido indicadores de progreso que acompañen el proceso de evaluación, que deben caracterizarse por ser confiables, pertinentes, verificables empíricamente, sensibles, relevantes, independientes, precisos, accesibles y encontrarse disponibles o ser posible su obtención.

Para cada derecho establecido en el agrupamiento presentado, se ordenará la información requerida al Estado, sobre la base de un modelo compuesto por indicadores cuantitativos y señales de progreso cualitativas, organizado en función de tres tipos de indicadores: estructurales, de proceso y de resultados; organizados bajo tres categorías conceptuales: i) recepción del derecho, ii) contexto financiero y compromiso presupuestario; y iii) capacidades estatales; y tres principios transversales: a) igualdad y no discriminación; b) acceso a la justicia, y c) acceso a la información y participación<sup>29</sup>.

### 3.4. Límites e incumplimientos

#### Prohibición de restricciones a los derechos sociales

El artículo 4 PSS contempla la no admisión de restricciones en relación con los DESC, en el sentido de que no puede limitarse o menoscabarse ninguno de los derechos reconocidos o vigentes en un Estado, con el pretexto de que el PSS no lo reconoce o lo reconoce en menor grado. Por su parte, los Indicadores de Progreso, pese a que confirman el carácter progresivo de los DESC, señalan que este principio no admite las medidas regresivas, salvo casos extremos justificables, y descalifica la inacción<sup>30</sup>.

### 3.5. Garantías

#### Obligación de los Estados de prever recursos judiciales y de otra índole

Los Indicadores de Progreso han reafirmado estándares sobre el derecho a contar con recursos judiciales y de otra índole que resulten idóneos y efectivos para reclamar por la vulneración de los de-

<sup>28</sup> GTPSS, *Indicadores de progreso*, párr. 14. Res. AG 2074 (XXXV-O/05) del 7 de junio de 2005, Anexo, Contexto de la Propuesta, agrega que «por el principio de progresividad se entenderá el criterio de avance paulatino en el establecimiento de las condiciones necesarias para garantizar el ejercicio de un derecho económico, social o cultural».

<sup>29</sup> GTPSS, *Indicadores de progreso*, párr. 15.

<sup>30</sup> GTPSS, *Indicadores de progreso*, párr. 14.

rechos fundamentales<sup>31</sup>. En tal sentido, la obligación de los Estados no es solo negativa, de no impedir el acceso a esos recursos, sino en gran medida positiva, de organizar el aparato institucional de modo que todos los individuos puedan acceder a esos recursos. Con este fin, los Estados deben remover los obstáculos normativos, sociales o económicos que impiden o limitan la posibilidad de acceso a la justicia.

En los últimos años, el SIDH ha reconocido la necesidad de comenzar a delinear principios y estándares sobre los alcances de los derechos al debido proceso judicial y a la tutela judicial efectiva, en casos que involucran la vulneración de los DESC.

En orden a implementar un mecanismo sobre las garantías de acceso a la justicia en relación con los derechos contemplados en el PSS, se consideran cuatro temas: a) la obligación de remover obstáculos (económicos, materiales y culturales) para garantizar el acceso a los tribunales y a los recursos de protección disponibles; b) los componentes del debido proceso en los procedimientos administrativos relativos a derechos sociales, incluyendo la información relativa a los mecanismos de queja o reclamación ante la denegación de derechos por la administración, y la denegación de beneficios de carácter discrecional, buscando limitar los márgenes de arbitrariedad de las autoridades públicas; c) los componentes del debido proceso en los procedimientos judiciales relativos a derechos sociales, considerando indicadores generales sobre garantías judiciales para todos los derechos, sin perjuicio de que respecto de algunos derechos del PSS puedan incorporarse algunas garantías judiciales específicas y; d) los componentes del derecho a la tutela judicial efectiva de derechos sociales, individuales y colectivos, buscando recabar información sobre acciones que puedan ser emprendidas en situación de urgencia y que funcionen como recursos sencillos y rápidos para reparar violaciones en estas circunstancias extraordinarias, como también identificar medidas cautelares o preventivas, como por ejemplo acciones para el acceso a tratamientos médicos urgentes. Cada uno de ellos se ha incluido, a modo de indicador o señal de progreso, en las correspondientes tablas para cada derecho<sup>32</sup>.

**Principios y estándares de la protección judicial de los derechos sociales**

#### 4. ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA

##### 4.1. Para favorecer el ejercicio de otros derechos sociales

En materia de seguridad social, destacan el artículo XVI DADDH y el artículo 9 PSS, que señala que

1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida

**El derecho a la seguridad social en el Protocolo de San Salvador y sus indicadores**

<sup>31</sup> GTPSS, *Indicadores de progreso*, párr. 50.

<sup>32</sup> GTPSS, *Indicadores de progreso*, párr. 51.



digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes.

2. Cuando se trate de personas que se encuentran trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto.

Como para todos los derechos, entre los indicadores de progreso, se distinguen los estructurales, de proceso y de resultado<sup>33</sup>. Adquieren especial relevancia en el contexto de la pobreza, los indicadores referidos a los compromisos presupuestarios y a los señales de progreso<sup>34</sup>. Al respecto, la jurisprudencia de la Corte IDH cuenta con el muy conocido caso «Cinco pensionistas»<sup>35</sup>.

**El derecho al trabajo,  
esencial en la lucha  
contra la pobreza**

El derecho al trabajo y a una justa retribución está previsto en el artículo XIV de la DADDH. El PSS incluye dos artículos correspondientes: el artículo 6 sobre el derecho al trabajo y el artículo 7, sobre las condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo, garantizando asimismo una remuneración que asegure como mínimo a todos los trabajadores condiciones de subsistencia digna y decorosa para ellos y sus familias y un salario equitativo e igual por trabajo igual, sin ninguna distinción.

Estos derechos, junto con el derecho sindical, se hallan en el Segundo agrupamiento de derechos de los Indicadores de Progreso<sup>36</sup>. Muchos de estos indicadores tienen en cuenta el porcentaje de la población en situación de pobreza. A título de ejemplo, cabe señalar el indicador de resultado que se refiere a la proporción de trabajadores con empleo precario (el porcentaje de los ocupados que ganan ingresos inferiores al salario mínimo) disgregado por sexo y edad<sup>37</sup>.

El mandato de la Cumbre de las Américas de 2012 exhorta a combatir la pobreza, la pobreza extrema, el hambre, la desigualdad, la inequidad y la exclusión social a través de políticas públicas que promuevan el trabajo decente, digno y productivo, un crecimiento económico sostenido y el aumento de los ingresos<sup>38</sup>. Asimismo, se pretende promover la formalización progresiva de la economía informal, reconociendo su carácter heterogéneo y multidimensional, a través de políticas tales como los sistemas de registro e información que faciliten su formalización y acceso al crédito, mecanismos de protección social, la mejora de la salud y seguridad en el trabajo, el fortalecimiento de la inspección de trabajo y la plena vigencia de la legislación laboral<sup>39</sup>.

**Los derechos a la  
educación y a la  
cultura en el SIDH**

Los derechos a la educación y a la cultura se establecen en la DADDH (art. XII y XIII, respectivamente) y en la CADH (arts. 13 y

<sup>33</sup> GTPSS, *Indicadores de progreso*, pp. 35-42.

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> Corte IDH, *Caso «Cinco Pensionistas»*, Sentencia de 28 de febrero de 2003, Serie C No. 98.

<sup>36</sup> GTPSS, *Indicadores de progreso*, pp. 82-88.

<sup>37</sup> *Ibid.*, pp. 82-83.

<sup>38</sup> Mandatos derivados de la Sexta Cumbre, de 14 y 15 de abril de 2012, OEA/Ser.E CA-VI/doc.6/12 Rev.2, de 23 mayo 2012, p. 2.

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 3.

14). Según los Indicadores de Progreso, el derecho a la educación se halla entre los derechos del Primer agrupamiento<sup>40</sup> y el derecho a la cultura, entre los del Segundo agrupamiento<sup>41</sup>.

El derecho a la salud se establece en el artículo XI DADDH y en el artículo 10 PSS. El artículo 10.2 (f) hace referencia a la satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables. Los indicadores de progreso pueden ofrecer un panorama amplio sobre el cumplimiento en relación con estos colectivos, especialmente los colectivos más vulnerables<sup>42</sup>. El acceso al agua potable se sitúa entre los indicadores señalados.

El derecho a la vivienda puede encontrarse en el contexto del derecho a la salud y al bienestar de la DADDH (art. XI) y del derecho a un medio ambiente sano del PSS (art. 11.1), que se refiere no solo a un medio ambiente sano, sino también a los servicios públicos básicos<sup>43</sup>. Los indicadores sitúan el artículo 11 entre los derechos del Segundo encuadramiento<sup>44</sup>.

En cuanto a los derechos de libertad, aparte de los tradicionalmente protegidos en el marco de la DADDH y de la CADH, cabe mencionar las disposiciones correspondientes de la Carta Democrática Interamericana, de 2001. Este Instrumento contiene un Capítulo titulado «Democracia, desarrollo integral y combate a la pobreza» (arts. 11-16). Ante todo, se pone de manifiesto que la democracia y el desarrollo económico y social son interdependientes y se refuerzan mutuamente (art. 11), y se reconoce que la pobreza, el analfabetismo y los bajos niveles de desarrollo humano son factores que inciden negativamente en la consolidación de la democracia (art. 12). El compromiso común frente a los problemas del desarrollo y la pobreza también destaca la importancia de mantener los equilibrios macroeconómicos y el imperativo de fortalecer la cohesión social y la democracia (art. 12).

Otro aspecto importante de participación, que versa sobre el acceso a las nuevas tecnologías, se menciona en uno de los mandatos de la Cumbre de las Américas, de 2012, que también aborda el tema de la erradicación de la pobreza. Según el mandato, se pretende a fomentar la participación y colaboración de los sectores público y

**El derecho a la salud en el SIDH; importancia de los indicadores**

**Reconocimiento indirecto del derecho a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios**

**Democracia, participación e información, también derechos de las personas en situación de pobreza**

<sup>40</sup> GTPSS, *Indicadores de progreso*, pp. 57-66.

<sup>41</sup> GTPSS, *Indicadores de progreso*, pp. 121-129.

<sup>42</sup> GTPSS, *Indicadores de progreso*, pp. 45-53.

<sup>43</sup> Se explica que «debido a que la consagración del artículo 11 del Protocolo de San Salvador incluye tanto el derecho a disfrutar de un medio ambiente sano como el derecho al acceso a servicios públicos básicos (SSPPBB), los indicadores consignados buscan reflejar, al menos en parte, la realidad de cada uno de los dos componentes. Así, en primer lugar, para el derecho al medio ambiente sano se han seleccionado indicadores que refieren al estado de los componentes del medio ambiente. Estos son, principalmente: a) condiciones atmosféricas, b) calidad y suficiencia de las fuentes hídricas, c) calidad del aire, d) calidad del suelo, e) biodiversidad, f) producción de residuos contaminantes y manejo de estos, g) recursos energéticos y h) estado de los recursos forestales. En segundo lugar, se proponen indicadores que den cuenta de la cobertura de los SSPPBB; es decir, por los servicios de a) acueducto, b) alcantarillado, c) aseo, d) energía eléctrica y e) gas». GTPSS, *Indicadores de progreso*, párr. 38.

<sup>44</sup> GTPSS, *Indicadores de progreso*, pp. 109-117.

privado, de los actores sociales y de las comunidades para promover iniciativas que hagan posible que los centros educativos y establecimientos de salud, incluyendo los de las zonas remotas y rurales, gocen del acceso y uso equitativo y asequible a la banda ancha expandida, a las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), y a computadores. La CIDH hizo referencia a este particular en su práctica de informes sobre los avances de los países. En concreto, destacó la conexión entre los derechos y señaló que el reconocimiento del derecho a la educación, el derecho a buscar y recibir información y a participar en los asuntos públicos «son condiciones esenciales para incorporar más plenamente la participación de los sectores empobrecidos de la sociedad en el proceso de toma decisiones»<sup>45</sup>.

#### 4.2. En otros ámbitos

**Importancia de la política presupuestaria en la lucha contra la pobreza**

En sus Lineamientos, de 2008, la CIDH propuso incorporar en el proceso de medición y de evaluación el así llamado «contexto financiero básico», que alude a la disponibilidad efectiva de recursos del Estado para ejecutar el Gasto Público Social, y de qué manera se distribuye el mismo, ya sea medido de la manera usual (porcentaje del Producto Bruto Interno para cada sector social) o por algún otro mecanismo. En forma conexa, se incorporan dentro de la misma categoría los «compromisos presupuestarios», en virtud de los cuales se puede evaluar la importancia que está asignando el propio Estado al derecho en cuestión, y que además actúa en forma complementaria a la medición de capacidades estatales. La importancia de la medición de esta categoría radica en el hecho de que si un Estado aplica una política de gasto público que implica la reducción de la infraestructura social (por ejemplo, en atención de la salud y el saneamiento) tiene como efecto, además de actuar como medida regresiva, la transferencia de los costos de esa atención directamente a las familias y dentro de las familias, a las mujeres<sup>46</sup>.

**El acceso a la justicia de las personas sin recursos en la doctrina del SIDH**

A través de sus órganos (la CIDH y la Corte), el SIDH ha logrado establecer la relación entre la pobreza y derechos específicos, en particular el acceso a la justicia y el principio de igualdad y no discriminación. En este sentido, la Corte insistió en la prohibición de discriminar por razón de la posición económica de las personas y señaló que «si una persona que busca la protección de la ley para hacer valer los derechos que la Convención Americana le garantiza, encuentra que su posición económica (en este caso, su indigencia) le impide hacerlo porque no puede pagar la asistencia legal necesaria [...] queda discriminada por motivo de su posición económica y colocada en condiciones de desigualdad ante la ley»<sup>47</sup>. En el mismo sentido, la CIDH afirmó que «las leyes del país requieren que las personas estén representadas por

<sup>45</sup> Vid. Capítulo II, Recomendaciones, en CIDH, *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador*, 1997.

<sup>46</sup> CIDH, OEA/Ser.L/V/II.132Doc. 14, de 19 julio 2008, párr. 42.

<sup>47</sup> Corte IDH, Opinión Consultiva OC-11/90, de 10 de agosto de 1990. Excepciones al Agotamiento de los Recursos Internos (arts. 46.1, 46.2.a y 46.2.b de la CADH).

un abogado para poder tener acceso a la protección judicial. Según el sistema actual, los litigantes que no tienen los medios para contratar los servicios de un abogado de su elección deben esperar hasta que haya un defensor público disponible. Esas personas tienen que esperar a menudo por largos períodos para tener acceso a la justicia. Esto va claramente contra los dictados de la Convención Americana [...] la discriminación en el ejercicio o disponibilidad de las garantías judiciales por razones de situación económica está prohibida según las disposiciones de los artículos 1.1, 8 y 24 de la Convención Americana [...] En vista de que los demandantes deben estar representados por un abogado para poder presentar sus reclamos, debe aumentarse el número de defensores públicos disponibles para asesorarlos, de manera tal que este servicio esté al alcance de toda persona que lo necesite para tener acceso a la protección judicial y para defender un derecho protegido»<sup>48</sup>.

El mandato de la Cumbre de las Américas, de 2012, ya citado contempla promover el crecimiento económico con equidad e inclusión social por medio del fortalecimiento de las cooperativas, las micro, pequeñas y medianas empresas, incluidas las industrias culturales, así como las iniciativas de economía popular y otras unidades de producción; y fortalecer las alianzas tanto público-privadas como con todos los actores interesados para conseguir la reducción de la pobreza y la desigualdad, así como el desarrollo económico y social de las comunidades en las que operan.

**La economía popular en la Cumbre de las Américas de 2012**

## 5. GRUPOS VULNERABLES

La práctica de la CIDH y la jurisprudencia de la Corte IDH dan testimonio de violaciones múltiples de los derechos de las personas en situación de pobreza, agravados por otros factores, tales como la pertenencia a un grupo étnico o mujeres y niños en situación de dependencia, perpetradas por los agentes estatales, y en el contexto de los conflictos armados<sup>49</sup>. Con carácter general, los postulados de los artículos 1 y 24 CADH, relativos a la no discriminación e igualdad, requieren la adopción de medidas destinadas a superar las desigualdades en la distribución interna y las oportunidades<sup>50</sup>. En este contexto, la CIDH constató que, en virtud de los principios de no discriminación e igualdad de oportunidades reconocidos en la CADH, el Estado debe asegurar que las políticas que adopte no representen una carga desproporcionada sobre los sectores marginados y más vulnerables de la sociedad, en particular aquellos que se encuentran en situación más desventajosa debido a la pobreza<sup>51</sup>.

**Tutela de grupos vulnerables en el SIDH; su necesaria presencia en los indicadores de progreso**

En el proceso de elaboración de los Indicadores de Progreso de los DESC, se acordó que la información relacionada con cada de-

<sup>48</sup> CIDH, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Ecuador*, Capítulo III.

<sup>49</sup> Vid. el epígrafe sobre el fundamento del derecho a la protección frente a la pobreza.

<sup>50</sup> Capítulo II. B., en CIDH, *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador*, 1997.

<sup>51</sup> *Ibid.*

recho debe considerar los siguientes enfoques: equidad de género, grupos especiales de personas (niños, adultos mayores, personas con discapacidades; diversidad étnica y cultural, en particular pueblos indígenas y afrodescendientes, en especial la protección de sectores o grupos comprendidos en los artículos 15-18 PSS, y la incidencia de la sociedad civil en la formulación de avances legislativos y políticas públicas<sup>52</sup>.

### 5.1. Niñez y adolescencia

**La lucha contra la pobreza de la niñez en los documentos internacionales**

Según el mandato de la Cumbre de las Américas relativo a la pobreza, desigualdad e inequidad, de 2012, el primer párrafo comienza por el compromiso de promover e impulsar políticas públicas integrales, oportunas y de calidad orientadas a: la atención, la educación y el desarrollo de la primera infancia; la protección de los niños y las niñas de la explotación económica y de la realización de tareas que puedan interferir con su educación y desarrollo integral, conforme al principio de abolición efectiva del trabajo infantil, recogido en la Declaración de la OIT Relativa a los de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, de 1998, y la prevención y erradicación de las peores formas del trabajo infantil de acuerdo con el Convenio núm. 182 de la OIT, de 1999; y la sensibilización sobre los efectos adversos que tiene el embarazo en la adolescencia para el desarrollo integral de los adolescentes y del infante, así como el fomento de su salud y su bienestar<sup>53</sup>. Además, destaca la prioridad de la nutrición infantil en la lucha contra la pobreza, el hambre y la desigualdad y, en este contexto, los esfuerzos conjuntos de los sectores público y privado, la sociedad civil y otros actores sociales.

Tanto la DADDH (art. VII), como el PSS (arts. 15 y 16) prevén el derecho a la protección de la infancia y la adolescencia. En particular, el art. 15.3 contiene el compromiso de los Estados Partes de garantizar a los niños una adecuada alimentación, tanto en la época de la lactancia como durante la edad escolar (b), y adoptar medidas especiales de protección de los adolescentes, a fin de garantizar la plena maduración de sus capacidades física, intelectual y moral (c).

**La Relatoría sobre los Derechos de la Niñez**

En 1998, con el fin de fortalecer el respeto de los derechos humanos de los niños, las niñas y los adolescentes en las Américas, la CIDH creó la Relatoría sobre los Derechos de la Niñez<sup>54</sup>. La Relatoría colabora en el análisis y evaluación de la situación de los derechos humanos de los niños, las niñas y los adolescentes; asesora a la CIDH en el trámite de peticiones, casos y solicitudes de medidas cautelares y provisionales en materia de niñez y adolescencia; realiza visitas a los Estados, y elabora estudios e informes. El Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescencia puede facilitar información de interés<sup>55</sup>.

<sup>52</sup> GTPSS, *Indicadores de progreso*, p. 18.

<sup>53</sup> OEA/Ser.E CA-VI/doc.6/12 Rev.2, p. 2.

<sup>54</sup> <http://www.oas.org/es/cidh/infancia/>.

<sup>55</sup> <http://www.iin.oea.org/>

## 5.2. Mujeres en situación de vulnerabilidad

La preocupación por la vulnerabilidad y las formas múltiples y agravadas de discriminación por razón de sexo y de género ha influido en que, en los últimos años, y junto con el Índice de Pobreza Humanos (IPH), se haya definido el Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG) y el Índice de Potenciación de Género (IPG)<sup>56</sup>.

El mandato de la Cumbre de las Américas, de 2012, se propone profundizar la cooperación interamericana en materia de desarrollo y protección social para el fortalecimiento de las capacidades institucionales y humanas, y la generación de una fuerza de trabajo calificada, con perspectiva de género, y tomar medidas específicas para mejorar el acceso a la educación de calidad de las niñas, especialmente en las zonas rurales, así como promover mayores capacidades en las escuelas, entre los docentes, la sociedad civil y las comunidades para reducir las barreras a la asistencia habitual de las mujeres y las niñas<sup>57</sup>.

Aparte de las normas que se refieren a la igualdad de género y la protección de la familia en el marco de todos los instrumentos de la OEA, el SIDH cuenta con una Convención específica llamada a erradicar la violencia de género<sup>58</sup>. Cabe resaltar su art. 9 que, a los efectos de adopción de medidas por parte de los Estados, toma en cuenta la vulnerabilidad que pueda sufrir la mujer en razón, entre otras, de su situación socioeconómica desfavorable.

Del mismo modo, hay que recordar el papel de la Relatoría sobre los Derechos de las Mujeres establecida por la CIDH en 1994<sup>59</sup>, y del Programa Interamericano sobre los Derechos Humanos de la Mujer y la Equidad e Igualdad de Género, adoptado en 2000<sup>60</sup>.

**Mujeres en situación de pobreza: documentos internacionales relevantes para su protección**

**Relatoría y Programas especializados**

## 5.3. Migrantes

El mandato de la Cumbre de las Américas, de 2012, menciona esta categoría entre los especialmente vulnerables en el contexto de la pobreza y prevé al respecto el compromiso de desarrollar políticas públicas integrales que fortalezcan la inclusión social de los migrantes para superar la marginación, la victimización, la pobreza e, independientemente de su condición migratoria, proteger sus derechos humanos<sup>61</sup>.

En 1996, en respuesta a la grave situación de los desplazados internos y los trabajadores migrantes y sus familias en diversos países del continente, la CIDH decidió crear la Relatoría sobre Desplazados Internos y la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias. En 2012, se modificó el mandato de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias [ahora

**Los migrantes como grupo especialmente vulnerable ante la pobreza: compromisos e instrumentos**

<sup>56</sup> CIDH, OEA/Ser.L/V/II.132Doc. 14, de 19 julio 2008, párr. 20.

<sup>57</sup> OEA/Ser.E CA-VI/doc.6/12 Rev.2, pp. 2-3.

<sup>58</sup> Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer («Convención de Belém do Pará»), de 9 de junio de 1994, en vigor desde el 5 de marzo de 1995.

<sup>59</sup> <http://www.oas.org/es/cidh/mujeres/default.asp>.

<sup>60</sup> <http://www.oas.org/es/cim/sepia.asp>.

<sup>61</sup> OEA/Ser.E CA-VI/doc.6/12 Rev.2, p. 3.

Relatoría sobre los Derechos de los Migrantes], con el propósito de dar respuesta a la multiplicidad de desafíos que plantea la movilidad humana en la región, tales como la migración internacional, interna, forzada o voluntaria<sup>62</sup>.

#### 5.4. Adultos mayores

##### Los adultos mayores en la Cumbre de las Américas y en el Protocolo de San Salvador

El mandato de la Cumbre de las Américas, de 2012, se refiere al compromiso con las personas mayores, en términos siguientes: «avanzar en el fortalecimiento de la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas mayores mediante la promoción de políticas públicas, programas y servicios, salvaguardando así su dignidad, su bienestar físico, mental, social y su calidad de vida, teniendo en cuenta los esfuerzos que se están llevando a cabo en el ámbito interamericano en la elaboración de un instrumento jurídicamente vinculante para proteger los derechos de las personas mayores y la consideración del tema en el ámbito internacional»<sup>63</sup>.

Asimismo, el PSS incluye un artículo específico sobre la protección de los ancianos. El artículo 17 prevé la adopción progresiva de medidas destinadas a: proporcionar instalaciones adecuadas, así como alimentación y atención médica especializada a las personas de edad avanzada que carezcan de ella y no se encuentren en condiciones de proporcionársela por sí mismas (a); ejecutar programas laborales específicos destinados a conceder a los ancianos la posibilidad de realizar una actividad productiva adecuada a sus capacidades respetando su vocación o deseos (b), y estimular la formación de organizaciones sociales destinadas a mejorar la calidad de vida de los ancianos (c).

#### 5.5. Personas con discapacidad

##### Los derechos de las personas con discapacidad en la Cumbre de las Américas y en el SIDH

En el año de elaboración de este Informe, termina el Decenio de las Américas por los Derechos y la Dignidad de las Personas con Discapacidad (2006-2016)<sup>64</sup>. Al igual que en relación con otros colectivos, el mandato de la Cumbre de las Américas de 2012 reafirma el compromiso con este grupo vulnerable y los objetivos establecidos en la

<sup>62</sup> El nuevo mandato está enfocado en el respeto y garantía de los derechos de los migrantes y sus familias, solicitantes de asilo, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas, desplazados internos, así como otros grupos de personas vulnerables en el contexto de la movilidad humana. Vid. <http://www.oas.org/es/cidh/migrantes/default.asp>.

<sup>63</sup> OEA/Ser.E CA-VI/doc.6/12 Rev.2, p. 3.

<sup>64</sup> Vid. las resoluciones AG/RES. 1249 (XXIII-O/93) «Situación de las Personas con Discapacidad en el Continente Americano», AG/RES. 1356 (XXV-O/95) «Situación de los Discapacitados en el Continente Americano»; AG/RES. 1369 (XXVI-O/96) «Compromiso de Panamá con las Personas con Discapacidad en el Continente Americano»; AG/RES. 2230 (XXXVIO/06) «Programa de Acción para el Decenio de las Américas por los Derechos y la Dignidad de las Personas con Discapacidad (2006-2016)», y AG/RES. 2339 (XXXVII-O/07) «Programa de Acción para el Decenio de las Américas por los Derechos y la Dignidad de las Personas con Discapacidad (2006-2016)».

Declaración y el Plan de Acción (2006-2016), promoviendo la equiparación de oportunidades y la no discriminación de las personas con discapacidad a través de su participación en los procesos de desarrollo social, político, económico y cultural de los países de América Latina, con el fin de asegurar su bienestar y el pleno goce y ejercicio de todos sus derechos humanos y libertades fundamentales.

Además, ya desde el año 1999, el SIDH dispone de un instrumento específico en la materia: la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad<sup>65</sup>. Entre sus disposiciones, destaca el artículo III.1 (a), que prevé la concepción de medidas de carácter legislativo, social, educativo, laboral y de otra índole «para eliminar progresivamente la discriminación y promover la integración por parte de las autoridades gubernamentales y/o entidades privadas en la prestación o suministro de bienes, servicios, instalaciones, programas y actividades, tales como el empleo, el transporte, las comunicaciones, la vivienda, la recreación, la educación, el deporte, el acceso a la justicia y los servicios policiales, y las actividades políticas y de administración». Del mismo modo, el PSS prevé un artículo específico sobre la protección de este grupo (art. 18).

## 5.6. Pueblos indígenas, campesinos y afrodescendientes

Como ponen de manifiesto los Indicadores de Progreso sobre los DESC en el marco del PSS, los indicadores de igualdad y no discriminación deben entenderse como categorías transversales a todos los derechos del Protocolo, y sirven de referencia para identificar si se cumplen las condiciones para acceder efectivamente a los derechos sociales en cada uno de los Estados<sup>66</sup>. La discriminación histórica que afecta a los pueblos indígenas de América se sustenta en construcciones ideológicas de dominación, que asumen como «naturales» las desigualdades entre los grupos. Del mismo modo, los afrodescendientes, históricamente discriminados, sufren la desigualdad y la discriminación. En ambos casos, las discriminaciones se agravan por otras razones, como la situación económica o el género.

En este sentido, cobra especial relevancia la necesidad de incorporar indicadores sobre inclusión-exclusión, que evidencien situaciones de pobreza estructural, o patrones de intolerancia y estigmatización de sectores sociales, entre otros componentes para evaluar contextos de inequidad<sup>67</sup>. Estos ámbitos deben cruzarse con información sobre el acceso a recursos productivos, el acceso al mercado de trabajo y a la seguridad social o protección social, e indicadores sobre la distribución de los recursos públicos, presupuestarios y extra presupuestarios.

Recuérdese la amplia jurisprudencia en la materia citada en el epígrafe correspondiente al Fundamento del derecho de la protección frente a la pobreza. Precisamente en este ámbito, la jurisprudencia de

**Los pueblos indígenas, tradicionalmente discriminados; importancia de los indicadores**

**Jurisprudencia de la Corte IDH**

<sup>65</sup> La Convención entró en vigor el 14 de septiembre de 2001.

<sup>66</sup> GTPSS, *Indicadores de progreso*, p. 29.

<sup>67</sup> *Ibid.*



la Corte IDH ha incidido con una mayor insistencia en el vínculo entre la pobreza y los derechos humanos.

Desde el año 2005, el SIDH cuenta con la Relatoría sobre los Derechos de las Personas Afrodescendientes y contra la Discriminación Racial, con el mandato de estimular, sistematizar, reforzar y consolidar la acción de la CIDH respecto de los derechos de este grupo de personas<sup>68</sup>.

## 5.7. LGBTI

### La población LGBTI en el SIDH

La información recogida por los distintos actores del SIDH indica que los problemas sistémicos a que se enfrenta el grupo LGBTI de la región incluyen la criminalización, los altos índices de violencia e impunidad relacionada, la discriminación en el acceso a los servicios de salud y justicia y para el acceso a la educación, el sector laboral y participación política, así como la exclusión y la invisibilidad de estas violaciones<sup>69</sup>. La AG abordó el problema mediante su resolución de 2012<sup>70</sup>.

La CIDH incluyó en su Plan Estratégico el Plan de Acción 4.6.i, específicamente enfocado en los derechos de estas personas. En 2011, la CIDH adoptó la decisión de dar un énfasis temático especial a los derechos de las LGBTI y creó una unidad especializada en esta materia en el seno de su Secretaría Ejecutiva, la cual se hizo completamente operativa desde el año 2014. La Relatoría sobre los Derechos de las Personas Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans e Intersex entró en funciones en 2014, continuando las principales líneas de trabajo de la Unidad LGBTI<sup>71</sup>.

## 6. FUENTES DE INTERNET

Asamblea General de la OEA:

<http://www.oas.org/consejo/sp/AG/Asambleas%20SP.asp>

Carta de la OEA:

<http://www.oas.org/juridico/spanish/carta.html>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos:

<http://www.cidh.org>

Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral:

[http://www.sedi.oas.org/dspp/espanol/cpo\\_documentos.asp](http://www.sedi.oas.org/dspp/espanol/cpo_documentos.asp)

Corte Interamericana de Derechos Humanos:

<http://www.corteidh.or.cr>

Cumbres de las Américas:

<http://www.summit-americas.org/defaults.htm>

<sup>68</sup> <http://www.oas.org/es/cidh/afrodescendientes/default.asp>.

<sup>69</sup> <http://www.oas.org/es/cidh/lgtbi/>

<sup>70</sup> Vid. Res. AG 2721 (XLII-O/12) «Derechos Humanos, Orientación Sexual e Identidad de Género», de 4 de junio de 2012.

<sup>71</sup> <http://www.oas.org/es/cidh/lgtbi/>

Documentos básicos del SIDH:

[http://www.oas.org/es/cidh/mandato/documentos\\_basicos.asp](http://www.oas.org/es/cidh/mandato/documentos_basicos.asp)

Indicadores de progreso para los derechos contemplados en el PSS,  
de 2015:

[http://www.oas.org/en/sedi/pub/indicadores\\_progreso.pdf](http://www.oas.org/en/sedi/pub/indicadores_progreso.pdf)

OEA:

<http://www.oea.org/main/spanish/>

PNUMA/ORPALC:

<http://www.pnuma.org/>

Relatorías y Unidades temáticas:

<http://www.oas.org/es/cidh/mandato/relatorias.asp>

Unidad sobre Derechos Económicos Sociales y Culturales:

<http://www.oas.org/es/cidh/desc/>



### 3. EUROPA\*

1. DATOS SOBRE LA POBREZA EN EUROPA. 2. INSTITUCIONES Y POLÍTICAS: 2.1. Instituciones; 2.2. Políticas. 3. DERECHO A LA PROTECCIÓN FRENTE LA POBREZA: 3.1. Fundamento; 3.2. Titulares y obligados; 3.3. Contenido; 3.4. Límites e incumplimientos; 3.5. Garantías. 4. ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA: 4.1. Para favorecer el ejercicio de otros derechos sociales; 4.2. En otros ámbitos; 5. GRUPOS VULNERABLES: 5.1. Niñez y adolescencia; 5.2. Mujeres en situación de vulnerabilidad; 5.3. Migrantes; 5.4. Adultos mayores; 5.5. Personas con discapacidad; 5.6. Minorías étnicas; 5.7. LGBT. 6. FUENTES DE INTERNET

#### 1. DATOS SOBRE LA POBREZA EN EUROPA

El documento de la Comisión Europea (de la Unión Europea, UE) sobre el método de medición de la pobreza extrema en Europa, de 2011<sup>1</sup>, afirma que la aproximación aplicable a los países en desarrollo no resulta apropiada para los Estados de la Unión. El indicador que se utiliza para los datos en la UE hace referencia a las personas en riesgo de pobreza, esto es, cuando su renta disponible es inferior al 60% de la media de su país. De este modo, se trata de una medida relativa de la pobreza (se descarta la medida absoluta), unida a la distribución de la renta y considerando todas las fuentes de ingresos

**Medición de la  
pobreza relativa  
en Europa; ligero  
ascenso**

---

\* *Abreviaturas:* CDF = Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea; CDSFT = Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores; CEDH = Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales; CEDS = Comité Europeo de Derechos Sociales; CESE = Comité Económico y Social Europeo (de la UE); CSE = Carta Social Europea; MAC = método abierto de coordinación; FEAD = Fondo de Ayuda Europea para los Más Necesitados; FSE = Fondo Social Europeo; LGBT (o LGBTI) = Lesbianas, Gays, Bisexuales y Personas Transgénero; OCÉD (OECD) = Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo; OI = Organización internacional intergubernamental (OOII = Organizaciones internacionales intergubernamentales); ONG = Organización no gubernamental; PPA = paridades del poder adquisitivo; STJ = Sentencia del Tribunal de Justicia (de las Comunidades Europeas, posteriormente, de la Unión Europea); TEDH = Tribunal Europeo de Derechos Humanos; TFUE = Tratado del Funcionamiento de la Unión Europea; TJUE = Tribunal de Justicia de la Unión Europea; TUE = Tratado de la Unión Europea; UE = Unión Europea..

<sup>1</sup> EC, *The measurement of extreme poverty in the European Union*, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Manuscript completed in January 2011, pp. 7-8.

monetarios<sup>2</sup>. En esta línea de ideas, los principales resultados estadísticos sobre la tasa de riesgo de pobreza (después de las transferencias sociales) se mantienen bastante estables a lo largo de los últimos años<sup>3</sup>. Así, en el año 1995, la UE-15 contaba con el 16% de la población situada bajo el umbral de la pobreza. A partir de 2006, desde que pueden consultarse los datos según la tasa de la población en riesgo de pobreza, la UE-27 volvió a situarse en el 16,5%, al igual que en 2010. El último dato disponible, de 2014, muestra un ligero ascenso: el 17,2%. No obstante, este porcentaje, calculado como media ponderada de los datos nacionales, enmascara variaciones considerables entre los Estados miembros de la Unión y otros Estados europeos<sup>4</sup>.

**Diferencia pequeña entre hombres y mujeres**

En 2014, se constató una diferencia relativamente pequeña en la tasa de riesgo de pobreza (después de las transferencias sociales) entre hombres y mujeres de la EU-28: con los tipos equivalentes al 16,7% para los hombres en comparación con una cifra ligeramente superior (17,7%) para las mujeres<sup>5</sup>.

## 2. INSTITUCIONES Y POLÍTICAS

### 2.1. Instituciones

**El Consejo de Europa como órgano de lucha contra la pobreza**

En ámbito regional europeo, cabe hacer referencia a varias organizaciones internacionales (OO.II.) con importantes competencias y contribuciones en la materia.

El Consejo de Europa<sup>6</sup> lucha contra la pobreza mediante su política de cohesión social y de prevención de la exclusión social. Contribuye a esta tarea un número considerable de tratados sobre los derechos humanos. En particular, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH o

<sup>2</sup> Vid. CE, *La dimensión social de la Estrategia Europa 2020*, Informe del Comité de Protección Social, Resumen, 2011, p. 8. Se expresa, a menudo, en paridades del poder adquisitivo (PPA) para tener en cuenta las diferencias entre países en el coste de la vida. Este umbral varió considerablemente entre los Estados miembros de la UE en 2014: de 2,4 mil PPA en Rumanía a 13,0 mil PPA en Austria, con el umbral de Luxemburgo (17,0 mil PPA) por encima de este rango; el umbral de pobreza también fue relativamente bajo en la Antigua República Yugoslava de Macedonia (2,5 mil PPA) y Serbia (2,7 mil PPA) y relativamente elevado en Suiza (15,4 mil PPA) y Noruega (16,7 mil PPA).

<sup>3</sup> Vid. la información más detallada del EUROSTAT en: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Income\\_distribution\\_statistics/es](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Income_distribution_statistics/es)

<sup>4</sup> En seis Estados miembros –a saber, Rumanía (25,4%), España (22,2%), Grecia (22,1%), Bulgaria (21,8%), Estonia (21,8%) y Letonia (21,2%)–, una quinta parte de la población o más se considera en riesgo de pobreza; este fue también el caso en Serbia (25,4%) y la Antigua República Yugoslava de Macedonia (22,1%). Entre los Estados miembros las proporciones más bajas de personas en riesgo de pobreza se registraron en los Países Bajos (11,6%) y la República Checa (9,7%), mientras que Noruega (10,9%) e Islandia (7,9%) también registraron porcentajes relativamente bajos. *Ibid.*

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> Vid. [http://www.coe.int/ar\\_JO/web/compass/poverty](http://www.coe.int/ar_JO/web/compass/poverty).

el Convenio de Roma), de 1950<sup>7</sup>, garantiza los derechos civiles y políticos, y la Carta Social Europea (CSE), de 1961, revisada en 1996<sup>8</sup>, protege los derechos sociales y económicos. La CSE recibe el nombre de «Constitución Social Europea». Es particularmente relevante el artículo 30 de la versión de 1996, que contempla el derecho a protección contra la pobreza. El Comité de Expertos Independientes se encarga de la supervisión del cumplimiento de la CSE por parte de los Estados y el Comité de Ministros adopta las recomendaciones al respecto<sup>9</sup>.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (el Tribunal de Estrasburgo u TEDH) asegura la implementación del Convenio de Roma en los 47 Estados miembros del Consejo de Europa.

Existe una conexión importante entre el Consejo de Europa y la Unión Europea, que se manifiesta en muchos ámbitos. Entre otros, la UE se está preparando para suscribir el Convenio de Roma, lo que llevará a crear un espacio común europeo para cerca de 820 millones de personas<sup>10</sup>. Por otro lado, ambas OO.II. comparten una aproximación relativa al concepto de pobreza<sup>11</sup>. No obstante, para el Consejo de Europa, esto no significa que no haya personas que sufren una pobreza absoluta en la región<sup>12</sup>.

La lucha contra la pobreza y la exclusión social constituye uno de los objetivos específicos de la UE y de los Estados miembros en el ámbito de la política social. De conformidad con el artículo 153 del Tratado del Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), la inclusión social debe conseguirse solamente sobre la base de la cooperación no jurídica –método abierto de coordinación (MAC)–. El artículo 19 TFUE permite que la UE adopte medidas para combatir la discriminación, ofreciendo protección jurídica a las víctimas potenciales creando incentivos<sup>13</sup>.

En sus relaciones con el resto del mundo, la UE se compromete a promover, entre otros particulares, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos (art. 3.5 del Tratado de la Unión Europea, TUE).

Finalmente, hay que mencionar la Organización para la Cooperación Económica y Desarrollo (OCED), aunque no estrictamente de la región, con una presencia importante de los Estados europeos, teniendo en cuenta su contribución en el estudio de los datos sobre la pobreza y la creciente desigualdad como consecuencia de la crisis económica<sup>14</sup>.

**Relación entre el Consejo de Europa y la Unión Europea; competencias de ésta**

**La OCED**

<sup>7</sup> El Convenio se adoptó el 4 de noviembre de 1950 y, desde entonces, ha sufrido modificaciones y se ha complementado con protocolos. Vid. una información más detallada en: <http://www.coe.int/en/web/human-rights-convention/amendments-to-the-convention>

<sup>8</sup> <http://www.coe.int/en/web/turin-european-social-charter>.

<sup>9</sup> Vid. el Protocolo Adicional a la CSE estableciendo un sistema de reclamaciones colectivas, de 1995, y arts. 21 y ss. de la CSE.

<sup>10</sup> <http://www.coe.int/en/web/human-rights-convention>.

<sup>11</sup> [http://www.coe.int/ar\\_JO/web/compass/poverty](http://www.coe.int/ar_JO/web/compass/poverty).

<sup>12</sup> Entre otros datos, el Consejo de Europa indica que un 25% de los niños viven en pobreza absoluta en los países de Europa del Sur y en los Países de la Comunidad de los Estados Independientes. *Ibid.*

<sup>13</sup> Citado por la Ficha técnica, disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuid=FTU\\_5.10.9.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuid=FTU_5.10.9.html)

<sup>14</sup> <http://www.oecd.org/social/poverty/>

## 2.2. Políticas<sup>15</sup>

**La lucha contra la exclusión, objetivo de la CEE desde el Tratado de Ámsterdam**

Entre 1975 y 1994, la Comunidad Económica Europea llevó a cabo una serie de proyectos y programas piloto concebidos para combatir la pobreza y la exclusión. Sin embargo, la ausencia de un fundamento jurídico que respaldase la acción comunitaria en este ámbito propició su continuo cuestionamiento<sup>16</sup>. Esta situación cambió con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam en 1999, que consagraba la erradicación de la exclusión social como objetivo de la política social comunitaria. En 2000 se creó un Comité de Protección Social para fomentar la cooperación entre los Estados miembros y con la Comisión.

**De la Estrategia de Lisboa (2000) al MAC social (2005)**

La Estrategia de Lisboa, inaugurada en el año 2000, diseñó un mecanismo de supervisión y coordinación que consistía en la definición de objetivos, la medición de la pobreza sobre la base de un conjunto de indicadores y referencias, directrices para los Estados miembros y planes de acción nacionales contra la pobreza.

En 2005, la Comisión Europea propuso racionalizar los procesos en marcha en un nuevo marco para el MAC sobre protección social y políticas de inclusión («MAC social»). Entre los objetivos fundamentales del MAC social figuran la cohesión social, la igualdad entre hombres y mujeres y la igualdad de oportunidades para todos, mediante sistemas eficientes de protección social.

**Acciones de la Comisión Europea desde 2010**

Una de las principales innovaciones de la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, adoptada en 2010<sup>17</sup>, fue un nuevo objetivo común en la lucha contra la pobreza y la exclusión social: reducir el número de europeos que viven por debajo del umbral de pobreza nacional en un 25% y rescatar a más de 20 millones de personas de la pobreza<sup>18</sup>. A fin de lograr este objetivo, en diciembre de 2010, la Comisión puso en marcha la Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social, junto con una lista de iniciativas clave que era necesario completar, tales como una evaluación de las estrategias de inclusión activa a escala nacional y un Libro Blanco sobre las pensiones<sup>19</sup>. Desde 2011, una Convención Anual de la plataforma ha reunido a responsables políticos, partes interesadas clave y personas que han experimentado la pobreza.

Ante el creciente número de personas en riesgo de pobreza en Europa como resultado de la crisis, la Comisión adoptó dos nuevas

<sup>15</sup> Este epígrafe se elaboró con el fundamento en la Ficha técnica, disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.10.9.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.10.9.html).

<sup>16</sup> Vid., al respecto, la STJ de 12 de mayo de 1998, en el asunto C-106/96 *Reino Unido c. la Comisión*, en la que el Tribunal resuelve «[a]nular la decisión contenida en el comunicado de prensa (IP/96/97) de la Comisión, de 23 de enero de 1996, por el que se anuncia la concesión de subvenciones a favor de proyectos europeos de lucha contra la exclusión social».

<sup>17</sup> COM (2010) 2020.

<sup>18</sup> En algunos medios de información, se denuncia la poca eficacia de este objetivo, ya que, entre 2009 y 2012, lejos de reducirse el número de personas en riesgo de pobreza, se han sumado otros 9 millones de personas a este colectivo.

Vid. [http://www.eldiario.es/sociedad/Europa-fabrica-pobreza-Espana-locomotor\\_0\\_262824382.html](http://www.eldiario.es/sociedad/Europa-fabrica-pobreza-Espana-locomotor_0_262824382.html)

<sup>19</sup> COM (2010) 758.

iniciativas en 2013 para centrarse en el crecimiento económico y la cohesión social y en las repercusiones sociales de las reformas estructurales. En octubre de 2013, la Comisión presentó una propuesta para reforzar la dimensión social de la gobernanza de la unión económica y monetaria, como respuesta a los llamamientos del Consejo Europeo en diciembre de 2012 y en junio de 2013<sup>20</sup>.

Un elemento clave es el cuadro de indicadores sociales, un instrumento analítico para detectar procesos que es necesario seguir más de cerca en toda la UE. Incluye cinco indicadores clave (desempleo, desempleo juvenil y proporción de jóvenes sin estudios, trabajo ni formación —«ni-ni»—, renta disponible de los hogares, tasa de riesgo de pobreza, y desigualdad en la renta). Completa, de esta manera, el conjunto de indicadores que se definen en otros dos instrumentos: el indicador de resultados en materia de empleo y el indicador de rendimiento de la protección social. A partir del ejercicio 2014 del Semestre Europeo, el cuadro de indicadores se ha incluido en el informe conjunto sobre el empleo del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, que define las prioridades políticas estratégicas. Asimismo, el informe sobre el mecanismo de alerta del procedimiento de desequilibrio macroeconómico incluye ahora algunos indicadores auxiliares laborales y sociales (tasa de participación, ratio de desempleo de larga duración, tasa de desempleo juvenil, tasa de riesgo de pobreza o exclusión social). Sin embargo, se trata de unas medidas e indicadores no vinculantes.

**Los indicadores,  
elemento clave**

El Fondo Social Europeo (FSE)<sup>21</sup> es uno de los cinco Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos ESI), que apoyan el desarrollo sostenible, en línea con los objetivos de Europa 2020. A partir de 2014, todos los Fondos ESI funcionarán dentro de un marco común y perseguirán objetivos políticos complementarios. Asimismo, se refuerza el papel del FSE: se garantizará una masa crítica de inversión en capital humano, mediante una participación mínima en la financiación de las políticas de cohesión de cada Estado miembro. Eso significa que, conjuntamente con la asignación especial de 3 000 millones de euros de la Iniciativa de Empleo Juvenil, en los próximos siete años se invertirán más de 80 000 millones en los europeos. En el período 2014-2020, el FSE se centrará en cuatro objetivos temáticos de la política de cohesión, uno de ellos, la promoción de la inclusión social y lucha contra la pobreza, con asignación de al menos el 20 % del Fondo.

**El FSE**

Además, hay que mencionar el Fondo de Ayuda Europea para los Más Necesitados (FEAD), con un presupuesto de 3.800 millones de euros para el período 2014-2020. Los países de la UE deben cofinanciar su programa nacional con un 15% como mínimo<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> COM (2013) 690.

<sup>21</sup> <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=62&clangId=es>.

<sup>22</sup> Vid. sobre el FEAD en:

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1089&clangId=es>.



### 3. DERECHO A LA PROTECCIÓN FRENTE A LA POBREZA

#### 3.1. Fundamento

**La protección frente a la pobreza en la Carta Social Europea: derivación de la dignidad y concreción en derechos sociales**

El artículo 30 CSE (revisada), de 1996, contempla el derecho a protección contra la pobreza y la exclusión social en los términos siguientes:

Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a protección contra la pobreza y la exclusión social, las Partes se comprometen:

a) a adoptar medidas en el marco de un planteamiento global y coordinado para promover el acceso efectivo, en particular al empleo, a la vivienda, a la formación, a la enseñanza, a la cultura, y a la asistencia social y médica, de las personas que se encuentren o que corran el riesgo de encontrarse en una situación de exclusión social o de pobreza, así como de sus familias;

b) a revisar estas medidas con vistas a su adaptación, si resulta necesario.

De este modo, se puede afirmar que este derecho se compone de los derechos sociales fundamentales, también reconocidos de manera independiente y paralela, a saber: los derechos al empleo, a la vivienda, a la formación, a la enseñanza, a la cultura, y a la asistencia social y médica, tanto para los titulares como para miembros de su familia<sup>23</sup>.

En la interpretación del artículo 30 se afirma que, al introducir este artículo en la Carta revisada, los Estados miembros del Consejo de Europa consideran que la situación de pobreza y de exclusión social atentan contra la dignidad humana de una persona<sup>24</sup>.

Junto con el derecho a protección contra la pobreza, la CSE (revisada) añade el derecho a la vivienda (art. 31). Para garantizar el ejercicio efectivo de este derecho, los Estados se comprometen a adoptar medidas destinadas a: favorecer el acceso a la vivienda de un nivel suficiente; a prevenir y paliar la situación de carencia de hogar con vistas a eliminar progresivamente dicha situación, y a hacer asequible el precio de las viviendas a las personas que no disponen de recursos suficientes.

Como punto de partida, cabe citar los derechos de la CSE, de 1961, y de la CSE (revisada), que contribuyen a la lucha contra la pobreza: el artículo 4 (derecho a una remuneración equitativa que implica el reconocimiento del derecho de los trabajadores a una remuneración suficiente que les proporcione a ellos y a sus familias un

<sup>23</sup> «The measures taken for such a purpose must promote and remove obstacles to access to fundamental social rights, in particular employment, housing, training, education, culture and social and medical assistance». *Statement of Interpretation on Article 30*. Vid. Conclusions 2003, France, p. 214. Citado por:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168049159f>.

<sup>24</sup> «By introducing into the Charter a new Article 30, the Council of Europe member states considered that living in a situation of poverty and social exclusion violates the dignity of human beings», Conclusions 2003, France, p. 214. Citado por: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168049159f>.

nivel de vida decoroso); el artículo 13 (derecho a la asistencia social y médica) y el artículo 14 (derecho a los beneficios de los servicios sociales).

Incluso con anterioridad a la CSE (revisada) el Consejo de Europa ha promovido un gran número de documentos que exhortan a los Estados miembros de esta organización a garantizar un mínimo vital. Entre ellos destaca la Recomendación 1.196 (1992), relativa a la extrema pobreza y a la exclusión social, en la que se afirma la imposibilidad fáctica de disfrute de los derechos humanos por las personas en situación de extrema pobreza, llegando a proponer «recursos mínimos garantizados».

Queda por añadir que el CEDH no reconoce el derecho a la protección frente a la pobreza, como tampoco la doctrina del TEDH, al menos explícitamente. Una vía de concepción y garantía de este derecho podría proporcionar el artículo 14 sobre la prohibición de discriminación, que asegura el goce de los derechos del CEDH sin distinción por razones, sin ánimo exhaustivo, de fortuna, nacimiento o cualquier otra situación; que se complementa con el Protocolo nº 12, de 2000<sup>25</sup>, cuyo artículo 1 establece la prohibición general de discriminación.

En el ámbito de la UE, el artículo 34 sobre la seguridad social y ayuda social de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (CDF)<sup>26</sup> es la norma que incluye entre sus propósitos la lucha contra la exclusión social y la pobreza, especialmente, en el apartado 3. Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la CDF adquirió un valor jurídico vinculante, aunque sin que ello implicase ampliación de las competencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE).

El artículo 34 reza:

1. La Unión reconoce y respeta el derecho de acceso a las prestaciones de seguridad social y a los servicios sociales que garantizan una protección en casos como la maternidad, la enfermedad, los accidentes laborales, la dependencia o la vejez, así como en caso de pérdida de empleo, según las modalidades establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales.

2. Toda persona que resida y se desplace legalmente dentro de la Unión tiene derecho a las prestaciones de seguridad social y a las ventajas sociales con arreglo al Derecho comunitario y a las legislaciones y prácticas nacionales.

3. *Con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza*, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales.

El principio enunciado en el apartado 1 se basa en los artículos 153 y 156 TFUE, así como en el artículo 12 CSE y en el punto 10 de

**La Recomendación  
1.196**

**Prohibición de  
discriminación en  
el CEDH y en el  
Protocolo 12**

**La protección contra  
la pobreza según la  
CDF**

<sup>25</sup> En vigor desde 2005, actualmente ratificado por los 19 Estados.

<sup>26</sup> DOUE C 326/391, de 26 de octubre de 2012. La negrita es nuestra. Disponible en : [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf)

la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores (CDSFT). El apartado 2 se fundamenta en los artículos 12 y 13.4 CSE y en el punto 2 de la CDSFT, así como en algunos reglamentos comunitarios. El apartado 3 se inspira en el artículo 3 CSE, en los artículos. 30 y 31 de la CSE (revisada), y en el punto 10 de la CDSFT. La UE debe respetar el derecho señalado en el marco de las políticas basadas en el artículo 153 TFUE.

### 3.2. Titulares y obligados

#### Regla de titularidad universal

Las dos CSE garantizan los derechos sociales y económicos a toda persona. En particular, la CSE (revisada), de 1996, indica que toda persona tiene derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social.

No obstante, en el Anexo a la CSE (revisada), por lo que se refiere a las personas protegidas, precisa que los derechos de los artículos 1 a 17 y 20 a 31 solo se aplican a los extranjeros que, siendo nacionales de otras Partes, residen legalmente o trabajen habitualmente en el territorio de la Parte interesada. Por otro lado, esta interpretación no excluye la extensión de derechos análogos a otras personas.

A su vez, las Partes en las CSE, a saber, los Estados que las han ratificado, reconocen como objetivo de su política, que habrá de seguirse por todos los medios adecuados, tanto de carácter nacional como internacional, el establecimiento de las condiciones en que puedan hacerse efectivos los derechos y principios de las Cartas.

En principio, la CDF se aplica a los ciudadanos de la Unión. No obstante, en el caso del artículo 34, se puede interpretar en el sentido de que es de aplicación a cualquier persona. El límite sería el Derecho de la UE y la legislación y la práctica nacionales.

### 3.3. Contenido

#### Lineamientos del Comité Europeo de Derechos Sociales

En el contexto del artículo 30, el Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS) resaltó la importancia de la eficacia de las políticas, medidas y acciones emprendidas por los Estados partes<sup>27</sup>. Recordó que, para cumplir con las obligaciones del artículo 30, uno de los elementos fundamentales es contar con recursos adecuados y proporcionar información sobre este particular<sup>28</sup>. Además, las medidas nacionales tienen que ser adecuadas en su calidad y cantidad a la naturaleza y la gravedad de la pobreza y la exclusión social en el Estado en cuestión. Al respecto, el Comité se compromete a revisar sistemáticamente las definiciones y la metodología de mediciones aplicables a nivel nacional<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> Conclusions 2005, Norway, p. 580. Citado por: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168049159f>.

<sup>28</sup> Conclusions 2005, Slovenia, p. 674. *Ibid.*

<sup>29</sup> Conclusions 2003, France, p. 214. *Ibid.*

En cuanto a la labor de las Instituciones de la UE, la Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de octubre de 2010, sobre el papel de la renta mínima en la lucha contra la pobreza y la promoción de una sociedad integradora en Europa, invita a los Estados miembros a introducir unos regímenes que garanticen una renta mínima equivalente al 60% de la mediana de la renta nacional.

Dentro de Estrategia Europa 2020, la Comisión Europea y el Parlamento Europeo han lanzado el proyecto EMIN o *Red Europea de Renta Mínima*, vigente en 2013 y 2014, con el objetivo de construir un consenso para tomar las medidas necesarias para la incorporación progresiva de sistemas de ingresos mínimos adecuados y accesibles para los ciudadanos de los países miembros de la Unión. Por último, el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo, de 2013<sup>30</sup>, sobre Renta mínima europea e indicadores de pobreza, señala que «la renta mínima garantizada es una ayuda a los ingresos que no está basada en el pago de cotizaciones y que proporciona una red de seguridad para las personas que no pueden optar a las prestaciones de la seguridad social», llegando a proponer una Directiva que armonice las legislaciones de los países miembro, añadiendo que «en la difícil coyuntura actual, el establecimiento de una renta mínima europea contribuirá a la cohesión económica, social y territorial, a la protección de los derechos humanos fundamentales, al equilibrio entre los objetivos económicos y sociales y al reparto equitativo de los recursos y la renta».

**El *soft law* europeo, a favor de la renta mínima**

### 3.4. Límites e incumplimientos

Por lo que respecta a los límites que establece la CSE (revisada), aparte de aquellos, referidos a las personas protegidas del Anexo, y citados en el epígrafe 3.2., hay que mencionar el artículo G de la Parte V, relativo a las restricciones. Dicho artículo establece que

**Requisitos generales de las restricciones de derechos en la CSE y en la CDF**

1. Los derechos y principios enunciados en la Parte I, una vez llevados a la práctica, así como su ejercicio efectivo con arreglo a lo dispuesto en la Parte II, no podrán ser objeto de restricciones o limitaciones que no estén especificadas en las Partes I y II, salvo las establecidas por la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática para garantizar el respeto de los derechos y libertades de terceros o para proteger el orden público, la seguridad nacional, la salud pública o las buenas costumbres.

2. Las restricciones permitidas en virtud de la presente Carta a los derechos y obligaciones reconocidos en ella no podrán ser aplicadas con una finalidad distinta de aquella para la que han sido previstas.

En relación con las restricciones de los derechos de la CDF, son indicativos los artículos 52-54 de la Carta. Así, el artículo 52.1 sobre el alcance de los derechos garantizados prevé que cualquier limitación debe establecerse por la ley y respetar el contenido esencial de dichos derechos y libertades. Solo pueden introducirse limitaciones respetando el principio de proporcionalidad, cuando sean necesarias

<sup>30</sup> CESE SOC/482.

y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás.

### 3.5. Garantías

#### Diversidad de compromisos con la CSE entre los países europeos

La mayoría de derechos de la CSE (revisada) se garantizan en la CDF, aunque con relevantes excepciones. En la fecha de redacción de estas líneas, todos los 28 Estados miembros de la UE forman parte del sistema de CSE (la CSE de 1961, el Protocolo Adicional de 1988, el Protocolo Adicional de 1995 y la CSE revisada)<sup>31</sup>. Sin embargo, los compromisos varían de un Estado al otro. Así, nueve Estados han ratificado la Carta de 1961, cinco de los cuales también han ratificado el Protocolo de 1988, y diecinueve Estados han ratificado la Carta (revisada). De todos ellos, solo dos países (Francia y Portugal) se han obligado por todos los capítulos de la CSE (revisada). Los demás Estados han ratificado algunas partes de una u otra de las Cartas. Además, para el sistema de garantías es importante subrayar que solo catorce Estados se han comprometido con el Protocolo de 1995 relativo al sistema de reclamaciones colectivas y solo un Estado (Finlandia) ha aceptado la posibilidad de presentación de las reclamaciones por parte de sus ONG nacionales<sup>32</sup>.

#### El sistema de reclamaciones colectivas

Con carácter general, pueden presentar reclamaciones colectivas los siguientes sujetos: los interlocutores sociales europeos (la Confederación Europea de Sindicatos) en representación de los trabajadores, *Business Europe* y la Organización Internacional de los Empresarios (OIE) en representación de los empresarios, algunas ONG con el estatuto consultivo en el Consejo de Europa; los representantes de los trabajadores y de los empresarios a nivel nacional del Estado parte en el Protocolo. Si el CEDS resuelve admitir la reclamación, luego adopta la decisión sobre el fondo. La decisión versa sobre la adecuación de la normativa y la práctica internas a las normas de la CSE y se remite al Estado, a los reclamantes y al Comité de Ministros del Consejo para su seguimiento. Las decisiones del CEDS sobre el seguimiento se publican y pueden consultarse en la base de datos<sup>33</sup>.

#### Eficacia de las decisiones del Comité Europeo de Derechos Sociales

Las decisiones del Comité deben respetarse por los Estados partes. Sin embargo, no está previsto un mecanismo para reclamar su ejecución en el ámbito nacional. Las conclusiones que adopta el CEDS sobre los informes de los Estados partes poseen carácter declarativo. No obstante, las autoridades nacionales deben aprobar las medidas correspondientes en la línea de las observaciones del Comité. En este sentido, los tribunales nacionales pueden declarar la nulidad o no aplicar la legislación que no se ajusta a las normas de la CSE según las conclusiones del Comité.

<sup>31</sup> Vid. el estado actual de firmas y ratificaciones en: <http://www.coe.int/en/web/turin-european-social-charter/signature-ratifications> (consultado el 5 de julio de 2016).

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> <http://hudoc.esc.coe.int/eng#>.

La práctica de las reclamaciones colectivas cuenta con algunos pronunciamientos con fundamento, entre otros, en el artículo 30 de la CSE (revisada)<sup>34</sup>.

Por lo que respecta a los derechos de la CDF, su Preámbulo

**Garantías en la CDF**

reafirma, dentro del respeto de las competencias y misiones de la Unión, así como del principio de subsidiariedad, los derechos que emanan, en particular, de las tradiciones constitucionales y las obligaciones internacionales comunes a los Estados miembros, del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, las Cartas Sociales adoptadas por la Comunidad y por el Consejo de Europa, así como por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En este contexto, los órganos jurisdiccionales de la Unión y de los Estados miembros interpretarán la Carta atendiendo debidamente a las explicaciones elaboradas bajo la autoridad del *Praesidium* de la Convención que redactó la Carta y actualizadas bajo la responsabilidad del *Praesidium* de la Convención Europea.

Además, el artículo 53 recuerda que ninguna de las disposiciones de la Carta puede interpretarse como limitativa o lesiva de los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos, en su respectivo ámbito de aplicación, por el Derecho de la Unión, el Derecho internacional y los convenios internacionales de los que son parte la Unión o los Estados miembros. Por su parte, el artículo 54 prohíbe el abuso de derecho en el sentido de una interpretación más restrictiva de los derechos reconocidos en la CDF. Cabe recordar que la Carta no amplía el ámbito de aplicación del Derecho de la UE, ni crea ninguna competencia o misión nuevas para la Unión, ni modifica las competencias y misiones definidas en los Tratados (art. 51.2).

#### 4. ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA

##### 4.1. Para favorecer el ejercicio de otros derechos sociales

El derecho a la seguridad social se establece en los artículos 12 CSE y 12 CSE (revisada). La diferencia entre ellos reside en la referencia a un nivel mínimo satisfactorio: en la CSE es el Convenio de la OIT núm. 102 sobre la seguridad social (norma mínima), mientras que la CSE (revisada) se refiere al Código Europeo de Seguridad Social. Por

**El derecho a la seguridad social en la CSE y en la CDF**

<sup>34</sup> Vid., entre los últimos casos, las reclamaciones en los asuntos: *Médecins du Monde – International vs. France*, Complaint No. 67/2011; *Defence for Children International (DEI) vs. Belgium*, Complaint No. 69/2011; *Centre européen des Droits des Roms (CEDR) vs. Irlande*, Complaint 100/2013; *Forum européen des Roms et des Gens du Voyage (FERV) vs. France*, Complaint No. 119/2015. Vid. una información actualizada y las decisiones del Comité en inglés y en francés en: <http://www.coe.int/en/web/turin-european-social-charter/collective-complaints-procedure>. Para las referencias más sistematizadas, anteriores al año 2008, vid: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168049159f>.

**El derecho al trabajo digno en los tratados europeos; especial importancia de la remuneración suficiente**

su parte, el artículo 34 CDF, ya citado, prevé el derecho a la seguridad social y ayuda social, remitiendo al respecto a las prácticas nacionales. El artículo 34.3 menciona explícitamente la lucha contra la pobreza y el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a los que no dispongan de recursos suficientes.

Los derechos al trabajo y a las condiciones de trabajo justas y equitativas están arraigados en el sistema regional europeo. A título de ejemplo, cabe recordar los artículos 1 y 2 CSE y los artículos 15 y 31 CDF. Además, el artículo 30 CSE (revisada) menciona el derecho al empleo entre los derechos sociales fundamentales para asegurar la protección contra la pobreza. Del mismo modo, considera que la dignidad del trabajador impone una remuneración suficiente, esencial para erradicar la pobreza. El derecho correspondiente encuentra su expresión tanto en las CSE como en la CDF: el artículo 4 de ambas Cartas pretende asegurar el ejercicio efectivo del derecho a una remuneración equitativa, mediante el compromiso de los Estados partes a reconocer a los trabajadores una remuneración suficiente que les proporcione a ellos y a sus familias un nivel de vida decoroso. Esta disposición del artículo 4.1 contempla algo similar a un nivel de vida adecuado, previsto en los instrumentos de derechos humanos de carácter universal.

En cuanto a la normativa de la UE, la CDF hace referencia a las condiciones de trabajo justas y equitativas, que se definen como aquellas que respeten la salud, la seguridad y la dignidad de los trabajadores, comprendidos, a su vez, en el sentido del artículo 156 TFUE y teniendo en cuenta el artículo 3 CSE, el artículo 26 CSE (revisada) y el punto 19 de la CDSFT. El artículo 157.2 TFUE, por su parte, contiene la definición de retribución a los efectos de la igualdad de retribución entre trabajadores y trabajadoras. A tenor del artículo, se entiende por retribución «el salario o sueldo normal de base o mínimo, y cualesquiera otras gratificaciones satisfechas, directa o indirectamente, en dinero o en especie, por el empresario al trabajador en razón de la relación de trabajo».

**El derecho a la educación en la CSE y en la CDF**

El artículo 30 CSE (revisada) menciona entre las medidas necesarias para el ejercicio efectivo del derecho a protección contra la pobreza y la exclusión social: la promoción del acceso a la formación, a la enseñanza y a la cultura. En cuanto a la CDF, el artículo 14 prevé el derecho a la educación, que comprende el acceso de toda persona a la educación y a la formación profesional y permanente. Este artículo se inspira en el artículo 2 del Protocolo Adicional al CEDH, y, por lo que respecta al derecho a la formación profesional, en el punto 15 CDSFT y en el artículo 10 CSE y CSE (revisada). Asimismo, añade el principio de gratuidad de la enseñanza obligatoria, relevante en el contexto de la pobreza (art. 14.2).

**El derecho a la salud en la CSE y en la CDF**

El acceso efectivo a la asistencia médica forma parte de las medidas para el ejercicio efectivo del derecho a la protección contra la pobreza del artículo 30 CSE (revisada). Ambas Cartas contienen el derecho a la protección de la salud (art. 11) y el derecho a la asistencia social y médica (art. 13). En el ámbito de la UE, el artículo 34 CDF prevé

la protección en el caso de la enfermedad y el artículo 35 asegura la protección de la salud. Éste último se inspira en los artículos 11 y 13 CSE. Su segunda frase, que reproduce el artículo 168.1 TFUE, reza: «Al definirse y ejecutarse todas las políticas y acciones de la Unión se garantizará un nivel elevado de protección de la salud humana».

El artículo 30 CSE (revisada) incluye, entre los derechos sociales fundamentales, la promoción del acceso efectivo a la vivienda. Además, junto con este artículo, la Carta (revisada) incorpora el artículo 31 «Derecho a la vivienda», que comprende el compromiso de los Estados partes de favorecer el acceso a la vivienda a un nivel suficiente; de prevenir y paliar progresivamente la situación de carencia de hogar, y de hacer asequible el precio de las viviendas a las personas que carecen de recursos suficientes<sup>35</sup>. El artículo 34.3 CDF reconoce el derecho a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna.

En sus conclusiones, relativas al artículo 30, el CEDS señaló la necesidad de una aproximación global y coordinada, que permita un acceso efectivo a los derechos sociales básicos, y que implica la información y la participación de todos los actores relevantes, incluidas las personas afectadas por la pobreza<sup>36</sup>. La CDF contempla la libertad de expresión y de información (art. 11), que debe interpretarse de conformidad con el artículo 10 análogo del CEDH.

**El derecho a la vivienda en la CSE y en la CDF**

**Información y participación, derechos de las personas en situación de pobreza**

#### 4.2. En otros ámbitos

Al igual que en el ámbito internacional universal, los instrumentos europeos principales de derechos humanos protegen la vida y la integridad física y psíquica de toda persona y prohíben la tortura, la trata, la esclavitud y el trabajo forzoso cuyas víctimas son, con frecuencia, los colectivos vulnerables que viven en la pobreza. El CEDH prevé estos derechos, con el recurso ante el TEDH, en los artículos 2 a 4, y la CDF, en los artículos 2 a 5.

En cuanto al componente presupuestario de la lucha contra la pobreza, cabe recordar la interpretación del artículo 30 de la CSE (revisada) por el CEDS, en la que alude a la eficacia de las medidas y acciones<sup>37</sup> y a la adecuación de los recursos nacionales<sup>38</sup>, en especial de su cantidad, a la naturaleza y la gravedad de la pobreza y la exclusión social<sup>39</sup>.

El artículo 13 CEDH establece el derecho a un recurso efectivo para toda persona cuyos derechos previstos en el Convenio se hayan

**Deber de protección de la vida e integridad de las personas en situación de pobreza**

**Obligación de medios financieros**

**Recursos y accesos efectivos**

<sup>35</sup> Vid. la interpretación del art. 31 y la práctica del CEDS (antes de 2008) en: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168049159f>. La información actualizada está disponible en: <http://hudoc.esc.coe.int/eng#>.

<sup>36</sup> Conclusions 2003, France, p. 214, en: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168049159f>.

<sup>37</sup> Conclusions 2005, Norway, p. 580. Citado por: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168049159f>.

<sup>38</sup> Conclusions 2005, Slovenia, p. 674. *Ibid.*

<sup>39</sup> Conclusions 2003, France, p. 214. *Ibid.*



violado, incluso cuando la violación se haya cometido por personas que actúen en el ejercicio de sus funciones oficiales. Dentro de este supuesto, podemos considerar la discriminación por razón de origen social, fortuna o cualquier otra situación, incluida la situación de pobreza (art. 14).

En el contexto de la pobreza y la exclusión, poseen relevancia los supuestos del artículo 13.3 sobre el derecho a la asistencia social y médica de las Cartas, que exhorta a los Estados partes a «disponer de lo preciso para que todas las personas puedan obtener por medio de servicios adecuados, públicos o privados, el asesoramiento y ayuda personal necesarios para prevenir, eliminar o aliviar su estado de necesidad personal o familiar».

En el ámbito de la UE, el artículo 20 CDF garantiza la igualdad ante la ley, el art. 34 reconoce el derecho de acceso a los servicios sociales en caso de dependencia (art. 34.1) y a una ayuda social en caso de pobreza (art. 34.3), siempre de conformidad con el Derecho de la Unión y la legislación y práctica nacionales. Además, el artículo 36 CDF prevé el acceso a los servicios de interés económico general, concebido de conformidad con lo establecido en el artículo 14 TFUE, cuyo objetivo es, entre otros, la consecución de la cohesión social en la UE.

## 5. GRUPOS VULNERABLES

### Acciones positivas a favor de grupos vulnerables

En su interpretación del artículo 30 CSE (revisada), relativo a la protección contra la pobreza, el CEDS ha señalado la importancia de un enfoque multidimensional e integral, pero también ha insistido en la necesidad de abordar la cuestión en función de las necesidades específicas de los grupos más vulnerables<sup>40</sup>.

En el plano de la UE, el punto de partida podría ser el artículo 21 CDF, que prohíbe la discriminación por razón de orígenes sociales o de patrimonio, entre otras. Se inspira en el artículo 19 TFUE (algo menos exhaustivo en cuanto a las razones) y en el artículo 14 CEDH. En los ámbitos coincidentes, puede ser relevante la aplicación del artículo 14 por el TEDH.

### 5.1. Niñez y adolescencia

### La protección de la niñez en los tratados europeos

Con carácter particular, este grupo se protege en el artículo 17 CSE y, con más intensidad, en el artículo 17 CSE (revisada). Se prevé un derecho a la protección social, jurídica y económica. Son ampliamente conocidos y comentados los casos relativos a la discriminación de los niños y niñas de origen romaní en distintos Estados europeos. Estos casos se plantearon tanto ante el TEDH<sup>41</sup>, como ante el CEDS,

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> El TEDH falló a favor de los demandantes por violación del art. 2 del Protocolo nº 1 (derecho a la educación) del CEDH y en relación con el art. 14 (prohibición de discriminación) del CEDH.

alegando ante este órgano, entre otros, el artículo 30 de la CSE (revisada)<sup>42</sup>.

Del mismo modo, el artículo 24 de la CDF contempla los derechos del niño. El artículo está basado en la Convención sobre los Derechos de Niño, de 1989, ratificada por todos los Estados miembros de la UE. Son de especial relevancia los artículos 3, 9, 12 y 13 de la Convención. El artículo 24 asegura la protección y los cuidados necesarios para el bienestar de los niños y hace referencia al interés superior del niño como consideración primordial.

## 5.2. Mujeres en situación de vulnerabilidad

La prohibición de discriminación por razón de sexo está arraigada en el Derecho europeo en distintos instrumentos generales y específicos. En el ámbito del Consejo de Europa, se regula en el artículo 14 del CEDH, muchas veces citado, y, en el ámbito de la UE, en el artículo 21, sobre no discriminación, y en el artículo 23, sobre la igualdad entre mujeres y hombres. Éste último tiene en cuenta el artículo 3 TUE, los artículos 8 y 157 TFUE, el artículo 20 de la CSE (revisada) y el punto 16 de la CDSFT.

La reciente estrategia sobre la igualdad de género en la UE para 2016-2019<sup>43</sup>, indica que, en lo que respecta al acceso a los recursos económicos a lo largo de la vida, sigue siendo difícil de alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres<sup>44</sup>. Las mujeres (especialmente las migrantes y las que viven solas con hijos) siguen generando, en el mercado laboral, una proporción mucho más baja de ingresos que los hombres. Es mucho más probable que las mujeres empleadas, sobre todo si son madres, trabajen a tiempo parcial y reciban un salario un 16% menor que los hombres por hora de trabajo. En consecuencia, la disparidad entre sexos en materia de ingresos durante los años activos ha aumentado en un 41% y da lugar a una amplia disparidad en las pensiones, que actualmente se sitúa en el 40%. Las mujeres de edad avanzada sufren un riesgo de pobreza y de exclusión social mucho mayor que los hombres de edad avanzada, sin que en los últimos años se haya observado ninguna reversión de esta tendencia. Si no se adoptan nuevas medidas, es probable que las mujeres sigan sufriendo una desventaja económica derivada de la maternidad durante su vida profesional y en el momento de la jubilación, debido sobre todo a una distribución

**De la prohibición de discriminación por sexo a las acciones positivas: la estrategia de la UE para 2016-2019**

<sup>42</sup> Vid. decisiones del CEDS, antes citadas: *Médecins du Monde – International vs. France*, Complaint No. 67/2011; *Defence for Children International (DEI) vs. Belgium*, Complaint No. 69/2011; *Centre européen des Droits des Roms (CEDR) vs. Irlande*, Complaint 100/2013; *Forum européen des Roms et des Gens du Voyage (FERV) vs. France*, Complaint No. 119/2015. Vid. una información actualizada y las decisiones del Comité en inglés y en francés en: <http://www.coe.int/en/web/turin-european-social-charter/collective-complaints-procedure>.

<sup>43</sup> *Compromiso estratégico para la igualdad entre mujeres y hombres 2016-2019*, disponible en: [http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/document/files/strategic\\_engagement\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/document/files/strategic_engagement_es.pdf).

<sup>44</sup> Vid. *Compromiso estratégico*, p. 8.

**Acciones de la  
Comisión Europea  
sobre igualdad de  
género**

desigual de las responsabilidades de cuidado de los hijos y familiares dependientes.

La Comisión Europea ha reafirmado su compromiso para promover la igualdad entre hombres y mujeres y ha centrado su política al respecto en las cinco áreas temáticas prioritarias existentes, entre las cuales hay que destacar el aumento de la participación de la mujer en el mercado laboral y la promoción de la igual independencia económica de mujeres y hombres, y la reducción de las disparidades entre sexos existentes en las retribuciones, los ingresos y las pensiones, así como la lucha contra la pobreza entre las mujeres<sup>45</sup>. En particular, para el segundo objetivo, se requiere una reducción sustancial de la desigualdad en los sectores económicos y las ocupaciones, un aumento de las horas de trabajo remuneradas trabajadas por las mujeres, la realización de actividades de sensibilización y la aplicación efectiva de una legislación que promueva la igualdad salarial. Asimismo, se precisan políticas y medidas que ayuden a las personas que tengan barreras concretas para acceder al mercado laboral, como las mujeres migrantes y las personas solas con hijos. Además, deben abordarse las causas y consecuencias de la disparidad entre sexos en las pensiones, pues constituye un gran obstáculo para la independencia económica de las mujeres de edad avanzada, que sufren mayor riesgo de pobreza que los hombres<sup>46</sup>.

<sup>45</sup> *Compromiso estratégico*, p. 9.

<sup>46</sup> Entre las acciones concretas, se mencionan las siguientes:

Mejora de la aplicación y el cumplimiento del principio de igualdad de retribución mediante la evaluación de los efectos de la Directiva 2006/54/CE (2016-2017), teniendo en cuenta, entre otras cosas:

i. el aumento de la transparencia de las retribuciones a la vista del informe sobre las medidas de los Estados miembros para la aplicación de la Recomendación de la Comisión;

ii. los efectos de la reciente jurisprudencia del TJUE sobre el uso del sexo como factor actuarial con influencia sobre las pensiones legales y los contratos de seguros privados en las pensiones de jubilación, con el posible efecto de evitar que las mujeres reciban pensiones más bajas por tener una esperanza de vida mayor;

iii. las sanciones para aumentar el efecto disuasorio de la prohibición de la discriminación salarial;

iv. el funcionamiento eficiente y efectivo de los organismos que se ocupan de la igualdad para facilitar el acceso a la justicia a las víctimas de discriminación.

Del mismo modo, se refiere a:

–la continuación del apoyo a los Estados miembros en sus esfuerzos por garantizar la igualdad salarial y abordar las causas de las disparidades entre sexos en términos de retribución, ingresos y pensiones; uso del Semestre Europeo (anualmente);

–la cooperación con los organismos de igualdad y apoyo a las empresas en sus esfuerzos por garantizar la igualdad salarial mediante la promoción de las plataformas de la Carta de la Diversidad (en curso);

–la celebración del Día europeo por la igualdad salarial, con actividades informativas en toda Europa para llegar a todos los Estados miembros; sensibilización sobre la relación existente entre retribuciones, ingresos y pensiones (anualmente); estudio de la introducción de medidas adicionales para mejorar el equilibrio entre sexos en los sectores económicos y las ocupaciones; usar la Gran Coalición para el Empleo Digital para apoyar medidas que mejoren las destrezas digitales de las mujeres y las niñas y promuevan el empleo de la mujer en el sector de las TIC (2016-2017); actividades de difusión de opciones de formación profesional y educativa (2018-2019);

–promoción de la igualdad entre sexos a todos los niveles y en todos los tipos de educación, incluso en lo que respecta a la elección de asignaturas y carreras en

### 5.3. Migrantes

En el contexto actual de aumento de los flujos migratorios en Europa, el colectivo de migrantes en el sentido amplio corre un riesgo considerable de caer en la situación de pobreza. Las normas sobre la prohibición de la discriminación, citadas en el epígrafe anterior, son de aplicación en este supuesto en relación con la no discriminación por razón de nacionalidad o por pertenencia a una minoría. Desde este punto de vista, gozan del recurso ante los tribunales regionales.

Las CSE contienen el artículo 19, que protege en particular al colectivo de los trabajadores migrantes y sus familias. En el supuesto de la CSE (revisada), se añaden dos puntos más. En algunos apartados, la protección se vincula a la residencia legal en el territorio de un Estado. Entre las garantías que deben aplicar los países, en virtud del artículo 19, para la protección efectiva de los trabajadores migrantes y sus familias y de su derecho a la asistencia, destacan los compromisos: de mantener o cerciorarse de que existen servicios gratuitos adecuados para ayudar a estos trabajadores (párrafo 1); de adoptar, dentro de los límites de su jurisdicción, medidas apropiadas para facilitar su acogida (párrafo 2); de promover la colaboración, requerida en cada caso, entre los servicios sociales, públicos o privadas, de los países de emigración e inmigración (párrafo 3), y, para los residentes en situación regular, de asegurar un trato no menos favorable que a los nacionales, en lo que respecta a remuneración y otras condiciones de empleo y trabajo [párrafo 4 (a)] y a alojamiento [párrafo 4 (c)].

En cuanto al ámbito de la UE, hay que recordar el artículo 34.3 CDF, ya citado, que propone combatir la pobreza y la exclusión social y garantizar el derecho a una ayuda social y una ayuda de vivienda a toda persona, es decir, sin referencia a la condición de residencia regular o cualquier otra condición. No obstante, puede limitar sustancialmente el carácter general de este derecho la remisión a lo establecido en la normativa de la UE y la legislación y práctica nacionales.

**Protección a los migrantes en la CSE y en la CDF**

### 5.4. Adultos mayores

La situación particular de personas adultas se reconoce en los instrumentos europeos de referencia. En primer lugar, el artículo 23 CSE (revisada) garantiza el derecho a la protección social de las personas de edad avanzada. Los Estados partes se comprometen a

**Protección de los adultos mayores en la CSE y en la CDF**

adoptar o a promover, directamente o en cooperación con organizaciones públicas o privadas, medidas apropiadas orientadas, en particular:

función del sexo, empleando las herramientas de cooperación actuales y financiando los instrumentos necesarios, con arreglo a las prioridades establecidas en el marco de trabajo «Educación y formación 2020» (2016-2019);

–prosecución del desarrollo de un conjunto completo de medidas para abordar todas las causas de la disparidad entre sexos en las pensiones, en cooperación con los Estados miembros, incluido el indicador para medirla y supervisarla y medidas para mitigar los factores de diferencias por razón de sexo, por ejemplo en relación con el cuidado de personas (2016-2017). Vid. Compromiso estratégico, pp. 11-12.

- a permitir que las personas de edad avanzada sigan siendo miembros plenos de la sociedad durante el mayor tiempo posible, mediante:
  - a) recursos suficientes que les permitan llevar una vida digna y participar activamente en la vida pública, social y cultural;
  - b) la difusión de información sobre servicios y facilidades a disposición de las personas de edad avanzada, y las posibilidades que éstas tienen de hacer uso de ellos;
- a permitir a las personas de edad avanzada elegir libremente su estilo de vida y llevar una existencia independiente en su entorno habitual mientras lo deseen y les sea posible hacerlo, mediante:
  - a) la disponibilidad de viviendas adaptadas a sus necesidades y a su estado de salud o de ayudas adecuadas para la adaptación de su vivienda;
  - b) la asistencia sanitaria y los servicios que requiera su estado;
- a garantizar a las personas de edad avanzada que vivan en instituciones la asistencia apropiada, respetando su vida privada, y la participación en las decisiones que afecten a sus condiciones de vida en la institución.

El artículo 25 CDF se inspira en el artículo 23 citado y en los puntos 24 y 25 de la CDSFT, y, de manera mucho más lacónica, reconoce y respeta el derecho de las personas mayores a llevar una vida digna e independiente y a participar en la vida social y cultural.

## 5.5. Personas con discapacidad

En el plano europeo, la protección de este colectivo se enfoca desde la política activa de poder asegurar su autonomía e integración. De este modo, no existe un compromiso explícito en cuanto a las medidas pasivas de ayuda y asistencia social.

Ambas CSE contemplan el derecho de las personas con discapacidad a la autonomía, a la integración y a la participación en la vida de la comunidad (art. 15). El artículo 26 CDF, adoptado por referencia al artículo 15 de las Cartas y el punto 26 de la CDSFT, se titula «Integración de las personas discapacitadas», pero implica el reconocimiento y respeto de todas las facetas mencionadas.

## 5.6. Minorías étnicas

La Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social, de 2011, señala la situación de la exclusión grave, nuevas vulnerabilidades y desventajas específicas de ciertos colectivos, en particular de las minorías étnicas. En concreto, indica que «algunas minorías étnicas, de las que los gitanos representan el grupo más amplio (aproximadamente 10 a 12 millones de personas en Europa), se ven desproporcionadamente afectadas por privaciones múltiples»<sup>47</sup>. Son indicativas al respecto la práctica del CEDS en el marco de las CSE, en especial, del artículo 30 CSE (revisada), también citada en los epí-

<sup>47</sup> Vid. el epígrafe 2.3, p. 9, disponible en: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=961&langId=es>.

grafas anteriores<sup>48</sup>, y la jurisprudencia del TEDH en torno al artículo 14 CEDH<sup>49</sup>.

## 5.7. LGBT

Los artículos señalados en el epígrafe anterior proporcionan protección al grupo LGBT. Según el Informe sobre los Derechos Fundamentales 2016<sup>50</sup>, la Comisión Europea publicó una lista de acciones para promover la igualdad de este grupo vulnerable. En esta lista, indicó las áreas en las que se propone diseñar las medidas oportunas: la política contra la discriminación; la libertad de movimiento de las familias LGBT; la diversidad en los lugares de trabajo; la Política Exterior y la ampliación de la UE. En el mismo Informe, se pone de manifiesto la persistencia de la trata y la explotación de los grupos vulnerables en el lugar de trabajo, y la reticencia en denunciar estos hechos por parte de los colectivos afectados, entre otros, el LGBT, debido a la falta de acceso a un recurso efectivo y a la protección de las víctimas<sup>51</sup>.

**El grupo LGBT:  
el Informe de la  
Comisión Europea  
de 2016**

<sup>48</sup> Con carácter general, vid. los casos presentados por el Centro Europeo de Derechos de los Gitanos relacionados con la CSE en: <http://www.errc.org/strategic-litigation-european-social-charter>.

<sup>49</sup> Vid., en particular, párr. 175 de la STEDH, de 13 de noviembre de 2007, en el asunto N° 57325/00, *DH c. la República Checa*, en el cual el Tribunal señala que no constituye una discriminación la práctica cuando un Estado trata a los diferentes grupos de manera diferente con el fin de corregir «desigualdades de hecho» (como los gitanos en relación con otros grupos). Es más, se observa que, en determinadas circunstancias, el hecho de no tratar a ciertos grupos de manera diferente puede dar lugar a discriminación. De este modo, una política o medida general, incluso si no se dirige a un grupo específico pero tiene «efectos perjudiciales desproporcionados» contra ese grupo, puede ser considerada discriminatoria.

Por lo que respecta a la pobreza, los demandantes alegaron este hecho, como consta en el párr. 137: «Los interesados consideran ... que sería útil que la Gran Sala aclare la jurisprudencia del Tribunal para determinar si la diferencia de trato en cuestión en este caso está «objetiva y razonablemente justificada» en virtud del artículo 14, y que precise las conclusiones que deben extraerse de la ausencia de una explicación satisfactoria. Refiriéndose en particular a las sentencias *Timichev contra Rusia* (núms. 55762/00 y 55974/00, apartado 56, TEDH 2005 XII) y *Moldovan y otros contra Rumania* (núm. 2) (núms. 41138/98 y 64320/01, apartado 140, 12 de julio de 2005), argumentan que, dado que el demandante ha demostrado una diferencia de trato, corresponde al gobierno demandado establecer justificación; en ausencia de explicación desprovista de cualquier connotación racial, es legítimo concluir que la diferencia en el tratamiento se basa en motivos raciales. En este caso, los demandantes consideran que en el presente caso una enseñanza insuficiente de la lengua checa, la pobreza o un diferente nivel socio-económico no pueden constituir una justificación objetiva y razonable. Se oponen asimismo a que el número desproporcionadamente alto de niños romaníes en escuelas especiales pueda ser explicado por los resultados de las pruebas de la capacidad intelectual o justificarse por el consentimiento de los padres (apartado 141-142)». La negrita es nuestra.

<sup>50</sup> FRA, *Fundamental Rights Report 2016*, p. 69, disponible en: [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2016-fundamental-rights-report-2016-2\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2016-fundamental-rights-report-2016-2_en.pdf)

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 166.

## 6. FUENTES DE INTERNET

- Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA):  
<http://fra.europa.eu/es>
- Carta de los Derechos Fundamentales de la UE:  
[http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf)
- Carta Social Europea y Protocolos:  
<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?MA=4&CM=7&CL=ENG>
- Comisario para los Derechos Humanos (del Consejo de Europa):  
[http://www.coe.int/t/commissioner/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/commissioner/default_en.asp)
- Comité Europeo de Derechos Sociales (del Consejo de Europa):  
<http://www.coe.int/en/web/turin-european-social-charter/european-committee-of-social-rights>
- Comité Europeo de Derechos Sociales (Práctica):  
<http://hudoc.esc.coe.int/eng#>
- Consejo de Europa:  
<http://www.coe.int/>
- Fondo de Ayuda Europea para los Más Necesitados:  
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1089&langId=es>
- Convenio Europeo de Derechos Humanos y Protocolos:  
<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?MA=3&CM=7&CL=ENG>
- EUROSTAT (Pobreza y exclusión social):  
[http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Europe\\_2020\\_indicators\\_-\\_poverty\\_and\\_social\\_exclusion](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Europe_2020_indicators_-_poverty_and_social_exclusion)
- Fondo Social Europeo:  
<http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=62&langId=es>
- Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social:  
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=961&langId=es>
- Portal de la Unión Europea:  
[http://europa.eu/index\\_es.htm](http://europa.eu/index_es.htm)
- Órganos de control del Consejo de Europa en materia de derechos humanos:  
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/default_en.asp)
- Tribunal Europeo de Derechos Humanos:  
<http://www.echr.coe.int/echr/>
- Unión Europea (Tema «Desarrollo y cooperación»):  
[http://europa.eu/pol/dev/index\\_es.htm](http://europa.eu/pol/dev/index_es.htm)
- Unión Europea (Tema «Empleo y asuntos sociales»):  
[http://europa.eu/pol/socio/index\\_es.htm](http://europa.eu/pol/socio/index_es.htm)

## **II. PANORAMA NACIONAL**





# 1. ARGENTINA \*

1. DATOS SOBRE POBREZA. 2. INSTITUCIONES Y POLÍTICAS: 2.1. Instituciones; 2.2. Políticas. 3. DERECHO A LA PROTECCIÓN FRENTE A LA POBREZA: 3.1. Fundamento; 3.2 Titulares y obligados; 3.3. Contenido; 3.4. Límites; 3.5. Garantías. 4. ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA: 4.1 Para favorecer el ejercicio de otros derechos sociales; 4.2 En otros ámbitos. 5. GRUPOS VULNERABLES. 6. FUENTES DE INTERNET

## 1. DATOS SOBRE POBREZA

La tabla que se presenta a continuación muestra los datos relevados por el Banco Mundial, la CEPAL, el INDEC (datos oficiales nacionales<sup>1</sup>) y el Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica de Argentina (datos no oficiales, relevados a partir de 2010).

**Tendencia general:  
disminución de la  
pobreza en Argentina**

---

\* *Abreviaturas:* ANSES = Administración Nacional de la Seguridad Social; AUH = Asignación Universal por Hijo; CEPAL = Comisión Económica para América Latina y el Caribe; CN = Constitución Nacional; CNPA = Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales; CSJN = Corte Suprema de Justicia de la Nación; DPN = Defensor del Pueblo de la Nación; EPH = Encuesta Permanente de Hogares; INDEC = Instituto Nacional de Estadística y Censos; MSAL = Ministerio de Salud; ODSA = Observatorio de la Deuda Social; OEA = Organización de los Estados Americanos; OIT = Organización Internacional del Trabajo; ONU = Organización de las Naciones Unidas; PNC = Pensiones no Contributivas; UCA = Universidad Católica Argentina.

<sup>1</sup> El Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) es el organismo público de carácter técnico, dependiente del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación, que dirige las actividades estadísticas oficiales en la República Argentina. En el año 2007 el INDEC modificó la metodología de medición y en el segundo semestre de 2013 discontinuó la publicación de datos referidos a pobreza, provenientes de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). El Instituto ha comunicado que en septiembre de 2016, se reanuda la publicación del informe Incidencia de Pobreza e Indigencia, que presentará datos para el segundo trimestre de 2016. De acuerdo a la información que brindó el propio organismo, «las series estadísticas posteriores a enero de 2007 y hasta diciembre de 2015 deben ser consideradas con reservas, excepto las que ya hayan sido revisadas en 2016 y su difusión lo consigne expresamente». Por el motivo expuesto todos los datos previos a 2007 no son comparables con los posteriores a esta fecha. Atento a esta situación, en los últimos años se ha acudido a fuentes alternativas. La que tal vez haya generado más consenso es la proveniente del Observatorio de la Deuda Social Argentina, cuyos datos se consignan en el §1.1 Cabe aclarar, por otro lado, que los datos correspondientes a la EPH y todas las estimaciones que en ella se basan, refieren a la situación de los conglomerados urbanos, ya que no releva zonas rurales.

	a	b	c	d	e	f	g	h	i
1994	5,39	2,28	45,9						16,1
1995	8,25	4,11	48,9						
1996	8,98	4,63	49,5						
1997	8,48	4,14	49,1						
1998	9,77	4,59	50,7						
1999	10,2	4,78	49,8						23,7
2000	12,1	5,7	51,1						25,8
2001	17,1	9,42	53,3						
2002	25,4	14	53,8						30,1
2003	19,1	9,79	53,5	47,8	47,8	20,5			45,4
2004	14,6	7,09	50,2	40,2	40,2	15			
2005	11,4	5,37	49,3	33,8	33,8	12,2			34,9
2006	8,7	4,12	48,3	26,9	26,9	8,7			30,6
2007	7,13	3,49	47,4	20,6	20,6	5,9			24,8
2008	6,79	2,97	46,3	15,3	15,3	4,4			
2009	6,41	3,05	45,3	13,2	13,2	3,5			
2010	4,99	2,05	44,5	9,9	9,9	2,5	28,2	6,4	11,3
2011	3,6	1,53	43,6	6,5	6,5	1,7	24,7	6,1	8,6
2012	3,60	1,63	42,5	5,4	5,4	1,5	26,2	5,7	5,7
2013	3,63	1,75	42,3	4,7	4,7	1,4	27,4	5,4	4,3
2014							28,7	6,4	
2015							29	5,3	

Elaboración propia en base a datos de CEPAL, Banco Mundial, INDEC y ODSA (UCA)

a) Tasa de incidencia de la pobreza, sobre la base de \$3,10 por día (2011 PPA) (% de la población).

Fuente: Banco Mundial.

b) Tasa de incidencia de la pobreza, sobre la base de \$1,90 por día (2011 PPA) (% de la población).

Fuente: Banco Mundial.

c) Índice de GINI (desigualdad). Fuente: Banco Mundial.

d) Tasa de incidencia de la pobreza sobre la base de la pobreza urbana. Fuente: Banco Mundial.

e) Pobreza por ingresos. Fuente: EPH (INDEC).

f) Indigencia por ingresos. Fuente: EPH (INDEC).

g) Pobreza medida a partir de canastas no oficiales. Fuente: ODSA (UCA).

h) Indigencia medida a partir de canastas no oficiales. Fuente: ODSA (UCA).

i) Pobreza. Fuente: CEPAL.

En cuanto al índice multidimensional de pobreza, el dato indicado para el año 2005 sobre cifras oficiales nacionales es de 3,7% y para 2010 del 2,9%. Cabe aclarar que según lo referido por la fuente, la metodología de recolección de datos en ambos años no fue la misma, razón por la cual no es posible afirmar con seguridad que el descenso sea concluyente.

## 2. INSTITUCIONES Y POLÍTICAS

### 2.1. Instituciones<sup>2</sup>

El Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales<sup>3</sup> tiene como misión «mejorar la gestión de gobierno, mediante la formulación de políticas y la definición de cursos de acción coordinados e integrales, optimizando la asignación de los recursos» (art. 4 del Decreto 357/2002). Está integrado en forma permanente por los titulares de las carteras de gobierno de Desarrollo Social, Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Educación, Ciencia y Tecnología, Salud, Economía e Infraestructura. Los Gobiernos de los Estados Provinciales y las Organizaciones Sociales y Confesionales cuentan con representantes que participan en el Consejo.

Al Ministerio de Desarrollo Social le compete «asistir al Presidente de la Nación y al Jefe de Gabinete de Ministros [...] en todo lo que hace al desarrollo social de las personas, las familias y las comunidades del país en un marco de derechos y equidad territorial». Los objetivos principales del Ministerio ligados a la lucha contra la pobreza son la coordinación de toda la política social del Estado nacional; el financiamiento para planes de desarrollo social, controlando, en el ámbito de su competencia, el cumplimiento por los organismos ejecutores (nacionales, provinciales o municipales); la organización y operación de un sistema de información social, con indicadores relevantes sobre los grupos poblacionales; entender en la políticas alimentarias; intervención directa y ayuda urgente a personas en situación de riesgo y vulnerabilidad social; asignación y distribución de subsidios y ayudas urgentes; y la participación en la elaboración de programas de vivienda e infraestructura social. Otros Ministerios con competencia en cuestiones sociales, vinculadas a la lucha contra pobreza, son los de Interior, Obras Públicas y Vivienda; Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Salud; Educación y Deporte; Ambiente y Desarrollo Sustentable; Energía y Minería y Justicia y Derechos Humanos (Ley 22.520).

La Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales (CNPA)<sup>4</sup> es un Organismo desconcentrados del Ministerio de Desarrollo Social que promueve el acceso de todas aquellas personas en situación de máxima vulnerabilidad, como adultos mayores, personas con discapacidad, o madres de 7 o más hijos, al derecho a Pensiones No Contributivas.

La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)<sup>5</sup> es un Organismo descentralizado que desarrolla sus funciones en el

**Órganos del Poder  
Ejecutivo**

<sup>2</sup> La República Argentina cuenta con un sistema de Gobierno Federal. Consecuentemente, el diseño institucional referenciado en el presente acápite es el correspondiente al nivel nacional, no obstante lo cual en lo que se refiere a lucha contra la pobreza, deben tenerse en cuenta las competencias del orden local. Es por ello que para atender de manera más precisa la cuestión que se aborda, debe complementarse la presente información con la proveniente de los niveles provinciales, cuyos diseños políticos prevé, en términos generales, Ministerios de competencia en cada materia, Consejos Económicos y Sociales y Defensorías del Pueblo.

<sup>3</sup> Creado por Decreto 357/2002 (B.O. 22/2/2002).

<sup>4</sup> Decreto 1455/96

<sup>5</sup> Creado por Decreto 2741/1991

ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y es responsable de la administración de las prestaciones y los servicios nacionales de la Seguridad Social en la República Argentina. En lo que aquí nos interesa, ejerce la Gestión y liquidación de la Asignaciones para Protección Social, la Gestión y liquidación de la Prestación por Desempleo y la gestión de los programas tendientes a cubrir necesidades detectadas ampliando la cobertura previsional de los ciudadanos.

#### Órganos de control

La Defensoría del Pueblo de la Nación<sup>6</sup>, es la única Institución Nacional de Derechos Humanos (INDH) de nuestro país reconocida por Naciones Unidas como principal garante en la República Argentina de la protección y promoción de los derechos humanos. La Institución tiene jerarquía constitucional, es un órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, actúa con plena autonomía funcional, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad y su misión es la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en la Constitución Nacional y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas. Es un órgano unipersonal, designado por el Congreso con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada una de las Cámaras. Tiene poder de investigación y legitimación procesal. Los Estados provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuentan con Defensorías del Pueblo locales, con competencias en el ámbito de sus jurisdicciones.

El Poder Judicial, en su carácter de órgano contramayoritario y garante del ejercicio de los derechos básicos, tiene un rol que desplegar en torno a la problemática de la pobreza. Por supuesto, no se trata de un rol de carácter ejecutivo, no participa en la política pública ni direcciona las acciones de la administración pública, pero es llamado a intervenir ante conductas omisivas del Estado que provoquen la alienación de derechos humanos básicos o expongan a las personas a un estado de vulnerabilidad social incompatible con la dignidad humana. En ese orden, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha intervenido en una diversidad de casos relativos a derechos sociales, en la que personas en situación de vulnerabilidad social reclaman al Estado la satisfacción de sus necesidades más acuciantes (§3.1).

#### Participación en organismos internacionales

La República Argentina es miembro de la Organización para las Naciones Unidas (ONU) y de la Organización de los Estados Americanos (OEA), y como tal, participa en las siguientes Agencias y programas relacionados con la erradicación de la pobreza: Comisión Económica para América Latina y el Caribe; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; Banco Mundial; Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia; Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura; Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos; Programa Mundial de Alimentos; Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo; Fondo de Población de las Naciones; ONU- Hábitat; Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial; Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

<sup>6</sup> Instituido por el art. 86 CN y regulado por Ley 24.284.

## 2.2. Políticas

La República Argentina tiene una profusión de programas sociales y una mixtura de políticas de corte universal en lo que se refiere a salud y educación con políticas focalizadas en otras áreas sociales<sup>7</sup>. El sistema de la seguridad social se caracteriza por alcanzar a los trabajadores regulares y los pasivos aportantes durante la vida activa, excluyendo a los trabajadores irregulares, a las personas en etapa activa desempleadas y a las personas pasivas sin aportes, o con aportes insuficientes. Frente a este esquema de políticas públicas se insertan programas focalizados, generalmente montados sobre la base de transferencias dinerarias para paliar la situación de vulnerabilidad social. Asimismo se prevén programas educativos y de trabajo social, con mayor incidencia en el orden estructural, aunque de menor alcance poblacional (§ 3.3).

**Programas sociales universales y focalizados**

## 3. DERECHO A LA PROTECCIÓN FRENTE A LA POBREZA

### 3.1. Fundamento

El derecho a la protección contra la pobreza se encuentra sin duda incluido en la cláusula de los derechos implícitos establecida en el artículo 33 CN<sup>8</sup>. En cuanto a los derechos intrínsecamente relacionados, es preciso señalar la cláusula de derechos sociales prevista en el artículo 14 bis CN, la cual establece, en su primer párrafo, el Salario Mínimo, Vital y Móvil y en su párrafo tercero asegura los beneficios de la seguridad social, disponiendo su carácter integral e irrenunciable<sup>9</sup>.

**El derecho a la protección contra la pobreza, derecho fundamental implícito**

Por otra parte, la Carta Magna establece mandatos al Congreso de la Nación, con el objeto de que el contenido de la legislación se adecue a los estándares internacionales en materia de protección de los derechos humanos, equilibrando desarrollo económico, equidad social y respeto medioambiental, todo ello relevante en orden a las políticas de lucha contra la pobreza<sup>10</sup>. En idéntico sentido, se han previsto manda-

<sup>7</sup> Las políticas universales se refieren esencialmente al subsistema público de salud y al subsistema de educación pública que alcanza los niveles básico, medio y universitario.

<sup>8</sup> «Las declaraciones, derechos y garantías que enumera la Constitución no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enumerados; pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno».

<sup>9</sup> En especial se prevé la regulación del seguro social obligatorio, jubilaciones y pensiones móviles, la protección integral de la familia y el acceso a una vivienda digna, entre otros.

<sup>10</sup> Art. 75.19 CN: Corresponde al Congreso de la Nación «Proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social». La norma es clara en el sentido que la CN ha fijado un criterio de progreso inclusivo y contenedor de las necesidades básicas de las personas. Art. 75.22 CN: «Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes». La norma otorga jerarquía constitucional a determinados tratados internacionales de derechos humanos y crea un mecanismo para atribuir dicha condición a otros instrumentos de Derechos Humanos. De acuerdo a lo expuesto, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos

tos constitucionales al poder público para la garantía de los derechos de grupos históricamente vulnerados y que constituyen por ese motivo sectores mayormente expuestos a la exclusión social y la pobreza: los Pueblos Indígenas, las mujeres, los niños y niñas, las personas con discapacidad y los adultos mayores<sup>11</sup>. Estas normas también han tenido impacto positivo en términos de protección contra la pobreza.

Realizando una interpretación sistemática de las normas antes señaladas, puede advertirse que el contenido del derecho a la protección contra la pobreza tiene, de acuerdo a la Constitución de la República Argentina, su eje en la intersección de los diversos derechos sociales; aquéllos que se encuentran expresamente reconocidos por normas del bloque constitucional y también los que han sido reconocidos jurisprudencialmente, encontrando su fuente jurídica en la ya referida cláusula del artículo 33 CN.

#### Sentencias relevantes de la Corte Suprema de Justicia

Atento a las circunstancias descriptas cobra especial relevancia la jurisprudencia nacional en torno a los derechos sobre prestaciones básicas para la vida y la dignidad de las personas. Hemos seleccionado tres sentencias dictadas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), que resultan paradigmáticos e ilustran los criterios sentados jurisprudencialmente.

En cuanto al derecho a la salud, es necesario referirnos al precedente *Ana C. Campodónico de Beviacqua v. Ministerio de Salud y Acción Social*, en cuya Sentencia la CSJN afirmó la obligación impostergable que tiene la autoridad pública de garantizar el derecho a la salud «con acciones positivas, sin perjuicio de las obligaciones que deban asumir en su cumplimiento las jurisdicciones locales, las obras sociales o las entidades de la llamada medicina prepaga». Fundó tal señalamiento en la Constitución Nacional y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como en la Convención sobre los Derechos del Niño, también de rango constitucional. Sin embargo en la causa *Ramos, Marta R. y otros v. Provincia de Buenos Aires y otros*, la Corte estableció los límites a tal tesitura, al rechazar la pretensión de la actora de que el Estado provincial hiciera efectivos los derechos de ella y de sus hijos a una alimentación sana, a la salud,

Económicos, Sociales y Culturales, entre otros, establecen un marco normativo supremo que brindan cobertura de manera directa (vía constitucional) a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

<sup>11</sup> Art. 75.17: «Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer la personería Jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos. Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones»; art. 75.23: «Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad. Dictar un régimen de seguridad social especial e integral en protección del niño en situación de desamparo, desde el embarazo hasta la finalización del período de enseñanza elemental, y de la madre durante el embarazo y el tiempo de lactancia».

a la educación y a una vivienda digna, suministrándoles de manera concreta, efectiva, continua y mensual una cuota alimentaria que les permitiera satisfacer sus necesidades básicas y vivir dignamente y que se otorgara a su hija las prestaciones médicas necesarias de acuerdo con su estado de salud y se removieran los condicionamientos que impedían el ejercicio de sus derechos, proveyéndose a sus seis hijos en edad escolar de las condiciones materiales necesarias para concurrir a un establecimiento educacional. El fallo de mayoría sostuvo que el reclamo de cuota alimentaria suficiente para cubrir la totalidad de las necesidades básicas del grupo familiar de la actora constituye una «pretensión que importa transferir a las autoridades públicas el cumplimiento de una obligación que tiene su origen en las relaciones de parentesco [...], cuya exigencia específica a sus responsables se ha descartado a priori, enderezando por esta vía un reclamo judicial liminarmente improcedente», y que subsidiariamente «es en el ámbito de la administración de los planes asistenciales del Estado Nacional y provincial, donde la demandante debe acudir [...], canalizando sus apremiantes reclamos por las vías del sistema de la seguridad social», ya que el dramático cuadro social que sufre la actora «no puede ser resuelto por la Corte, toda vez que no es de su competencia valorar o emitir juicios generales de las situaciones cuyo gobierno no le está encomendado». Finalmente, el fallo tal vez más claro en cuanto a la protección contra la pobreza y su intrínseca relación con los derechos sociales, es la Sentencia recaída en *Defensor del Pueblo de la Nación c/ Estado Nacional y otra (Provincia del Chaco)*. En dicha oportunidad la DPN interpuso acción de amparo solicitando adopción de medidas necesarias para modificar la calidad de vida y para garantizar una real y efectiva calidad de vida digna de quienes habitan la región sudeste del Dpto. Gral. Güemes y noroeste del Dpto. Gral. San Martín de la provincia del Chaco, en su mayoría comunidades QOM. Se requirieron adopción de medidas básicas para dar agua, alimentos, medicamentos, asistencia médica, fumigación, vestimenta, abrigo. La CSJN hizo lugar a la medida cautelar ordenando al Estado Nacional y al Estado provincial de Chaco a proveer suministro de agua potable, alimentos, medios de transporte y comunicación adecuada con cada uno de los puestos sanitarios. Además convocó una Audiencia y ordenó la presentación de información de tales medidas de protección.

Las sentencias precedentemente citadas logran fijar el contenido del derecho tanto como su límite, pero realizan un aporte fundamental al señalar la operatividad y justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales e, indirectamente, establecer una vía de acción para la garantía efectiva del derecho a la protección frente a la pobreza.

### 3.2. Titulares y obligados

Las prestaciones nacionales de mayor incidencia e impacto, a cuyo cumplimiento, en forma de transferencias dinerarias está obligada la ANSES son:

**Obligación de transferencias dinerarias**



**Titulares del derecho a la Asignación Universal por Hijo para Protección Social**

De acuerdo a la información brindada por la ANSES, la Asignación Universal por Hijo para Protección Social es una prestación no contributiva en vigencia a partir de la firma del Decreto 1602/09 en noviembre de 2009. Consiste en una asignación monetaria mensual, de carácter no retributivo, que se abona por cada hijo menor de 18 años (o sin límite de edad cuando se trate de un hijo con discapacidad), hasta un máximo de 5 hijos. Los destinatarios son grupos familiares que además de no recibir ningún tipo de prestación, tanto contributiva como no contributiva, se encuentran desocupados, registrados como monotributistas sociales, se desempeñan en el mercado de trabajo informal o en tareas de servicio doméstico<sup>12</sup>. En marzo de 2016, la AUH alcanzó a un total de 3.798.494 beneficiarios<sup>13</sup>.

**Titulares de las pensiones no contributivas**

Las pensiones no contributivas están dirigidas a quienes no perciben ninguna jubilación o pensión, no tienen bienes, ingresos ni recursos que permitan la subsistencia personal o la del grupo familiar, no tener parientes obligados legalmente a proporcionar alimentos o que, teniéndolos, se encuentren impedidos para hacerlo y no están detenidos a disposición de la Justicia. El sistema se encuentra previsto para madres de siete o más hijos, personas con un grado de discapacidad que representa una disminución del 76% o más de la capacidad laboral, personas de 70 o más años de edad y ex combatientes de la guerra de Malvinas.

### 3.3. Contenido

**Prestaciones dinerarias debidas**

El monto actual<sup>14</sup> de la AUH es de 63,55 \$\$ mensuales por cada hijo y en caso de discapacidad el monto alcanza los 207,23 \$\$ . Por su parte, las pensiones no contributivas han sido fijadas para el año en curso en 326,25 \$.

### 3.4. Límites

**Limitaciones por falta de presupuesto, un tema no resuelto**

Ya hemos abordado en el acápite § 3.1 los límites jurídicos, enunciados por la CSJN, a la obligación del Estado de proveer las condicio-

<sup>12</sup> La implementación de una medida como la AUH persigue múltiples objetivos relativos al desarrollo infantil. De acuerdo con los primeros resultados, los efectos de su implementación han sido muy positivos en la reducción de la pobreza y la indigencia, aliviando la situación de la población más vulnerable de la sociedad. Además, las condicionalidades en salud y educación extienden los impactos a largo plazo y contribuyen a romper el ciclo intergeneracional de la pobreza. Por último, la AUH busca inducir la registración de los nacimientos. Que cada niño receptor cuente con su Documento Nacional de Identidad, garantizando de este modo la acreditación formal de la identidad (Fuente: Boletín trimestral de ANSES. [http://observatorio.anses.gov.ar/archivos/publicaciones/PPT%20-%20AUH%20I%20C%202016%20G\\_v99.pdf](http://observatorio.anses.gov.ar/archivos/publicaciones/PPT%20-%20AUH%20I%20C%202016%20G_v99.pdf))

<sup>13</sup> Para conocer desagregación por sexo, edad y escolaridad, véase: [http://observatorio.anses.gov.ar/archivos/publicaciones/PPT%20-%20AUH%20I%20C%202016%20G\\_v99.pdf](http://observatorio.anses.gov.ar/archivos/publicaciones/PPT%20-%20AUH%20I%20C%202016%20G_v99.pdf).

<sup>14</sup> Los montos referidos han sido convertidos a moneda dólar de Estados Unidos por motivos metodológicos. La moneda de pago de las transferencias dinerarias es el Peso (Moneda Nacional).

nes de ejercicio de los derechos sociales. Ahora bien, mucho se ha discutido respecto a cuál es el límite de su operatividad en función de las posibilidades económicas del Estado. Al respecto, el punto central a discutir es la supeditación de la plena efectividad de los derechos fundamentales a la alimentación, a la salud, a la educación y a la vivienda, entre otros, a los recursos económicos habilitados presupuestariamente. Sin embargo no es posible, en esta apretada síntesis, más que plantar la disyuntiva, ya que el sometimiento de la asignación de recursos establecida en la Ley de Presupuesto al control de constitucionalidad es un debate que en nuestro país aún no ha sido saldado.

### 3.5. Garantías

Se encuentra regulada constitucionalmente la Acción de Amparo<sup>15</sup>, la cual puede ser interpuesta ante la lesión de derechos individuales, derechos colectivos que protegen intereses colectivos e inclusive la denominada «acción de clase»<sup>16</sup>.

**Garantías judiciales  
y defensorial del  
derecho**

La intervención del DPN es también una vía idónea para solicitar la garantía de los derechos sociales. Asimismo, cuenta con legitimación para acudir por vía judicial a requerir el restablecimiento de derechos colectivos que se encuentran vulnerados (arts. 43 y 86 CN).

## 4. ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA

### 4.1. Para favorecer el ejercicio de otros derechos sociales

En materia de trabajo y seguridad social cabe citar el sistema jubilatorio, el salario mínimo, vital y móvil, la AUH, las pensiones no contributivas y la prestación por desempleo<sup>17</sup>. El Ingreso Social con Trabajo es un programa dirigido a personas sin ningún ingreso formal ni programa social. A través de actividades prácticas, sus titulares llevan a cabo mejoras de infraestructura en sus comunidades y adquieren ha-

**Trabajo y seguridad  
social**

<sup>15</sup> Art. 43 CN: «Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva. Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización». De acuerdo al art. 43 párrafos 1 y 2 de la Constitución Nacional

<sup>16</sup> Halabi, Ernesto c/ PEN, Ley 25.873 y Decreto 1563/04 s/ amparo. 24/02/2009.

<sup>17</sup> El trabajador en relación de dependencia que es despedido, tiene derecho a la Prestación por Desempleo. Esta prestación se abona a toda persona que se encuentra sin empleo a través de cuotas mensuales. Según la antigüedad que haya tenido en el empleo la cantidad de cuotas varía de 2 a 12.

**Educación y comunicación**

bilidades que mejoran su calidad de vida y su empleabilidad. Por el tiempo dedicado a capacitarse, el Estado les proporciona un ingreso.

El programa «Argentina Trabaja, Enseña y Aprende» está dirigido a que los beneficiarios de Ingreso Social con Trabajo puedan finalizar sus estudios primarios o secundarios y cursar talleres de alfabetización en caso de que no sepan leer y escribir; «Ellas Hacen» es un programa de vulnerabilidad puedan estudiar o recibir cursos de alfabetización. Brinda oportunidades de formación en oficios, talleres de género, prevención de la violencia y salud sexual y reproductiva entre otras temáticas, entre otras. Por su parte, «Conectar Igualdad»<sup>18</sup> (Decreto 459/2010) es un programa para recuperar y valorizar la educación pública, con el fin de reducir la brecha digital, educativa y social en el territorio argentino.

**Salud y alimentación**

El Programa Federal «Incluir Salud» brinda cobertura a 1.048.390 titulares de Pensiones No Contributivas (PNC) en todo el territorio nacional. Su padrón se distribuye entre titulares con pensiones por discapacidad, madres de siete o más hijos, adultos mayores titulares de una PNC, pensiones graciables y otras. «REMEDIAR + Redes» es un Programa dependiente del Ministerio de Salud de La Nación (MSAL). Su objetivo es el fortalecimiento de la estrategia de Atención Primaria de Salud. Comenzó su funcionamiento en el año 2002 como una respuesta sanitaria ante la profunda crisis que sufrió el país en el año 2001 y continúa a la fecha ya instalado como una política esencial en la salud pública del país. «PROHUERTA» es un programa dirigido a familias en situación de vulnerabilidad, cuyo objetivo es el acceso a una alimentación nutritiva y saludable, a través de la puesta en marcha de huertas orgánicas en los hogares y comunidades. El «Plan Nacional de Seguridad Alimentaria» provee un complemento nutricional para que las personas con mayor grado de vulnerabilidad social compren, mediante una tarjeta y sin intermediarios, los recursos alimenticios necesarios.

**Vivienda y servicios públicos domiciliarios**

En cuanto al derecho a la vivienda, cabe citar el Sistema Federal de Vivienda, la Tarifa Social de servicios públicos domiciliarios y otros programas de orden local.

**4.2. En otros ámbitos****Transversalidad de acciones en Derecho penal, laboral, tributario, procesal y civil**

Las acciones a favor de las personas en situación de pobreza se dejan sentir en áreas muy variadas, destacándose: en Derecho penal, el Programa Nacional de Rescate y Acompañamiento a las Personas Damnificadas por el Delito de Trata y la Oficina de Monitoreo de Publicación de Avisos de Oferta de Comercio Sexual, dependientes del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; en Derecho Laboral, el ya citado Salario Mínimo, Vital y Móvil y el Régimen del Empleo Doméstico<sup>19</sup>; en Derecho tributario, las exenciones impositivas a personas en situación de vulnerabilidad social y a jubilados y pensiona-

<sup>18</sup> En la actualidad no hay datos oficiales publicados acerca de la vigencia del programa.

<sup>19</sup> Ley 26.844

dos; en Derecho procesal, la asistencia Jurídica gratuita a grupos focalizados a través de universidades y colegios públicos de abogados y los programas específicos de dicha asistencia a favor de víctimas de trata de personas y de violencia de género; y en Derecho privado, la Ley de Defensa del Consumidor<sup>20</sup>.

## 5. GRUPOS VULNERABLES

Además de la normativa general sobre cada uno de los grupos vulnerables<sup>21</sup>, cabe citar, como norma más específicamente dirigida a quienes, además de pertenecer a uno de ellos, se encuentran en situación de pobreza, los mecanismos establecidos en la Ley de Cheques, en cuya virtud se destinan fondos a proyectos para fomentar el desarrollo independiente de las personas con discapacidad. Mediante esos fondos, que surgen de la aplicación de multas a los libradores de cheques rechazados o sin autorización, se financian 26 programas que mejoran sus condiciones de vida<sup>22</sup>.

**Financiación de programas especiales para personas con discapacidad**

## 6. FUENTES DE INTERNET

<http://www.dpn.gob.ar/>

<http://www.desarrollosocial.gob.ar/guiadetrmites/#tramites-pensiones>

<http://www.desarrollosocial.gob.ar/politicassociales/>

<http://www.indec.mecon.ar/el-indec.asp>

<http://www.anses.gob.ar/>

<http://www.infoleg.gob.ar/>

<http://www.uca.edu.ar/index.php/site/index/es/uca/observatorio-de-la-deuda-social-argentina/>

<http://www.uca.edu.ar/index.php/site/index/es/uca/observatorio-de-la-deuda-social-argentina/deuda-social-argentina/informes-anuales-de-la-deuda-social-argentina/barometro-de-la-deuda-social-argentina-2016/>

<sup>20</sup> Ley 26.361

<sup>21</sup> Niñez y adolescencia: Ley 26.061, de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, que otorgó jerarquía constitucional a la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 75.22 CN). Mujeres en situación de vulnerabilidad: Ley 26.485, de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los Ámbitos en que Desarrollen sus Relaciones Interpersonales, que otorgó jerarquía constitucional a la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y su Protocolo Facultativo (art. 75.22 CN y Ley 26.171). Migrantes: Ley 25.871, de Migraciones. Adultos Mayores: Adhesión a la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores el 15 de junio de 2015. Personas con discapacidad: Ley 22.431, de Sistema de Protección Integral de los Discapacitados, que otorgó jerarquía constitucional a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Ley 26.378). Pueblos Indígenas: Ley 26.160, que sancionó la Declaración de Emergencia en Materia de Posesión y Propiedad de las Tierras de las Comunidades Indígenas Originarias del País y aprobó el Convenio 169 OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (Ley 24.071).

<sup>22</sup> Ley 25.730

<http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/2015-OD-SA-BDSA.pdf>  
<http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/defensor-del-pueblo-de-la-nacion-c-estado-nacional-y-otro-derecho-a-la-vida-digna-comunidades-in-.pdf>  
<http://www.onu.org.ar/>  
<http://www.cepal.org/es>  
<http://www.ar.undp.org/content/argentina/es/home/ourwork/overview.html>  
[http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2013/04/17/ending\\_extreme\\_poverty\\_and\\_promoting\\_shared\\_prosperity](http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2013/04/17/ending_extreme_poverty_and_promoting_shared_prosperity)  
<http://www.unesco.org/new/es/unesco/about-us/who-we-are/introducing-unesco/>  
<https://www.unops.org/espanol/Paginas/Home.aspx>  
<https://www.mrecic.gov.ar/malcorra-en-el-programa-mundial-de-alimentos>  
<http://unctad.org/es/paginas/aboutus.aspx>  
[http://www.unfpa.org.ar/sitio/index.php?option=com\\_content&view=article&id=204&Itemid=54](http://www.unfpa.org.ar/sitio/index.php?option=com_content&view=article&id=204&Itemid=54)  
<http://es.unhabitat.org/sobre-nosotros/al-alcance/>  
<http://www.unido.org/mission.html>  
<http://www.fao.org/argentina/es/>

## 2. BOLIVIA

1. DATOS SOBRE POBREZA. 2. INSTITUCIONES Y POLÍTICAS: 2.1 Instituciones; 2.2. Políticas. 3. DERECHO A LA PROTECCIÓN FRENTE A LA POBREZA. 4. ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA: 4.1 Para favorecer el ejercicio de otros derechos sociales; 4.2 En otros ámbitos. 5. GRUPOS VULNERABLES. 6. FUENTES DE INTERNET

### 1. DATOS SOBRE POBREZA

Entre 2005 y 2014 en Bolivia se redujo la pobreza extrema de 38,3% a 17,8% y la pobreza moderada del 60,6% al 37,7%<sup>1</sup>. El número de pobres que vive con un ingreso que no satisface los requerimientos de una Canasta Básica de Alimentos (CBA) y de los principales bienes y servicios no alimentarios, se redujo de 64,8% en 1996 a 39,3% en 2014. En 2014, de cada 100 personas que viven en Bolivia, 39 se encontraban en condición de pobreza moderada; los mayores niveles están en las áreas rurales donde aproximadamente 58 de cada 100 personas son pobres moderados. En Bolivia todavía existen brechas en el ámbito geográfico, entre departamentos, por condición étnica lingüística y por nivel socioeconómico. Las personas que viven en el área rural, las que viven con bajo ingreso o las que son clasificadas como población indígena originaria campesina son las que presentan mayor rezago en los indicadores de desarrollo.

De acuerdo a datos de la encuesta de hogares del Instituto Nacional de Estadística (INE), entre 2009 y 2014 se observa un crecimiento de los ingresos de los hogares<sup>2</sup> en términos reales del 16% a nivel nacional, mientras que a nivel geográfico, el área urbana tuvo un crecimiento de los ingresos del 17% y el incremento reportado para el área rural fue de 12%.

**Importante  
reducción de la  
pobreza en Bolivia;  
mayor pobreza en  
áreas rurales**

---

<sup>1</sup> Datos presentados por el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, Evo Morales Ayma, en ocasión de su informe anual del 6 de agosto de 2015. Los datos de medición de la CEPAL son diferentes: según esta, Bolivia registra al 2012 un 8,8% de la población con ingresos inferiores a 1 dólar PPA por día y un 18,7% de la población en situación de indigencia (según línea nacional de pobreza regionalmente comparable).

<sup>2</sup> Entre los ingresos de los hogares se contemplan los ingresos laborales y los ingresos no laborales (intereses, transferencias, rentas); los ingresos laborales tienen una participación del 80% en el total de los ingresos que generan los hogares, lo que se explicaría en gran medida por los ingresos que provienen de las personas que se encuentran ocupadas.

**Causas de la reducción de la pobreza**

Los avances más importantes en la reducción de la pobreza extrema se observan a partir de 2007, como resultado de diferentes factores: el crecimiento económico que presentó el país en los últimos años, que permitió mejorar los ingresos de los hogares que provienen de fuentes laborales; las políticas realizadas por el Gobierno para estabilizar los precios de alimentos y la política de transferencia de recursos a la población en situación de vulnerabilidad mediante la creación de programas sociales como el bono Juancito Pinto (2006), la Renta Dignidad (2008) y el bono Juana Azurduy (2009). En cuanto al impacto de las transferencias monetarias (Renta Dignidad, Bono Juancito Pinto y Bono Juana Azurduy) realizadas desde el nivel central, éste ha sido positivo en el agregado de ingresos de los hogares. En el año 2014, se estima que el impacto de los mismos habría sido de alrededor de 2 puntos porcentuales<sup>3</sup>.

**Reducción del hambre**

La Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) premió a Bolivia, Costa Rica y República Dominicana por reducir el hambre en los últimos 25 años, de acuerdo a los compromisos internacionales. Se redujo a la mitad el porcentaje de personas que sufren hambre entre 1990 y 2015. El informe «El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo» (SOFI) reveló que Bolivia disminuyó el porcentaje de hambre del 38% de 1990-1992 al 15,9% en la proyección para 2014-2016, y las personas con desnutrición bajaron de 2,6 millones a 1,8 millones en los últimos 25 años.

**Reducción de la desigualdad**

En 2005, el 10% más rico tenía 128 veces más ingreso que el 10% más pobre. En 2014 esta diferencia se redujo a 39 veces. Entre 2005 y 2014 la clase media aumentó de 1 millón a 2,6 millones de ciudadanos.

## 2. INSTITUCIONES Y POLÍTICAS

### 2.1. Instituciones

**UDAPE y CIMDM, instituciones clave en materia de pobreza**

La Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE) es la institución pública que tiene por misión prestar apoyo técnico al Órgano Ejecutivo, a través del análisis de proyectos de norma; diseño, análisis y evaluación de políticas económicas y sociales; e investigación aplicada en las áreas macroeconómica, sectorial y social a fin de contribuir en el desarrollo económico y social del país.

El Comité Interinstitucional de las Metas de Desarrollo del Milenio (CIMDM) fue creado mediante Resolución Multimministerial 004/2004, de 14 de mayo de 2004, con el propósito de fortalecer las instancias técnicas del Estado para el diseño de políticas encaminadas hacia el logro de los ODM. El CIMDM está conformado por representantes del Ministerio de Salud y Deportes, Ministerio de Educación, Viceministerio de Saneamiento Básico, Viceministerio de

<sup>3</sup> Adicionalmente, mediante Evaluaciones de Impacto realizadas por diversas instituciones, se advierten importantes impactos en variables específicas. Algunos resultados importantes se encuentran en UDAPE (2013a) para la Renta Dignidad y UDAPE (2015) para el Bono Juana Azurduy.

Presupuesto, Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo y el INE, bajo el liderazgo de UDAPE.

## 2.2. Políticas

Mediante la Ley 650, de 19 de enero de 2015, se crea la Agenda Patriótica del Bicentenario 2025, que es la principal política pública que contiene los trece pilares de la Bolivia Digna y Soberana, entre los que figuran la erradicación de la extrema pobreza, la socialización y universalización de los servicios básicos con soberanía para Vivir Bien, así como la salud, educación y deporte para la formación de un ser humano integral.

Para la comprensión de la Política 1 («Erradicación de la extrema pobreza»), se debe concebir la pobreza en sus dimensiones social, material, y espiritual. La material se manifiesta en la ausencia de acceso a servicios básicos y condiciones dignas de vida. La social se manifiesta en la preponderancia del individualismo sobre los valores comunitarios. La espiritual se manifiesta en la promoción del consumismo, individualismo, discriminación y racismo. La material es la que requiere mayores esfuerzos inmediatos.

Las metas en la agenda patriótica en erradicación de la extrema pobreza son erradicar la pobreza extrema material y reducir significativamente la pobreza moderada en 2025.

En cuanto a la erradicación de la pobreza material, los objetivos son: 1. Se ha reducido al 9,5% la población en situación de pobreza extrema. 2. Se ha disminuido al 24% la población en situación de pobreza moderada. 3. Se ha reducido hasta un 22% las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). 4. Se ha reducido hasta 25 veces la relación de ingresos entre el 10% más rico y el 10% más pobre. 5. Se ha cubierto al menos el 80% de los hogares más pobres y vulnerables con programas sociales. 6. Se ha ampliado el apoyo integral a niñas, niños y adolescentes en situación de calle, en centros de reinserción social con la participación de los municipios. 7. Se ha promovido la incorporación de niñas y niños en situación de calle en familias sustitutas. 8. Se ha incrementado la cobertura de programas y servicios de Desarrollo Infantil Temprano (DIT) en niñas y niños menores de 4 años. 9. Se ha promovido el apoyo y atención integral a niñas, niños, jóvenes y adolescentes en situación de calle. 10. Se ha promovido el acceso de personas con discapacidad registradas en programas integrales de inclusión social basados en la comunidad. 11. Se han impulsado programas de rehabilitación basados en la comunidad para la restitución y el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad. 12. Se ha fortalecido el apoyo integral para personas adultas mayores en centros de acogida y otros espacios para su ejercicio al derecho a una vejez digna.

La reducción de la pobreza moderada y extrema es consecuencia del impacto de las siguientes acciones que se desarrollarán: continuar con la generación de empleos más dignos y permanentes, en el marco de la implementación de las iniciativas productivas vinculadas al

**La Agenda Patriótica del Bicentenario 2025: objetivos en materia de pobreza**



desarrollo de los Complejos Productivos; fomentar actividades económico productivas para el incremento de los ingresos de los hogares y mantener el poder adquisitivo de los salarios (control de precios, incremento del Salario Mínimo Nacional, entre otros); continuar con los programas sociales a través de la entrega de los bonos: Renta Dignidad, Renta Solidaria, Bono Juana Azurduy, Bono Juancito Pinto, Complemento Nutricional «Carmelo» y Subsidio Universal Prenatal «Por la Vida»; continuar con la implementación de programas y proyectos para la provisión de servicios básicos (agua, saneamiento básico, mejoramiento de viviendas y energía) de acuerdo a las diferentes realidades socioculturales del país; apoyar a las niñas, niños, adolescentes y jóvenes en situación de calle en materia de salud, nutrición, educación, formación laboral y apoyo psicológico; impulsar programas de rehabilitación basados en la comunidad para la restitución y ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad; promover el apoyo integral para personas adultas mayores en centros de acogida y otros espacios para su ejercicio al derecho a una vejez digna.

Para la meta 2 (combatir la pobreza social), se plantean los siguientes resultados: 1. Se ha recuperado, fortalecido e incrementado la práctica de al menos 5 valores compartidos y prácticas comunitarias: *ayni, mink'a, tama, thumpa, arete guasu y apthapi*, en organizaciones barriales, comunitarias, instituciones públicas, privadas, municipios y organizaciones sociales. 2. Se ha fortalecido la práctica y promoción de las múltiples expresiones culturales que constituyen el patrimonio material e inmaterial del Estado Plurinacional (arte, textil, pinturas, danzas, música, vestimenta, pensamiento, oralidad, memorias, y otras). 3. Los maestros promueven valores comunitarios, solidaridad y cooperación, y están implementando la nueva currícula del Sistema Educativo Plurinacional. 4. La sociedad boliviana, sus organizaciones e instituciones practican el equilibrio y la complementariedad de género y generacional para el Vivir Bien. 5. Comunidades interreligiosas, juveniles, barriales, comunales efectúan acciones de servicio comunitario en solidaridad, respeto, armonía y apoyo mutuo. 6. Se ha logrado la recuperación de las identidades individuales y colectivas para el fortalecimiento de la identidad plurinacional.

### 3. DERECHO A LA PROTECCIÓN FRENTE A LA POBREZA

**Normas constitucionales relacionadas con la pobreza**

La Constitución Política del Estado reconoce los derechos a la educación, salud y trabajo (art. 9.5), a la vivienda 8 (art. 19) y a los servicios básicos de agua potable, alcantarillado, electricidad, gas domiciliario, postal y telecomunicaciones (art. 19). Sin embargo, nada señala sobre un derecho específico a la protección frente a la pobreza.

**Personas beneficiarias de bonos**

La población beneficiada de bonos son 3,4 millones de personas, 254.687 personas en el Bono Juana Azurduy con 187 millones de bolivianos cancelados el año 2015; 2.228.907 personas en el Bono Juancito Pinto con 446 millones de bolivianos cancelados el año

2015; y 946.151 personas en la Renta Dignidad que de 2008 al 2015 se canceló 16.158 millones de bolivianos.

#### 4. ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA

##### 4.1. Para favorecer el ejercicio de otros derechos sociales

Las acciones que se han venido implementando para erradicar la desnutrición son las siguientes: ejecución de políticas económicas nacionales que han generado mayor crecimiento del PIB, incidiendo en un incremento de la población ocupada (adicionalmente desde mediados de la década pasada se ha incrementado el salario mínimo nacional con lo cual se ha mejorado el poder adquisitivo de los salarios); implementación de políticas dirigidas a evitar el incremento de los precios de la canasta básica familiar, lo que ha significado que los hogares puedan adquirir los productos de la canasta de bienes y servicios básicos; e implementación de programas sociales de transferencias monetarias que han permitido mejorar los ingresos no laborales de algunos grupos poblacionales.

Más en concreto, las acciones implementadas desde el Ministerio de Salud a través de la Unidad de Alimentación y Nutrición, son las siguientes: fomento y protección de la Lactancia Materna apoyados en la Ley N° 3460, que es fortalecida con la estrategia Iniciativa de Hospitales Amigos de la Madre y el Niño (IHAMN) y la implementación del primer banco de leche en el departamento de La Paz, para así minimizar la problemática de desnutrición en los niños y niñas menores de 6 meses; fomento al inicio adecuado de la alimentación complementaria que se da a partir del sexto mes de vida de los niños y niñas, dando continuidad a la lactancia materna; dotación del Alimento complementario (Nutribebé), cuyo objetivo es prevenir las carencias nutricionales debido a las deficiencias alimentarias que puedan existir en los hogares de las niñas y niños de 6 a 23 meses de edad; fortalecimiento de la suplementación con micronutrientes (Vitamina A y Hierro), cuyo objetivo es disminuir las deficiencias micronutrientes en niños menores de cinco años, mujeres embarazadas y puérperas, por medio de la dotación de Vitamina A, Chispitas Nutricionales y Sulfato Ferroso en los establecimientos de salud; implementación de Unidades de Nutrición Integrales (UNI), con el objeto de promover la aplicación de estrategias de alimentación y nutrición y cuidado de la salud de las personas, familias y comunidades durante el ciclo de la vida, contribuyendo de esta manera a mejorar el estado nutricional de los niños y niñas menores de 5 años con énfasis en el menor de dos años; fortificación de alimentos (Harina de trigo con hierro, aceite vegetal con vitamina A y sal con yodo), para disminuir las carencias micronutrientes en la población en general.

El Ministerio de Salud, como Secretaria Técnica del Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición (CONAN) coordina las acciones con los Ministerios sectoriales a través del Programa Multisectorial

**El derecho a la alimentación, principal instrumento de lucha contra la pobreza: acciones y resultados, en especial a favor de la niñez**

Desnutrición Cero (PMDC), que articula diferentes intervenciones intersectoriales e integrales dirigidas a eliminar la desnutrición crónica en los menores de cinco años, con énfasis en los menores de dos años. En 2014 se aprobó el Decreto Supremo 2167 que aprueba la Política de Alimentación y Nutrición, que establece programas que impulsan la implementación de estrategias de alimentación y nutrición de los diferentes sectores que integran el CONAN de manera coordinada con el fin de reducir la malnutrición de la población boliviana.

Las diferentes intervenciones implementadas en el país dirigidas a reducir la desnutrición se ven reflejadas en la disminución del porcentaje de niños con desnutrición crónica y global, alcanzando la meta del milenio antes del plazo establecido. En el 2012, el porcentaje de niños menores de 3 años con desnutrición crónica era de 18,5%, alcanzando la metas del milenio antes del plazo establecido (21,0%). Desde 1989 se dio una reducción de 55,6% de niños menores de tres años con desnutrición crónica, dato que supera la meta planteada para el año 2015, de reducir este indicador a la mitad. De acuerdo a la información del Software de Atención Primaria en Salud (SOAPS) del Ministerio de Salud, para el año 2013, el 17,4% de los niños menores de tres años atendidos fueron diagnosticados con desnutrición crónica (baja talla para la edad) mientras que el año 2014 el 15,7% de los menores de tres años se encontraba en esta situación, representando a 42.189 de 269.556 niños atendidos en la gestión 2014<sup>4</sup>. Al igual que la desnutrición crónica, también la desnutrición global ha ido disminuyendo alcanzando el año 2012 el valor de 3,6% a nivel nacional.

**Derecho al trabajo:  
aumento del salario  
mínimo**

**Derecho a la  
educación:  
programas  
para lograr la  
universalización**

En el ámbito laboral destaca el incremento del salario mínimo nacional: de 400 bolivianos en 2001 a 1.805 bolivianos en 2016.

En educación, la principal estrategia orientada hacia la universalización de la primaria es el Bono Juancito Pinto, que tiene el objetivo de incentivar la matriculación, permanencia y culminación de los niños y niñas que asisten de forma regular a los niveles primario y secundario de la educación regular en todas las escuelas públicas, a través de la entrega de un bono anual de Bs 200, monto que ayudaría a las familias a cubrir costos de materiales de estudio, transporte, alimentación u otros, en que incurren por el envío de sus hijos a la escuela. En el 2014, se beneficiaron alrededor de 2,1 millones de niños y niñas en todo el país, incluyendo a alumnos de los centros de Educación Especial. Se conocen también experiencias de programas de incentivos a la demanda de educación a nivel municipal como la experiencia del Gobierno Municipal de El Alto que empezó el año 2003 con el «Bono Esperanza» y posteriormente «*Wawanacasataki*» (para nuestros hijos), que consistía en la entrega de Bs 200 anuales a

<sup>4</sup> El SOAPS recoge información de 1.826 establecimientos de salud de primer nivel de atención, dado que recién se viene implementando este software desde el año 2012 por lo que aún no reportan información todos los establecimientos, sin embargo, los datos presentados contienen la información que han proporcionado los establecimientos de ciudades capitales e intermedias que atienden a la mayor cantidad de población, por lo que esta información es representativa de las atenciones realizadas en el primer nivel de atención. El 2013 reportó el 57% de los establecimientos y el 2014 el 61%.

los niños entre 1º y 5º de primaria. Otros programas orientados a la universalización de la educación primaria, son apoyados por organismos de la cooperación internacional, u otras instancias no públicas. Algunas de estas experiencias tienen que ver con la ejecución de internados escolares, siendo una de las más conocidas el programa de «Hospedaje Estudiantil en Familia» apoyado por la Fundación Pueblo en algunos municipios de los departamentos de Potosí y La Paz. El programa «*Yachay Wasi*» ejecutado por Fe y Alegría, está orientado a escolarizar en áreas rurales y evitar la deserción escolar, además de cerrar la brecha de acceso y permanencia entre hombres y mujeres. Las «*yachay wasis*» o «casas del saber» son internados en los que los estudiantes reciben alimentación y recursos necesarios para realizar sus estudios, desde el nivel primario hasta concluir el bachillerato. El programa «Niña Indígena» en los departamentos de Chuquisaca, Potosí y Cochabamba, apoyado por UNICEF, busca lograr objetivos relacionados con la universalización de la educación primaria y la reducción de brechas de género, entre otros. Tiene que ver con programas de transporte escolar, mejoramiento de infraestructura, desayuno escolar, dotación de material escolar e internados escolares. Otro programa que favoreció el alcance del objetivo de universalización de la educación, fue la ejecución del Programa Nacional de Alfabetización «Yo sí puedo», particularmente en cuanto a la tasa de alfabetismo en la población de 15 a 24 años. Este programa, ejecutado entre marzo de 2006 y diciembre de 2008 logró alfabetizar a 823.256 participantes. Como continuación del Programa Nacional de Alfabetización - PNA, desde el año 2009 se ejecuta el Programa Nacional de Post-Alfabetización - PNP con el objetivo de proporcionar educación primaria a los recién alfabetizados y a todas las personas mayores de 15 años que han abandonado o no han tenido acceso a la educación, otorgándoles un currículo de primero a sexto curso de primaria. Este programa tiene un componente de alfabetización para las personas mayores de 15 años que son parte de la población analfabeta residual. A pesar de los cambios que se han llevado adelante en el sector educativo en los últimos años, es necesario continuar y mejorar las acciones implementadas así como garantizar la sostenibilidad de los recursos financieros, para lograr la universalización de la educación.

En salud materna merece destacarse la Ley 475, de Prestaciones de servicio de salud integral, de 30 de diciembre de 2015<sup>5</sup>, y su reglamento, dan continuidad a las prestaciones del Seguro Universal Materno Infantil (SUMI)<sup>6</sup> para dotar servicios de salud y medicamentos gratuitamente a mujeres embarazadas, parturientas y puérperas. Asimismo, ofrece orientación e información sobre métodos de anticoncepción e incorpora nuevos métodos anticonceptivos como el implante subdérmico y la píldora de anticoncepción de emergencia. Por su parte, el Bono Juana Azurduy incentiva a las madres a utilizar los servicios de

**Derecho a la salud:  
acciones para  
favorecer la igualdad  
en el acceso**

<sup>5</sup> La Ley N° 475 integra el SUMI y SSPAM, amplía el beneficio a la población con discapacidad y uniforma la forma de pago de las prestaciones.

<sup>6</sup> El SUMI fue creado en 2003 y está dirigido a niños(as) menores de 5 años y mujeres embarazadas desde el inicio de la gestación hasta los seis meses posteriores al parto. En los últimos años este seguro se ha ampliado a las mujeres en edad fértil para la realización de exámenes de Papanicolaou y evitar cáncer.

salud gratuitos cubiertos por la Ley 475 a través de una transferencia monetaria en efectivo por el cumplimiento de corresponsabilidades (control prenatal, parto, postparto y control de crecimiento de menores de dos años). El objetivo de este bono es coadyuvar a reducir la mortalidad de la madre, la mortalidad infantil y la desnutrición crónica en menores de dos años. El Sistema de Vigilancia Epidemiológica de la Mortalidad Materna (SVEMM) es un proceso continuo y sistemático de recolección, interpretación y difusión de datos relacionados con la identificación, notificación, medición, determinación de causa y prevención de muerte materna con el propósito de formular estrategias de prevención e intervención adecuadas tanto en la comunidad como en el sistema de salud. En el marco de este sistema, se han conformado Comités Técnicos de Vigilancia de Mortalidad Materna Neonatal y Perinatal (CTVMMNP) a nivel nacional, departamental, municipal y hospitalario. Los Planes estratégicos de Salud Sexual y Salud Reproductiva (2009-2015) y el dirigido a mejorar la Salud Materna, Perinatal y Neonatal abordan el desarrollo y mejoramiento del sistema de información y de vigilancia epidemiológica de la mortalidad materna. El Plan Estratégico Nacional de Salud Integral de la niña, niño menores de cinco años y escolar tiene como enfoque un escalamiento hacia el desarrollo humano basado en los derechos de la niñez, en vez de solo el enfoque en la mortalidad y morbilidad. La implementación de la Política SAFCI orientada a superar toda forma de exclusión por razones culturales, económicas y sociales, así como el programa MI SALUD, que vela por el bienestar de la población; promoción de la salud recuperando la responsabilidad del estado en la cultura de la salud integral y la calidad de vida, coordinando acciones con los demás sectores del Estado. La estrategia de Atención Integrada del Continuo de Curso de la Vida está dirigida a fortalecer la capacidad resolutoria del primer nivel de la atención que comprende, entre otros, la orientación y otorgación de prestaciones relativas a la salud sexual y reproductiva.

#### Derecho a la vivienda

La inversión pública del 2006 al 2010 para vivienda y urbanismo fue de 2.000.021,00 Bs. del 2011 al 2015 fue de 3.152.155,00 Bs. y de 1.807.805 Bs. el 2016, logrando llegar a 375.410 beneficiarios con la vivienda social. El promedio de ahorro en el sistema financiero fue de 15 millones de bolivianos de 1986 a 2005, y del 2006 a 2015 fue de 83 millones de bolivianos. El promedio de créditos en el sistema financiero fue de 17 mil millones de bolivianos de 1986 a 2005, y del 2006 a 2015 fue de 62 mil millones de bolivianos.

#### Derecho al agua

Asimismo, diversos programas han contribuido a ampliar notablemente el acceso al agua potable, lo que ha beneficiado sobre todo a las personas en situación de pobreza.

#### 4.2. En otros ámbitos

#### Desatención a la pobreza en el Derecho penal y tributario

En Bolivia no se tiene en cuenta la situación de pobreza para atenuar penas o sanciones. Al margen de las políticas de descuentos a adultos mayores, no existen exenciones de pago de impuestos ni desgravaciones fiscales específicas para personas en situación de pobreza.

En cuanto al Derecho procesal, la Ley 463, de 19 de diciembre de 2013, crea el Servicio Plurinacional de Defensa Pública (SEPDEP), bajo tuición del Ministerio de Justicia, como institución descentralizada encargada del régimen de defensa penal gratuito para toda persona que no cuente con los recursos económicos necesarios para la contratación de abogada o abogado particular, así como para las personas adultas mayores y menores de dieciocho años. La misma Ley crea el Servicio Plurinacional de Asistencia a la Víctima (SEPDAVI), como una institución pública descentralizada, bajo tuición del Ministerio de Justicia, encargada de brindar asistencia jurídica en el área penal, psicológica y social a la víctima de escasos recursos. Su finalidad es garantizar el acceso a la justicia a la persona de escasos recursos económicos que sea víctima de un delito, brindándole el patrocinio legal, asistencia social y psicológica durante los actos iniciales y el proceso penal hasta la ejecución de la sentencia. Por último, la Ley 453, General de los derechos de las usuarias y los usuarios y de las consumidoras y los consumidores, de 6 de diciembre de 2013, por cuanto protege frente a las cláusulas abusivas, sirve como garantía indirecta de los derechos de las personas en situación de pobreza.

**Asistencia legal a personas sin recursos; protección a los consumidores**

## 5. GRUPOS VULNERABLES

El Ministerio de Justicia, a través del Viceministerio de Igualdad de Oportunidades, cuenta con el Plan Plurinacional de Prevención de Embarazos en Adolescentes y Jóvenes 2015-2020, que define lineamientos de acción para contribuir a la reducción del embarazo adolescente, favoreciendo el ejercicio de los derechos humanos, derechos sexuales y derechos reproductivos, en un marco de coordinación interinstitucional e intersectorial con activa participación de la población adolescente y de la sociedad civil. El Plan fue aprobado en enero de 2015 en el marco de la Ley N° 342 de la Juventud.

**Niñez y adolescencia: lucha contra embarazos no deseados y contra la mortalidad infantil**

Las tasas de mortalidad infantil y de la niñez no solo son indicadores que reflejan la condición de salud de una población, sino también, la condición de bienestar de un país. Además, los niveles de estos indicadores están determinados por diversos factores relacionados con salud, educación, vivienda, saneamiento, condiciones climáticas y la pobreza, entre otros. En 2013, la mortalidad de la niñez fue de 56 por mil nacidos vivos (p.m.n.v), es decir, de aproximadamente 200 mil nacimientos que ocurrieron entre 2009-2013 en Bolivia, 12 mil niños(as) murieron antes de cumplir 5 años de edad. Para contrarrestar esta situación, el Ministerio de Salud viene implementando los Programas MI SALUD<sup>7</sup>, y TELESALUD<sup>8</sup>, para

<sup>7</sup> El Programa MI SALUD del Ministerio de Salud consiste en visitas y atención médica en las viviendas de los hogares, realizada por médicos titulados de la Escuela Latinoamericana de Medicina de Cuba (ELAM). MI SALUD incluye un componente de atención primaria y de promoción de la salud y tiene como objetivo final la implementación de la política SAFCI. El Programa se financia con recursos de las Transferencias de Recursos Específicos del Ministerio de Salud (70%) y el resto como contraparte de los municipios.

<sup>8</sup> TELESALUD es un Proyecto de Telemedicina que consiste en la prestación

complementar las prestaciones gratuitas que se otorgan a las mujeres embarazadas y a los niños menores de cinco años, con énfasis en las áreas rurales del país.

En 2013, la tasa de mortalidad infantil fue de 44 defunciones por mil nacidos vivos (pmnv), es decir, de 225 mil nacimientos que ocurrieron entre 2009 y 2013, fallecieron 9.900 antes de cumplir 1 año. A pesar de los avances observados en la reducción del indicador, la brecha para alcanzar la MDM (27,3 pmnv) es aún significativa (16,7 puntos porcentuales). La vacuna pentavalente protege contra cinco enfermedades: difteria, tétanos, tosferina, hepatitis B y hemoinfluenza Tipo B (meningoencefalitis, neumonías entre otras) y se administra a los dos, cuatro y seis meses de edad. En 2014, la cobertura de tercera dosis de vacuna pentavalente en menores de un año fue de 86%, observándose un ascenso de 5 puntos porcentuales con respecto a la gestión 2013, debido gran parte a las actividades que viene realizando el personal operativo del Programa Ampliado de Inmunización (PAI) y las campañas de vacunación del esquema básico de vacunas realizadas, con la finalidad de reducir el riesgo de brotes epidémicos a causa del acumulo de niños no vacunados o susceptibles.

Entre las principales intervenciones del Estado para reducir la tasa de mortalidad infantil y de la niñez se encuentran: a) la implementación de la Ley N° 475 de Prestaciones de servicio de salud integral de 30 de diciembre de 2013<sup>32</sup> y su respectivo reglamento, dando continuidad a las prestaciones gratuitas para mujeres embarazadas y niños menores de cinco años otorgadas anteriormente por el SUMI; b) el Programa Multisectorial Desnutrición (PMDC), que a partir de 2007 viene realizando diferentes acciones relacionadas a erradicar la desnutrición crónica en los menores de cinco años, con énfasis en los menores de dos años; c) la promoción de la lactancia materna, suplementación con micronutrientes, fortificación de alimentos y alimentación complementaria; d) la implementación del Bono Juana Azurduy, que incentiva a las madres a utilizar los servicios de salud gratuitos cubiertos por la Ley N° 475 a través de una transferencia monetaria por el cumplimiento de corresponsabilidades (control prenatal, parto, postparto y control de crecimiento y desarrollo de menores de dos años), para coadyuvar a reducir la mortalidad de la madre, la mortalidad infantil y la desnutrición crónica en los menores de dos años; e) la aplicación del Sistema de Vigilancia Epidemiológica de la Mortalidad Materna (SVEMM), mediante un proceso continuo y sistemático de recolección, interpretación y difusión de datos relacionados con la identificación, notificación, medición, determinación de causa y prevención de muerte materna con el propósito de formular estrategias de prevención e intervención adecuadas tanto en la comunidad como en el sistema de salud; f) la ejecución de los planes estratégicos (2009-2015) de Salud Sexual y Salud Reproduc-

---

de servicios médicos a distancia, empleando tecnologías de información y comunicaciones. La telemedicina comprende desde la videoconferencia de profesionales de la salud discutiendo un caso o recibiendo capacitación, hasta realizar consultas, diagnósticos o cirugías a distancia y en tiempo real, llevando la atención médica especializada a lugares distantes.

tiva y el dirigido a mejorar la Salud Materna, Perinatal y Neonatal: en ambos planes se aborda el desarrollo y mejoramiento del sistema de información y de vigilancia epidemiológica de la mortalidad materna; g) la formulación y ejecución del Plan Estratégico Nacional de Salud Integral de niñas y niños menores de cinco años 2004-2008 y del Plan Nacional de Salud Integral para el Niño y Niña Escolar 2009-2012; h) la implementación de la Política de Salud Familiar Comunitaria Intercultural (SAFCI) orientada a superar toda forma de exclusión por razones culturales, económicas y sociales que ha sido complementada con el programa MI SALUD que vela por el bienestar de la comunidad; i) la promoción de la salud, recuperando la responsabilidad del estado en la cultura de la salud integral y la calidad de vida coordinando entre el sector salud y los demás sectores del Estado; j) la ejecución del Programa Ampliado de Inmunización (PAI), que viene realizando un trabajo de abogacía y sensibilización con los Gobiernos Autónomos Departamentales y Municipales con la finalidad de que estas instancias incorporen en los Planes Operativos Anuales (POAs) recursos para mejorar la infraestructura de los establecimientos de salud, equipos de la cadena de frío como refrigeradores y termos, además de destinar recursos para la movilización de los equipos de salud de las redes de servicios de salud.

A partir de la aprobación de la Constitución Política del Estado y del Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades «Mujeres Construyendo la Nueva Bolivia para Vivir Bien», en diciembre de 2008<sup>9</sup>, Bolivia ha realizado varios avances hacia la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer. Estos avances pueden enmarcarse en los seis ámbitos de acción que identifica el Plan: 1) el ámbito económico, productivo y laboral<sup>10</sup>; 2) el ámbito de la educación; 3) el ámbito de la salud; 4) el ámbito de la violencia en razón de género; 5) el ámbito de la ciudadanía y la participación política y 6) el ámbito de la institucionalidad pública. Asimismo, pueden distinguirse entre avances de carácter normativo y de políticas públicas a favor de las mujeres.

El Gobierno ha puesto en marcha una serie de políticas y programas dirigidos a la erradicación de la pobreza y al incentivo de la inver-

**Mujeres en situación de vulnerabilidad y pobreza: ámbitos de acción y programas concretos**

<sup>9</sup> Decreto Supremo N° 29850, de 10 de diciembre de 2008.

<sup>10</sup> Téngase en cuenta que la inclusión de las mujeres en los mercados laborales es importante para el desarrollo, toda vez que una mayor participación de la mujer en trabajos asalariados no agrícolas puede garantizar mejores ingresos, seguridad económica y bienestar para las mujeres y para sus familias. En 2014, alrededor de un tercio (36,3%) de los trabajadores asalariados en el sector no agrícola eran mujeres. Estos datos indican que existe aún una segregación por género en los mercados laborales. A nivel nacional, entre 1996 y 2014 la participación de las mujeres en el empleo remunerado no agrícola subió de 31,3% a 36,3%. Dieciocho años atrás, la participación de la mujer en el mercado laboral asalariado en zonas rurales era de apenas 20,9%, lo que evidencia que conforme pasan los años, hay un mayor contingente de mujeres que trabajan como asalariadas. Si bien se registra un incremento en la participación laboral de la mujer rural en sectores de la industria y servicios, se debe notar que la mayor parte del empleo rural en Bolivia es agrícola. Aunque mejoró la participación de las mujeres en el mercado laboral, principalmente en el área rural y en la población indígena, muchas de ellas se insertan en ocupaciones con menores niveles de calificación. De acuerdo a datos de censos y encuestas a hogares, las mujeres tienen, en promedio, menos años de escolaridad que los hombres, por lo tanto, se insertan en trabajos menos calificados



sión en capital humano, con énfasis en mujeres indígena originario campesinas y en condición de vulnerabilidad y desprotección. Entre estas políticas se encuentran: a) el acceso a la tierra mediante reformas legales y las políticas de tierras, que han incorporado de manera explícita el derecho de las mujeres a la propiedad de la tierra. Uno de los logros más importantes en términos de derechos económicos ha sido la constitucionalización del derecho propietario de las mujeres a la tierra, que favorece a mujeres indígena originaria campesinas, consolidando el patrimonio productivo a su nombre. Actualmente, el 46% de titulaciones realizadas por el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), favorece a mujeres. b) Créditos para mujeres como medidas sociales de acción inmediata, para el acceso a préstamos bajo el producto denominado «Crédito Productivo Grupal para la Mujer», dirigido a las mujeres que desarrollan actividades en el sector productivo, en áreas rural y urbana, en el marco de un Fideicomiso establecido para la otorgación de créditos que financien iniciativas productivas con recursos del Tesoro General de la Nación. c) Programas de protección e inversión en capital humano. En la gestión 2009, el Decreto Supremo N° 066 crea el programa de transferencias monetarias condicionadas «Bono Juana Azurduy» con el objetivo de incentivar el uso de servicios de salud materna e infantil para contribuir a erradicar la desnutrición y reducir la mortalidad materna y neonatal. En la gestión 2015, se amplían los beneficios de la protección social no contributiva mediante la aprobación del Decreto Supremo N° 2480 que instituye el «Subsidio Universal Prenatal por la Vida» para todas las mujeres gestantes que no están cubiertas por la seguridad social de corto plazo. El subsidio consiste en la entrega de cuatro paquetes de productos en especie equivalentes cada uno a Bs300, previa verificación del cumplimiento de los controles prenatales por el Bono Juana Azurduy, llegando a 400 mil madres gestantes beneficiadas y 69.465 paquetes entregados.

**Acciones a favor de los adultos mayores en situación de pobreza**

Se cuenta con el subsidio nutricional para el adulto mayor «Carmelo», con 238 Municipios que realizan su entrega gratuita, beneficiando a 528.727 adultos mayores de 60 años. Asimismo, se cuenta con la «Tarifa Dignidad» que son descuentos en los servicios de energía eléctrica, entre otros descuentos como en pasajes aéreos y terrestres.

**Personas con discapacidad en situación de pobreza**

Bolivia cumple con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, incorporando a las personas con discapacidad en todas las políticas públicas, planes, programas y proyectos que se vienen implementando en los niveles del Estado, en el marco del paradigma del «Vivir bien». En Bolivia se amplió y afianzó el reconocimiento y garantía de los derechos de ésta población prohibiendo expresamente cualquier acto discriminatorio y promoviendo el acceso a oportunidades en igualdad de condiciones, en cuyo marco se promulga la Ley General Para las Personas con Discapacidad N° 223, del 2 de marzo de 2012, determinando los derechos y otorgando responsabilidades a los órganos y niveles del Estado.

Entre las acciones afirmativas realizadas, cabe citar: la atención preferente a los pasajeros con discapacidad (Ley N° 65, General de Transporte) y la creación de infraestructura adecuada en los aeropuer-

tos; el impulso a la modificación de infraestructura para la reducción de barreras físicas, señalética, formas de comunicación alternativa y adecuada para la atención de personas con discapacidad en las entidades del sistema financiero (Resolución de la Autoridad de Supervisión y Fiscalización de Entidades Financieras N° 796/2012); la dotación o adecuación de viviendas accesibles a personas con discapacidad o sus familias (133 viviendas en 2011 y 975 viviendas entre 2012 y 2015); y la facilidades de acceso a la justicia (art. 38 de la Ley 223). De otro lado, y como logro concreto, se implementaron 21 centros de rehabilitación en Municipios de los diferentes departamentos, con 69.358 personas que reciben la renta solidaria de 1.000 Bs. Anuales, con un presupuesto de 117,5 millones de bolivianos ejecutados en 2015.

## 6. FUENTES DE INTERNET

<http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/MDG/noticias/paginas/2/43582/P43582.xml&xsl=/MDG/tpl/p18f-st.xsl&base=/MDG/tpl/top-bottom.xsl>

<http://www.paginasiete.bo/economia/2015/6/8/reconoce-bolivia-lucha-contr-pobreza-59213.html>

[http://www.udape.gob.bo/portales\\_html/ODM/Documentos/InfProgreso/8vo%20Informe%20de%20progreso.pdf](http://www.udape.gob.bo/portales_html/ODM/Documentos/InfProgreso/8vo%20Informe%20de%20progreso.pdf)

<http://www.planificacion.gob.bo/pdes/>

[http://www.presidencia.gob.bo/documentos/mensaje\\_22\\_01\\_2016.pdf](http://www.presidencia.gob.bo/documentos/mensaje_22_01_2016.pdf)



### 3. COLOMBIA

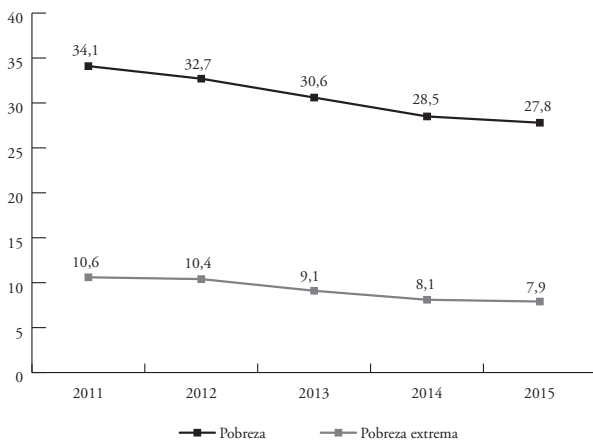
1. DATOS SOBRE POBREZA. 2. INSTITUCIONES Y POLÍTICAS: 2.1 Instituciones; 2.2. Políticas. 3. DERECHO A LA PROTECCIÓN FRENTE A LA POBREZA. 4. ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA: 4.1 Para favorecer el ejercicio de otros derechos sociales; 4.2 En otros ámbitos. 5. GRUPOS VULNERABLES. 6. FUENTES DE INTERNET

#### 1. DATOS SOBRE POBREZA

De acuerdo al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en Colombia existen dos formas oficiales de medir la pobreza, complementarias y no excluyentes: la monetaria, relativa a los ingresos monetarios de los hogares, y el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), que evalúa cinco formas de privación de los hogares: condiciones educativas; condiciones de los niños, niñas y adolescentes; salud; trabajo; acceso a los servicios públicos; y condiciones de vivienda<sup>1</sup>.

**Tendencia a la disminución de la pobreza en Colombia**

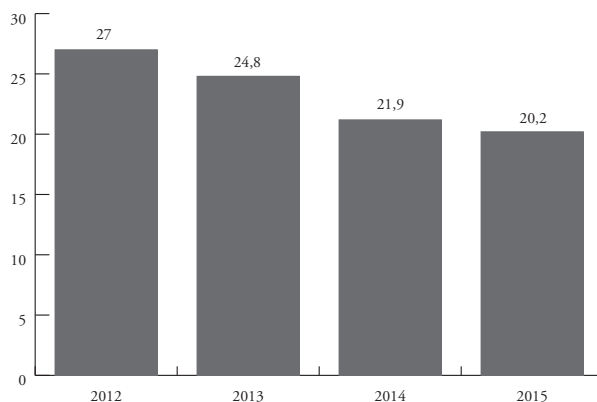
POBREZA MONETARIA EN COLOMBIA. AÑOS 2011-2015 (EN PORCENTAJE)<sup>2</sup>



<sup>1</sup> [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/cp\\_pobreza\\_2011.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/cp_pobreza_2011.pdf)

<sup>2</sup> Gráfica diseñada con base en: [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/cp\\_pobreza\\_2011.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/cp_pobreza_2011.pdf), [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/boletin\\_pobreza\\_2012xx.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/boletin_pobreza_2012xx.pdf), [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/boletin\\_pobreza\\_2013xx.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/boletin_pobreza_2013xx.pdf)

ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL EN COLOMBIA.  
AÑOS 2012-2015 (EN PORCENTAJE)<sup>3</sup>



## 2. INSTITUCIONES Y POLÍTICAS

### 2.1. Instituciones

**El Departamento para la Prosperidad Social, eje de la lucha contra la pobreza**

La Política de lucha contra la pobreza estuvo, hasta enero de 2016, en cabeza de la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza. Mediante el Decreto 2559 del 30 de diciembre de 2015<sup>4</sup>, el Presidente Juan Manuel Santos ordenó que dicha agencia pasara a depender del Departamento para la Prosperidad Social (DPS), que tiene como fin «coordinar y ejecutar las políticas, programas y proyectos para la superación de la pobreza, la inclusión social, la reconciliación, la recuperación de territorios y la atención y reparación a víctimas de la violencia»<sup>5</sup>.

**Dispersión de competencias en alimentación, vivienda, educación y trabajo**

En relación con el Derecho a la Alimentación, Colombia adoptó en 2008 la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional mediante el Documento CONPES Social 113. La coordinación de dicha política está a cargo de la Comisión Intersectorial de Seguri-

dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\_vida/pobreza/bol\_pobreza\_13.pdf, [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/bol\\_pobreza\\_14\\_.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/bol_pobreza_14_.pdf), [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/bol\\_pobreza\\_15\\_.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/bol_pobreza_15_.pdf).

<sup>3</sup> [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/boletin\\_pobreza\\_2012xx.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/boletin_pobreza_2012xx.pdf), [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/bol\\_pobreza\\_13.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/bol_pobreza_13.pdf), [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/bol\\_pobreza\\_14\\_.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/bol_pobreza_14_.pdf), [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/bol\\_pobreza\\_15\\_.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/bol_pobreza_15_.pdf)

<sup>4</sup> Presidencia de la República. Disponible en: <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/decretos/2015/Decretos2015/DECRETO%202559%20DEL%2030%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202015.pdf>

<sup>5</sup> Departamento para la Prosperidad Social. Presidente Santos anuncia integración de la ANSPE al equipo de trabajo de Prosperidad Social. 15 de octubre de 2015. Disponible en: <http://www.prosperidadsocial.gov.co/inf/not/paginas/integraci%C3%B3n-de-la-anspe-a-prosperidad-social.aspx>

dad Alimentaria, conformada por Ministerios de la Protección Social, Agricultura y Desarrollo Rural, Comercio, Industria y Turismo, Educación Nacional, Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Departamento Nacional de Planeación, la Agencia Presidencial para la Acción Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

La Política de Vivienda del actual gobierno, que se configura a través de varios programas, está a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y la Vicepresidencia de la República. Entre las funciones del Ministerio se encuentra: «Formular, dirigir y coordinar las políticas, planes, programas y regulaciones en materia de vivienda y financiación de vivienda, desarrollo urbano, ordenamiento territorial y uso del suelo en el marco de sus competencias, agua potable y saneamiento básico, así como los instrumentos normativos para su implementación»<sup>6</sup>.

La política Educativa de Colombia está a cargo del Ministerio de Educación Nacional. En ese sentido, el Ministerio plantea como parte de su misión «Lograr una educación competitiva, pertinente, que contribuya a cerrar brechas de inequidad y en la que participa toda la sociedad». En igual sentido, plantea como una de sus funciones «Formular la política nacional de educación, regular y establecer los criterios y parámetros técnicos cualitativos que contribuyan al mejoramiento del acceso, calidad y equidad de la educación, en la atención integral a la primera infancia y en todos sus niveles y modalidades»<sup>7</sup>.

La política laboral y de promoción del trabajo decente, está a cargo del Ministerio de Trabajo, cuya misión institucional es «Formular, adoptar y orientar la política pública en materia laboral que contribuya a mejorar la calidad de vida de los colombianos, para garantizar el derecho al trabajo decente, mediante la identificación e implementación de estrategias de generación y formalización del empleo; respeto a los derechos fundamentales del trabajo y la promoción del diálogo social y el aseguramiento para la vejez»<sup>8</sup>.

## 2.2. Políticas

En el caso colombiano, el Gobierno Nacional ha implementado como estrategia en la lucha contra la pobreza la Red Unidos, la cual «congrega a 26 entidades del Estado involucradas en la provisión de servicios sociales básicos para la población en pobreza extrema. Su énfasis es asegurar que las familias más pobres puedan acceder a los programas a los que son elegibles»<sup>9</sup>. Así, articula la oferta institucional para la población vulnerable, de la mano de un acompañamiento permanente a las familias beneficiarias. Por su parte, con la Ley 1532

**Red «Unidos» y «Familias en Acción», programas más importantes de lucha contra la pobreza**

<sup>6</sup> Ministerio de vivienda ciudad y territorio. Disponible en <http://www.minvivienda.gov.co/sobre-el-ministerio/objetivos-y-funciones>.

<sup>7</sup> Ministerio de Educación Nacional. Disponible en <http://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-85252.html>.

<sup>8</sup> Ministerio de trabajo. Disponible en <http://www.mintrabajo.gov.co/el-ministerio/quienes-somos/mision-vision-y-objetivos.html>.

<sup>9</sup> Urna de cristal. Disponible en <http://www.urnadecristal.gov.co/gestion-gobierno/lucha-contra-la-pobreza>

**Cooperación  
con órganos  
internacionales**

de 2012 «Por medio de la cual se adoptan unas medidas de política y se regula el funcionamiento del programa Familias en Acción» se reguló la ejecución de «Familias en acción.» Actualmente «Más familias en acción», programa líder en materia de pobreza, cuyas acciones específicas se orientan a intervenir las condiciones de vulnerabilidad de la población de escasos recursos. «El Programa, tiene tres componentes principales correspondientes con los pilares del capital humano: educación, salud y nutrición. El propósito central de Familias en Acción es suministrar a los hogares beneficiarios un subsidio en dinero, condicionado por un conjunto de requisitos»<sup>10</sup>.

El Estado colombiano en el marco de la lucha contra la pobreza, ha implementado planes y programas con organismos internacionales (multilaterales y regionales). En cuanto a organismos multilaterales se encuentra las Naciones Unidas, la cual ha apoyado técnica y financieramente en múltiples áreas relacionadas con el desarrollo social, político y económico, a través de sus agencias y organismos como el Banco Mundial, FAO, ONUDI, OPS/OMS, OIT, UNESCO, ONUSIDA, OIM, ACNUR, PMA, PNUD, ONU-HABITAT, UNFPA, UNICEF, ONU-MUJERES, UNOPS, CINU, OCHA, UNCRD, UNDSS, UNODOC, UNMAS y CEPAL.

### 3. DERECHO A LA PROTECCIÓN FRENTE A LA POBREZA

**El derecho  
fundamental al  
mínimo vital,  
según la Corte  
Constitucional**

La Constitución Política de Colombia de 1991 no consagra expresamente como derecho fundamental la protección frente a la pobreza o el derecho a tener una subsistencia mínima. Sin embargo, la Corte Constitucional a través de varios pronunciamientos ha reconocido la existencia del derecho al mínimo vital, definido este como el conjunto de requerimientos que necesita cada persona para vivir dignamente. En términos de la Corte la protección del derecho a la subsistencia solo se puede lograr con la satisfacción del goce de por menos, los derechos a la alimentación, la salud, el vestuario, la educación, la vivienda y la recreación.

En la Sentencia T-426 de 1992, el Tribunal advirtió que «El derecho al mínimo vital no sólo incluye la facultad de neutralizar las situaciones violatorias de la dignidad humana, o la de exigir asistencia y protección por parte de personas o grupos discriminados, marginados o en circunstancias de debilidad manifiesta (CP art. 13), sino que, sobre todo busca garantizar la igualdad de oportunidades y la nivelación social en una sociedad históricamente injusta y desigual, con factores culturales y económicos de grave incidencia en el «déficit social». Por su parte, en la sentencia T-015 de 1995, la Corte estableció como deber la garantía del mínimo vital en los siguientes términos: «El Estado y la sociedad en su conjunto, de conformidad con los principios de la dignidad humana y de la solidaridad (C.P. art. 1), deben contribuir a garantizar a toda persona el mínimo vital para una

<sup>10</sup> Dirección Nacional de Planeación. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/Evaluacion-politicas-publicas-6.pdf>

existencia digna. El Estado social de derecho exige esforzarse en la construcción de las condiciones indispensables para asegurar a todos los habitantes del territorio nacional, una vida digna dentro de las posibilidades económicas que estén a su alcance». En el mismo sentido, mediante Sentencia T-025 de 2004<sup>11</sup>, que refiere la violación sistemática de los derechos fundamentales de la población desplazada, la Corte precisó que el derecho a una subsistencia mínima está relacionado, entre otros, con los derechos a la vida, a la salud, al trabajo, a la asistencia y la seguridad social. Igualmente, en la Sentencia T-523 de 2006, la Corte destacó que «el deber de solidaridad del Estado ha de ser entendido como derivación de su carácter social y de la adopción de la dignidad humana como principio fundante del mismo. En virtud de tal deber, al Estado le corresponde garantizar unas condiciones mínimas de vida digna a todas las personas, y para ello debe prestar asistencia y protección a quienes se encuentren en circunstancias de inferioridad, bien de manera indirecta, a través de la inversión en el gasto social, o bien de manera directa, adoptando medidas en favor de aquellas personas que por razones económicas, físicas o mentales, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta».

Así las cosas, la Corte ha enfatizado que es deber de un Estado Social de Derecho, como lo es el Estado colombiano, luchar por la erradicación de las desigualdades sociales existentes, prestando especial atención a las personas que se encuentran en situación de pobreza extrema e indigencia<sup>12</sup>, por medio del diseño y ejecución de políticas públicas que permitan alcanzar la igualdad<sup>13</sup>. La acción diferenciada del Estado hacia las personas que se encuentran en situación de pobreza extrema también ha sido objeto de pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional: «Dentro de los grupos poblacionales que la Corte ha reconocido como sujetos de especial protección constitucional en razón a su condición de debilidad manifiesta, se encuentran las personas inmersas en situación de pobreza extrema. Sobre este sector, ha reconocido que de la naturaleza del Estado colombiano emana el deber de atención a las personas carentes de recursos económicos necesarios para una congrua subsistencia, que no tienen capacidad

<sup>11</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004: «El derecho a una subsistencia mínima como expresión del derecho fundamental al mínimo vital, según está precisado en el Principio 18, lo cual significa que «las autoridades competentes deben proveer a las personas desplazadas, así como asegurar el acceso seguro de las mismas, (a) alimentos esenciales y agua potable, (b) alojamiento y vivienda básicos, (c) vestidos apropiados, y (d) servicios médicos y sanitarios esenciales.» También se dispone que las autoridades deberán realizar esfuerzos especiales para garantizar la participación plena de las mujeres en condición de desplazamiento en la planeación y la distribución de estas prestaciones básicas.»

<sup>12</sup> La pobreza extrema o indigencia se entiende como la situación en que no se dispone de los recursos que permitan satisfacer al menos las necesidades básicas de alimentación. En otras palabras, se considera como pobres extremos a las personas que residen en hogares cuyos ingresos no alcanzan para adquirir una canasta básica de alimentos, así lo destinaran en su totalidad a dicho fin. A su vez, se entiende como pobreza total la situación en que los ingresos son inferiores al valor de una canasta básica de bienes y servicios, tanto alimentarios como no alimentarios.» Disponible en <http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/MDG/noticias/paginas/1/40211/P40211.xml&xsl=/MDG/tpl/p18f.xsl&base=/MDG/tpl/top-bottom.xsl>.

<sup>13</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-833 de 2010.



para laborar por motivos de edad o salud»<sup>14</sup>. Por otra parte, la Corte a partir del alcance conceptual sobre el derecho a la subsistencia mínima, ha establecido que existen diferentes mínimos vitales, los cuales dependen de las condiciones particulares de cada persona siendo así que el mínimo vital no equivale necesariamente a un salario mínimo mensual legal vigente, sino que depende del entorno socioeconómico de cada persona a lo largo de su vida. Por ende, existen diferentes cargas soportables dependiendo del ingreso percibido<sup>15</sup>.

**Ausencia de procesos judiciales especiales; experiencia de la acción de tutela en materia de salud**

Ahora bien, no hay mecanismos de justiciabilidad en Colombia que sean específicos para los derechos económicos, sociales y culturales. La acción de tutela ha sido un recurso utilizado ampliamente para lograr que las instituciones prestadoras de servicios de salud cumplan con sus obligaciones frente a los titulares de ese derecho, especialmente en situaciones que amenazan la vida. En relación con el acceso a recursos de orden internacional, la negativa del Estado Colombiano a firmar el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, constituye un obstáculo a superar, en perspectiva de lograr en un futuro espacios de justicia frente a esos derechos.

**Iniciativas legislativas sin éxito**

A nivel parlamentario se han adelantado iniciativas legislativas, no exitosas, que buscan el reconocimiento explícito de derechos en la Constitución; por ejemplo frente al derecho a la alimentación<sup>16</sup> y los derechos de la población campesina<sup>17</sup>.

#### 4. ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA

##### 4.1. Para favorecer el ejercicio de otros derechos sociales

**Seguridad social: programas para personas con dificultades de acceso a pensión**

El Gobierno Nacional ha diseñado diferentes programas de protección para las personas que se encuentran en edad productiva, así como aquellos que han terminado esta etapa y no tuvieron oportunidad de ahorrar para su vejez: 1) El Programa de Solidaridad con el Adulto Mayor «Colombia Mayor», cuyo objetivo primordial es aumentar la protección de los adultos mayores que se encuentran desamparados, que no cuentan con una pensión o viven en la indigencia o en la extrema pobreza; por medio de la entrega de un subsidio económico. Es administrado por el Ministerio del Trabajo y actualmente cubre a más de 1.250.000 beneficiarios. 2) El Programa de Subsidio al Aporte en Pensión, destinado a grupos poblaciones que por sus características y condiciones, no tienen acceso a los sistemas de seguridad social, tales como trabajadores independientes urbanos y rurales, desempleados, madres comunitarias, discapacitados y con-

<sup>14</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-207 de 2013.

<sup>15</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-211 de 2011.

<sup>16</sup> Proyecto de Ley 142/2011 Senado y 02/2011 Cámara «Por la cual se establece el derecho fundamental a la alimentación».

<sup>17</sup> Proyecto de Acto Legislativo 12/2016 Senado «por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de derechos, se reconoce el derecho a la tierra y a la territorialidad campesina y se adoptan disposiciones sobre la consulta popular»

cejales pertenecientes a municipios de categorías 4, 5 y 6. 3) Los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), programa de ahorro voluntario para la vejez, impulsado por el Gobierno Nacional que favorecerá a millones de colombianos que hoy no cuentan con la posibilidad de cotizar para una pensión, o que habiéndolo hecho, cumplieron la edad y no lograron obtenerla.

Los artículos 53, 333 y 334 de la Constitución señalan que para la fijación del salario mínimo se deberán tener en cuenta la remuneración mínima, vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo, la función social de la empresa y los objetivos constitucionales de la dirección general de la economía a cargo del Estado, como principios mínimos fundamentales. El artículo 2 d) de la Ley 278/1996 asigna a la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales la función de «fijar de manera concertada el salario mínimo de carácter general, teniendo en cuenta que se debe garantizar una calidad de vida digna para el trabajador y su familia».

Entre las acciones del Ministerio de Educación Nacional (MEN) destinadas a favorecer el acceso a la educación de las personas en situación de pobreza cabe destacar: 1) Desde 2012, la gratuidad educativa hasta el grado 11 en las instituciones educativas oficiales, que abarca la exención del pago de matrícula, pensiones y servicios complementarios. 2) En 2013, el Programa de Alimentación Escolar (PAE), dirigido a promover el acceso y la permanencia de la niñez y adolescencia, fomentando estilos de vida saludables y mejorando su capacidad de aprendizaje, a través del suministro de un complemento alimentario. 3) Desde 2007, para ofrecer infraestructuras y educación de alta calidad en zonas urbanas marginales, con población en condiciones de vulnerabilidad o con demanda educativa no satisfecha, a mediados del 2007, el proyecto de construcción, dotación y concesión educativa, que ha permitido construir o adecuar aulas, laboratorios y baterías sanitarias de sedes educativas en el país. 4) En relación con la Universidad, proyectos orientados al cierre de las brechas de pobreza, entre ellos el fortalecimiento a la educación técnica profesional y tecnológica, incentivar la permanencia en el sistema de educación superior, Planes de Fomento a la Calidad, Fortalecimiento de la financiación de la educación superior, Regionalización y flexibilidad de la oferta de educación superior. Más en concreto, pueden citarse en este ámbito el Programa Ser Pilo Paga (2014), para que estudiantes de escasos recursos con calificaciones superiores en las pruebas SABER puedan acceder a instituciones de educación superior mediante el otorgamiento de un crédito/beca y apoyos para el sostenimiento, que pueden condonarse si el estudiante termina satisfactoriamente sus estudios, o la línea de crédito educativo «Tú Eliges» (2016), una nueva modalidad de préstamo educativo que cubre la totalidad de la matrícula, ofrece cinco modalidades de pago y está dirigido a jóvenes de estratos 1, 2 y 3 que obtengan un puntaje mayor a 310 en la Prueba Saber y cumplan con ciertos puntos de corte del Sisbén. También pueden acceder todos los jóvenes colombianos con puntaje de la Prueba Saber 11 que debe ser igual o superior a 280, pero sólo a las modalidades del 50% y del 100%.

**Trabajo: salario mínimo**

**Educación: programas del Ministerio de Educación Nacional**

**Salud: Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021**

El Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021<sup>18</sup> busca lograr la equidad en salud y el desarrollo humano de todos los colombianos y colombianas mediante ocho dimensiones prioritarias y dos transversales, que representan aquellos aspectos fundamentales que por su magnitud o importancia se deben intervenir, preservar o mejorar, para garantizar la salud y el bienestar de todos los colombianos, sin distinción de género, etnia, ciclo de vida, nivel socioeconómico o cualquier otra situación diferencial. Articula políticas y acciones entre actores y sectores públicos, privados y comunitarios para el desarrollo del derecho a la salud. El Ministerio de Salud y Protección es la entidad rectora y líder, quien define las líneas estratégicas del Plan. En el país se ha logrado avanzar en cada dimensión del Plan Decenal, a través de sus componentes transversales y sectoriales, incorporando un conjunto de acciones (estrategias comunes y específicas), en el marco de un enfoque de derechos humanos. Este plan contiene áreas como: convivencia social y salud mental; seguridad alimentaria y nutricional; vida saludable y enfermedades transmisibles; salud ambiental; sexualidad y los derechos sexuales y reproductivos; salud pública en emergencias y desastres; vida saludable y condiciones no transmisibles, así como la salud y el ámbito laboral.

**Vivienda: programas de créditos**

El «Programa de viviendas 100% subsidiadas» está dirigido a favorecer 100.000 familias en situación de extrema pobreza que no logran acceder a un crédito para obtener su vivienda por los mecanismos tradicionales que ofrece el mercado. Asimismo, el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio implementó el Programa «Mi Casa Ya – Ahorradores», para promover la adquisición de vivienda para familias con ingresos de hasta dos salarios mínimos mensuales. Estas familias pueden tener casa propia sin comprometer más del 30% de su ingreso en el pago de las cuotas del crédito que se les otorgue para la adquisición de vivienda.

**Servicios públicos domiciliarios: sistema de tarifas**

En cumplimiento del artículo 367 de la Constitución, las Leyes 142 y 143 de 1994 crearon las Comisiones de regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA)<sup>19</sup>, de Telecomunicaciones (CRT)<sup>20</sup> y de Energía y Gas (CREG)<sup>21</sup> y definieron el esquema tarifario, estableciendo un sistema de subsidios cruzados en el cual los usuarios de ingresos altos subsidian a los usuarios de ingresos bajos. Para determinar los receptores de los subsidios y sus contribuyentes, se utiliza como instrumento de focalización el sistema de estratificación socioeconómica, el cual está directamente relacionado con la capacidad de pago de los hogares. Así, la tarifa de los servicios públicos está definida por el producto del consumo (medido según las unidades del servicio) multiplicado por un valor unitario que se calcula como el producto de la tarifa (costo del servicio) y un porcentaje de subsidio o de contribución, establecido de acuerdo al estrato socioeconómico de la vivienda.

<sup>18</sup> <https://www.minsalud.gov.co/Documentos%20y%20Publicaciones/Plan%20Decenal%20-%20Documento%20en%20consulta%20para%20aprobación%20B3n.pdf>.

<sup>19</sup> Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Vivienda, Ciudad y Territorio y de Salud y Protección Social.

<sup>20</sup> Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

<sup>21</sup> Ministerios de Minas y Energía y de Hacienda y Crédito Público.

#### 4.2. En otros ámbitos

El artículo 56 del Código Penal Colombiano (Ley 599/2000) establece que «El que realice la conducta punible bajo la influencia de profundas situaciones de marginalidad, ignorancia o pobreza extremas, en cuanto hayan influido directamente en la ejecución de la conducta punible y no tengan la entidad suficiente para excluir la responsabilidad, incurrirá en pena no mayor de la mitad del máximo, ni menor de la sexta parte del mínimo de la señalada en la respectiva disposición».

**Reducción de penas en delitos cometidos bajo pobreza extrema**

Colombia tiene una tarifa general de IVA del 16%. Adicionalmente, presenta siete tarifas más una gran cantidad de bienes excluidos. Con este diseño se ha buscado introducirle progresividad a un impuesto de naturaleza regresiva. Si bien las exenciones se crearon con el objeto de disminuir la regresividad del impuesto, son los hogares de ingresos altos quienes más se benefician de esta política. Casi una tercera parte del gasto total en bienes exentos de IVA es hecho por hogares en el decil más alto de la distribución del ingreso, mientras que el decil más pobre hace apenas el 3,1% del mismo. Teniendo en cuenta que desde hace veinte años Colombia mantiene la misma tarifa general (16%), el Ministerio de Hacienda y crédito Público ha realizado varios intentos por ampliar la base; por ejemplo, mediante la Ley 788/2002 se gravaron los alimentos, medicamentos y servicios con una tarifa de 2%, pero posteriormente la Corte Constitucional, al considerar que afectaba el mínimo vital, declaró esta norma inexecutable. Así las cosas, si bien la estructura regresiva del IVA ha impactado negativamente a los hogares más pobres, la Corte Constitucional ha promovido la defensa del derecho al mínimo vital independiente de las consideraciones que en materia de gasto público ello pueda acarrear. Por ejemplo, en la Sentencia C-333 de 1993, la Corte resaltó la importancia de que el legislador no imponga cargas sobre personas cuyos ingresos se agotan en la satisfacción de necesidades básicas. Por otro lado, en Sentencia C-094 de 1993 precisó que, si bien la Constitución no prohíbe de manera absoluta gravar bienes y servicios de primera necesidad, al momento de hacerlo el Estado debe adoptar políticas que compensen la afectación al mínimo vital de las personas que, en atención a su condición económica enfrentarían dificultades a la hora de pagar dicho impuesto (en el mismo sentido, Sentencias C-776 de 2003 y C-100 de 2014).

**Impacto del IVA sobre la pobreza: jurisprudencia de la Corte Constitucional**

En cumplimiento del artículo 282 de la Constitución y de la Ley 24/1992, reformada por Decreto-Ley 25/2014, la Dirección Nacional de Defensoría Pública presta el servicio de defensa pública, desde las distintas sedes establecidas en el territorio nacional (36 Defensorías Regionales), a la población que se encuentra en imposibilidad económica de contratar los servicios de un profesional del derecho que la asista, asesore, oriente y/o represente judicial y extrajudicialmente, en asuntos relacionados con las siguientes áreas del derecho, garantizando el pleno e igual acceso a la justicia. Para las áreas no penales es requisito legal para el otorgamiento del servicio, el amparo de pobreza concedido por un Juez de la República, con el fin de

**Defensa pública para personas sin recursos**

garantizar que el servicio se preste sólo a personas que no se hallen en capacidad de atender los gastos del proceso sin menoscabo de lo necesario para su propia subsistencia y la de las personas a su cargo.

## 5. GRUPOS VULNERABLES

### La política de Primera infancia

La política de Primera infancia, modelo de 0 a siempre, beneficia a niños y niñas con educación inicial en el marco de la atención integral, garantizando que en esta población se encuentren niños y niñas en pobreza extrema, en proceso de restablecimiento de derechos en entornos carcelarios, víctimas de maltrato y de violencia intrafamiliar o que hayan sido víctimas del conflicto armado, así como a niños y niñas con discapacidad, indígenas, afros, palenqueras y raizales, ROM y habitantes de zonas dispersas. En los pueblos indígenas se dará atención a niños, niñas en el marco del SIIP.

### Acciones a favor de mujeres en situación de pobreza

En relación con la pobreza de las mujeres, existen muy pocas instituciones que tengan este tema dentro de un plan, programa o política pública, o como objetivo principal de trabajo. Apenas existen algunas acciones realizadas por el Ministerio de Trabajo y el Departamento para la Prosperidad Social. El primero ha desarrollado temas relacionados con el fomento de empleo, la formalización de las mujeres, las estrategias para la equidad laboral y el fortalecimiento de capacidades de la mujer rural. Estas acciones las ha venido realizando por medio de varios programas como el de «Beneficios tributarios a empleadores» que empleen a mujeres, la certificación de sistemas de gestión de igualdad de género –Sello de Equidad laboral EQUIPARES–, con el fin de tener indicadores para la implementación de políticas públicas que fortalezcan la equidad salarial entre hombres y mujeres, y el programa de Mujer Rural, por medio del cual se pretende «llevar a cabo el cierre de brechas de género en las estructuras productivas en el sector rural»<sup>22</sup>. Por su parte, el Departamento de Prosperidad Social, por medio del Grupo de enfoque diferencial, ha incorporado en sus programas de inclusión social el tema de género, a través de los siguientes programas: Infraestructura Social y Hábitat, Jóvenes en Acción, Más familias en Acción y, en cabeza de la Dirección de Inclusión Productiva: el programa Mi Negocio, IRACA, Familias en su tierra, RESA y el de Empleo para la Prosperidad. A pesar de la variedad de programas, no hay certeza, ni se conocen cifras de las mujeres que han sido beneficiarias de los mismos.

## 6. FUENTES DE INTERNET

Presidencia de la República de Colombia:  
[www.presidencia.gov.co/](http://www.presidencia.gov.co/)

<sup>22</sup> PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Informe al Congreso, 2014 - 2015, Seguimiento a la implementación de la Ley 1257 de 2008, en cumplimiento de su artículo 35*, Bogotá, p. 18.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE:

<http://www.dane.gov.co/>

Departamento para la prosperidad social:

[www.prosperidadsocial.gov.co](http://www.prosperidadsocial.gov.co)

Dirección nacional de planeación:

[www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)

Ministerio de vivienda, ciudad y territorio:

[www.minvivienda.gov.co](http://www.minvivienda.gov.co)

Ministerio de educación nacional:

[www.mineducación.gov.co](http://www.mineducación.gov.co)

Ministerio de salud y protección social:

[www.minsalud.gov.co](http://www.minsalud.gov.co)

Ministerio de ambiente y desarrollo sostenible:

[www.minambiente.gov.co](http://www.minambiente.gov.co)

Ministerio de tecnologías de la información y las comunicaciones:

[www.mintic.gov.co/](http://www.mintic.gov.co/)

Ministerios de minas y energía:

[www.minminas.gov.co](http://www.minminas.gov.co)

Corte Constitucional de Colombia:

[www.corteconstitucional.gov.co/](http://www.corteconstitucional.gov.co/)

Instituto colombiano de bienestar familiar:

[www.icbf.gov.co](http://www.icbf.gov.co)

Instituto de crédito educativo y becas en el exterior:

[www.icetex.gov.co](http://www.icetex.gov.co)



## 4. COSTA RICA\*

1. DATOS SOBRE POBREZA. 2. INSTITUCIONES Y POLÍTICAS: 2.1 Instituciones; 2.2 Políticas. 3. DERECHO A LA PROTECCIÓN FRENTE A LA POBREZA: 3.1 Fundamento; 3.2 Titulares y obligados; 3.3 Contenido; 3.4. Límites e incumplimientos; 3.5. Garantías. 4. ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA: 4.1 Para favorecer el ejercicio de otros derechos sociales; 4.2 En otros ámbitos. 5. GRUPOS VULNERABLES. 6. FUENTES DE INTERNET

### 1. DATOS SOBRE POBREZA<sup>1</sup>

La información sobre el porcentaje de la población que vive con menos de un dólar está disponible con datos que inician en el año 1991, en el cual ese porcentaje fue de 3,2%. En el año 2000 disminuye a 1,7%, manteniéndose el mismo nivel en el 2010 y 2014.

En Costa Rica no se calcula el porcentaje de población en condición de indigencia, pero sí la pobreza extrema, la cual fue de 9,1% en 1990, disminuye a 6,1% en el año 2000 y disminuye aún más para

**Se frena la tendencia a la reducción de la pobreza en Costa Rica**

---

\* *Abreviaturas:* AASAI: Área de Acción Social y Administración de Instituciones de Bienestar Social; ARESEP = Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos; BAHNVI = Banco Hipotecario de la Vivienda; CCSS = Caja Costarricense del Seguro Social; CEN-CINAIS = Centros de Educación y Nutrición-Centros de Atención Integral; CNA = Código de la Niñez y la Adolescencia; CONAPAM = Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor; CONAPDIS = Consejo Nacional de Personas con Discapacidad; CP = Constitución Política de Costa Rica; DESAF: Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares; DHR = Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica; EyM = Seguro Enfermedad y Maternidad; FODELI = Fideicomiso para la promoción del desarrollo humano de la provincia de Limón; FODESAF = Fondo de Desarrollo de Asignaciones Familiares; FONABE: Fondo Nacional de Becas; FONATEL: Fondo Nacional de Telecomunicaciones; IMAS = Instituto Mixto de Ayuda Social; INA = Instituto Nacional de Aprendizaje; INAMU = Instituto Nacional de las Mujeres; INEC = Instituto Nacional de Estadísticas y Censos; INVU = Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo; IVM = Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte; MEP = Ministerio de Educación Pública; MTSS: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; PANI = Patronato Nacional de la Infancia; RNC: Régimen no Contributivo de Pensiones; ROSFNV = Reglamento de Operaciones del Sistema Financiero Nacional de la Vivienda; SFNV = Sistema Financiero Nacional de la Vivienda.

<sup>1</sup> Los datos utilizados en este apartado corresponden a información que suministra el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). Debe señalarse que en la mayoría de los indicadores relacionados con pobreza se registra un incremento a partir del año 2010, lo que corresponde al cambio en la metodología y actualización de parámetros para la medición de la pobreza.



2010 con 5,8%. Sin embargo, entre los años 2010 y 2014, se presentaron cambios significativos en el comportamiento del porcentaje de hogares en situación de pobreza extrema, toda vez que ésta aumentó tanto a nivel nacional (pero sin alcanzar las cifras de 1990) como en la mayoría de las regiones. A nivel nacional, durante 2014 se registró un incremento de 0,9%, respecto al 2010, ya que el porcentaje de hogares en situación de pobreza extrema pasó de 5,8% a 6,7%<sup>2</sup>. En 2015 el porcentaje aumenta a 7,2%.

**Aumento de la pobreza en hogares encabezados por mujeres y en zonas rurales**

La pobreza extrema está aumentando en los hogares con jefatura femenina, puesto que en el 2003 el 36,2% de los hogares en condición de pobreza extrema eran liderados por mujeres, en el 2010 el porcentaje paso a 41,3% y en el 2015 a 45,9%. Por su parte, el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) se calculó por primera vez en el año 2015, cuando se obtiene que el 21,8% de la población costarricense se encontraba en condición de pobreza, porcentaje que varía de 16,6% en la zona urbana hasta un 35,4% en la zona rural. Si se analizan los resultados según las dimensiones del índice, la vivienda y el uso de internet son las que más afectan a la población costarricense ya que aporta un 28,2% al IPM, es seguido por educación con 22,2% y salud con 21,9%.

**Aumento de la desigualdad**

En lo que corresponde al índice de desigualdad, para 1990 se calculó un coeficiente de Gini de 0,3758, al año 2000 pasó a 0,4131, para el 2010 se registró un 0,503 y en el 2015 un 0,510. Si se analiza la distribución del ingreso por quintil se encuentra que en el año 2002 los ingresos del quintil V eran 10,7 veces mayores que los registrados por el primer quintil, la misma relación pasó a 10,67 en el 2010 y aumentó hasta 13 en el 2015.

## 2. INSTITUCIONES Y POLÍTICAS

### 2.1. Instituciones

**FODESAF e IMAS, instituciones de lucha contra la pobreza**

La institucionalidad costarricense en materia de pobreza está fundamentada en dos pilares: el FODESAF y el IMAS. FODESAF<sup>3</sup>, administrado por la DESAF, que es una dependencia técnica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, tiene como propósito financiar los programas y servicios que ejecuten las instituciones del Estado y otras autorizadas por ley<sup>4</sup>, tendientes a mejorar las condiciones de vida de

<sup>2</sup> Objetivos de Desarrollo del Milenio, III Informe País, Costa Rica <http://www.cr.undp.org/content/costarica/es/home/library/mdg/objetivos-de-desarrollo-del-milenio-iii-informe-de-pais-2015.html>

<sup>3</sup> Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares 5652/1974, disponible en [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=2339&nValor3=2484&strTipM=FN](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=2339&nValor3=2484&strTipM=FN) y Ley 8783/2009 de Reforma a la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, disponible en [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=66464&nValor3=98194&strTipM=FN](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=66464&nValor3=98194&strTipM=FN)

<sup>4</sup> Ley 8783/2009, de Reforma Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares; Ley 5662, de Pensión para Discapacitados con Dependientes; Ley 7800, de Creación del ICODER; Ley 7052, del Sistema Financiero Nacional para Vivienda, y Ley Creación Fondo Nacional de Becas.

la población costarricense y extranjera residente legal, así como de las personas menores de edad aunque carezcan de un status migratorio regular, siempre y cuando se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema. FODESAF otorga recursos a la mayoría de los programas y beneficios que se reseñan en este informe.

Por su parte, el IMAS<sup>5</sup> es una institución autónoma cuyo objetivo, según su ley de creación es «resolver el problema de la pobreza extrema en el país». Entre las competencias del IMAS se encuentran las siguientes: formular y ejecutar una política nacional de promoción social y humana de los sectores más débiles de la sociedad costarricense; atenuar, disminuir o eliminar las causas generadoras de la indigencia y sus efectos; hacer de los programas de estímulo social un medio para obtener en el menor plazo posible la incorporación de los grupos humanos marginados de las actividades económicas y sociales del país y atender las necesidades de los grupos sociales o de las personas que deban ser provistas de medios de subsistencia cuando carezcan de ellos. Asimismo, el IMAS otorga directamente ayudas sociales a personas que se encuentren en situación de pobreza extrema: alimentación, transporte, vestido, pago de recibos de servicios básicos, gastos de servicios fúnebres, alquiler domiciliario, enseres domésticos, Atención y Cuido de menores de edad, alimentación especial, medicamentos, ayudas técnicas, letrinas, servicios profesionales especializados, entre otros (Ayudas de bienestar familiar).

## 2.2. Políticas

Desde la creación del IMAS y FODESAF, los diferentes planes nacionales para el desarrollo y los planes de gobierno de las distintas administraciones han planteado sus propias políticas y planes de combate a la pobreza. La inversión social pública en Costa Rica para el 2015 fue \$ 6.919,14 millones<sup>6</sup>, es decir, un 13,2% en relación al PIB para ese año.

La Administración Solís Rivera planteó la Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza 2015-2018, denominada: Puente al Desarrollo<sup>7</sup>, la cual aspira a «atender la pobreza de las familias desde un enfoque multisectorial e interinstitucional, garantizando el acceso al sistema de protección social, al desarrollo de capacidades, al vínculo con el empleo y la empresariedad, a las ventajas de la tecnología, a la vivienda digna y al desarrollo territorial, en aras del desarrollo humano e inclusión social. Para el cumplimiento de este propósito se apuesta a: la articulación y seguimiento desde el Consejo Social Presidencial; a un Sistema Nacional de información y Registro Único de Beneficiarios, partir del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM); al empleo de los Mapas Sociales como herramienta para toma de de-

**Gasto social en  
Costa Rica**

**El Plan Puente  
al Desarrollo  
2015-2018**

<sup>5</sup> Ley 4760/1971, de Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social, disponible en [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=7060&nValor3=80865&strTipM=FN](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=7060&nValor3=80865&strTipM=FN).

<sup>6</sup> Se utiliza un tipo de cambio de ₡540 por \$1.

<sup>7</sup> [http://www.imas.go.cr/ayuda\\_social/plan\\_puente/Documento%20Estrategia%20Puente%20al%20Desarrollo.pdf](http://www.imas.go.cr/ayuda_social/plan_puente/Documento%20Estrategia%20Puente%20al%20Desarrollo.pdf)

siones; y a la articulación y ejecución efectiva de los compromisos institucionales»<sup>8</sup>.

Plan Puente define como principios orientadores para su atención la equidad, la atención integral de las familias, la articulación, la corresponsabilidad, la participación y la sostenibilidad, con la finalidad de lograr reducir la pobreza extrema y atender 54.600 familias en esa condición. Con ello en mente, se identificaron 75 distritos catalogados como prioritarios, de acuerdo con los índices de Pobreza, Pobreza Extrema y Necesidades Básicas Insatisfechas que los caracterizan. En esos distritos se ubica el 65% del total de familias en pobreza extrema del territorio nacional. Para ello, se creó la figura del «cogestor social», el cual funge como «puente» entre las necesidades de las familias en pobreza extrema y la oferta institucional de ayudas y programas. El objetivo es el ingreso de las familias en pobreza extrema al sistema de protección social por medio de la transferencia económica como complemento a sus ingresos, y otros servicios que van desde ayudas para la satisfacción de las necesidades materiales y básicas hasta opciones de capacitación.

La propuesta Plan Puente se autodefine como basada en un enfoque de derechos humanos en cuanto a que «el enfoque de derechos remite a la responsabilidad de considerar a la población en condición de pobreza protagonista y agente de su propia visión de progreso y movilidad social. Es así como el ciudadano es sujeto y centro, y no objeto marginal del accionar público. Por ello, esta Estrategia es concebida y será implementada colocando a la ciudadanía en el centro, y articulando sobre sus derechos los mandatos y acciones interinstitucionales, lo cual implica ver más allá de las ofertas programáticas existentes hacia la realización conjunta de condiciones esenciales para que los individuos, las familias y las comunidades fortalezcan su capacidad de agencia para optar por una visión de desarrollo acorde con sus aspiraciones»<sup>9</sup>.

En cuanto a la sociedad civil, existen diversas organizaciones sin fines de lucro involucradas en la lucha contra la pobreza en Costa Rica. Algunas de ellas reciben recursos de FODESAF para el cumplimiento de sus fines<sup>10</sup>. Ello es coordinado a través del Área de Acción Social y Administración de Instituciones de Bienestar Social (AA-SAI)<sup>11</sup> del IMAS.

#### Colaboración con la sociedad civil

<sup>8</sup> Documento Estrategia Puente al Desarrollo, p 4: [http://www.imas.go.cr/ayuda\\_social/plan\\_puente/Documento%20Estrategia%20Puente%20al%20Desarrollo.pdf](http://www.imas.go.cr/ayuda_social/plan_puente/Documento%20Estrategia%20Puente%20al%20Desarrollo.pdf)

<sup>9</sup> Documento Estrategia Puente al Desarrollo, p. 24: [http://www.imas.go.cr/ayuda\\_social/plan\\_puente/Documento%20Estrategia%20Puente%20al%20Desarrollo.pdf](http://www.imas.go.cr/ayuda_social/plan_puente/Documento%20Estrategia%20Puente%20al%20Desarrollo.pdf).

<sup>10</sup> Para obtener un detalle de todas las ONGs que trabajan en el país en materia de pobreza y vulnerabilidad, véase <http://www.foscr.org/directorio/listing>.

<sup>11</sup> El Estatus de bienestar social es una condición jurídica que el IMAS (Instituto Mixto de Ayuda Social) otorga a Organizaciones privadas sin fines de lucro, conformadas legalmente bajo la figura jurídica de Asociaciones o Fundaciones, para atender población en condición de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad social: [http://www.imas.go.cr/ayuda\\_social/ibs/index%20IBS.html](http://www.imas.go.cr/ayuda_social/ibs/index%20IBS.html).

### 3. DERECHO A LA PROTECCIÓN FRENTE A LA POBREZA

#### 3.1. Fundamento

La CP<sup>12</sup> establece los principios que fundamentan el Estado de Social de Derecho costarricense y el derecho a la protección frente a la pobreza. Según el artículo 50, «El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza». Según el artículo 51, «La familia, como elemento natural y fundamento de la sociedad, tiene derecho a la protección especial del Estado. Igualmente tendrán derecho a esa protección la madre, el niño, el anciano y el enfermo desvalido». El artículo 82 obliga al Estado a proporcionar «alimento y vestido a los escolares indigentes, de acuerdo con la ley». Los artículos 57 y 72 regulan respectivamente el salario mínimo y la protección a los desocupados, temas que serán tratados después.

La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha señalado que disposiciones como los artículos 50 y 51 son «de realización progresiva de metas que se le fijan al Estado para que éste las cumpla, según las necesidades y recursos con que cuente»<sup>13</sup>. Sin embargo, el artículo 82 no es programático, sino que el impone una obligación al Estado: «No cabe duda que las atribuciones del FODESAF se encuentran directamente encaminadas al cumplimiento del referido mandato constitucional, elemento imprescindible del Estado Social de Derecho, en tanto permite el acceso a la educación a los niños, niñas y jóvenes de escasos recursos, fomentando el progreso personal y la movilidad social. Asimismo, las referidas competencias públicas se relacionan estrechamente con diversas prerrogativas reconocidas por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos [...]. En otras palabras, las actividades financiadas con los recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares no solamente lo son por imperativo legal, sino que además importan los mecanismos previstos para dar efectivo cumplimiento a una amplia y variada gama de derechos fundamentales. Impedir que el Fondo cumpla su función implica, por ende, desatender deberes prestacionales que afectan los derechos de las personas»<sup>14</sup>.

**Preceptos constitucionales relativos a la lucha contra la pobreza**

**Jurisprudencia constitucional: preceptos programáticos y obligatorios**

<sup>12</sup> <http://sitios.poderjudicial.go.cr/salaconstitucional/Constitucion%20Politica/Constituci%C3%B3n%20Pol%C3%ADtica%20Anotada%20con%20Jurisprudencia/3-Constituci%C3%B3n%20Anotada.htm>

<sup>13</sup> Al respecto, véanse Sentencias 1997-02123, de 16 de abril de 1997; 9084-02, de 18 de setiembre de 2002 y 15968-2011, de 23 de noviembre de 2011: <http://sitios.poderjudicial.go.cr/salaconstitucional/Constitucion%20Politica/Constituci%C3%B3n%20Pol%C3%ADtica%20Anotada%20con%20Jurisprudencia/3-Constituci%C3%B3n%20Anotada.htm>

<sup>14</sup> Al respecto véanse Sentencias 2006-005978, de 3 de mayo de 2006; 2005-17612, de 21 de diciembre de 2005; 2006-17113, de 28 de noviembre de 2006 y 1656-91, de 23 de agosto de 1991. <http://sitios.poderjudicial.go.cr/salaconstitucional/Constitucion%20Politica/Constituci%C3%B3n%20Pol%C3%ADtica%20Anotada%20con%20Jurisprudencia/3-Constituci%C3%B3n%20Anotada.html>

### 3.2. Titulares y obligados

**Extranjeros:  
principio de igualdad  
pero limitaciones en  
la práctica**

El derecho a la protección contra la pobreza en Costa Rica es inherente tanto a nacionales como a extranjeros, con arreglo a lo dispuesto en la CP en sus artículos 33 (igualdad ante la ley y prohibición de discriminación contraria a la dignidad humana) y 19 («los extranjeros tienen los mismos deberes y derechos individuales y sociales que los costarricenses, con las excepciones y limitaciones que esta Constitución y las Leyes establecen»). No obstante, en la práctica la realización de los derechos de las personas migrantes ha sido objeto de discusión y esfuerzos de mejoras normativas y de prácticas institucionales. Según el programa de que se trate, existen requisitos y condiciones que deben cumplir las personas potencialmente beneficiadas<sup>15</sup>.

**Titulares según la  
Procuraduría General  
de la República**

Asimismo, las leyes del IMAS y FODESAF establecen en forma genérica quiénes son las personas titulares del derecho a la protección contra la pobreza: personas en condición de pobreza y pobreza extrema. Así lo ha confirmado la Procuraduría General de la República, al señalar que «el legislador autorizó al Instituto Mixto de Ayuda Social a destinar los recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares a personas o familias que se encuentren en condición de pobreza y pobreza extrema. De ahí que los criterios de vulnerabilidad social y exclusión que se establecen en el Decreto Ejecutivo 34786 del 1 de octubre de 2008 para otorgar los beneficios del programa Avancemos, no podrían ser excluyentes de la condición de pobreza y pobreza extrema establecidos legalmente»<sup>16</sup>.

**Número de personas  
beneficiarias**

En cuanto al número de personas que reciben las prestaciones, se observan a continuación algunas cifras para el periodo 2010-2014<sup>17</sup> para los programas del IMAS: 283.635 familias beneficiadas, de las cuales 51% son jefeadas por mujeres; 108.912 estudiantes recibieron becas del programa AVANCEMOS; 10.427 familias recibieron atención integral; 9.925 familias recibieron apoyo económico a sus ideas productivas; 3.792 familias recibieron ayuda para mejorar sus viviendas; 13.676 mujeres recibieron procesos de formación humana; y 8832 familias atendidas por situaciones de emergencia natural o por acciones humanas. Por su parte, el Área de Coberturas por el Estado de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) reportó a la Defensoría a diciembre 2015 un total de 530.227 personas cubiertas por el Sistema de Aseguramiento por el Estado<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> Artículo 2.- Ley 5662 Son beneficiarios de este Fondo los costarricenses y extranjeros residentes legales del país, así como las personas menores de edad, quienes a pesar de carecer de una condición migratoria regular en el territorio nacional, se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema, de acuerdo con los requisitos que se establezcan en esta y las demás leyes vigentes y sus reglamentos.

<sup>16</sup> Procuraduría General de la República, Dictamen C-74-2014. <http://www.pgrweb.go.cr/DOCS/DICTAMENES/1/P/D/2010-2019/2010-2014/2014/F7AF8.HTML>

<sup>17</sup> Memoria del IMAS, 2010-2014, Administración Chinchilla Miranda. [http://www.imas.go.cr/acerca\\_imas/transparencia/informes\\_gestion/informes\\_gestion\\_recientes/100%20%20Anexo%201%20Memoria%20Institucional%202014.PDF](http://www.imas.go.cr/acerca_imas/transparencia/informes_gestion/informes_gestion_recientes/100%20%20Anexo%201%20Memoria%20Institucional%202014.PDF)

<sup>18</sup> Presentación realizada por esa dependencia al equipo de la DHR que investiga las acciones y omisiones del Estado en materia de aseguramiento para personas en condiciones de pobreza, diciembre de 2015.

### 3.3. Contenido

Son muy diversos los programas y ayudas vigentes. La asignación de sus montos y contenidos depende tanto de las características de cada persona como del programa mismo. Por ello no es posible aportar el dato exacto de todas las ayudas y programas que se mencionan en este Informe. Se presentan a continuación algunos de los datos disponibles<sup>19</sup>: a) El Programa Avancemos otorga 41,6 \$ en tercer ciclo y 64,81 \$ en los niveles 10º, 11º y 12º, y pretende beneficiar en 2016 a 167.225 estudiantes; b) El Programa RNC otorga 144,4 \$ y pretende dar la ayuda en 2016 a 103.400 personas, con una inversión total de 267,7 millones. c) El Programa FONABE otorga 33,3 \$ en promedio por beneficiario. En total son 425.558 beneficiarios, para una ayuda total de 421,48 millones.

**Montos de las prestaciones de los programas más importantes**

### 3.4. Límites e incumplimientos

Las cifras oficiales de los distintos programas dan cuenta del número de personas atendidas o beneficiadas, sin que exista un balance oficial de la demanda pendiente de atender. Por la experiencia de la DHR en la atención de denuncias, aunque ciertamente las limitaciones de recursos pueden ser una causal de denegación de los beneficios, los principales motivos de queja se centran en la dilación en su otorgamiento o en las dificultades para acceder al engranaje institucional que los otorga. Se describe a continuación un ejemplo tomado del accionar de una Oficina Regional de la DHR que ilustra lo afirmado: se detectó en el zona Atlántica del país, un numeroso grupo de adultos mayores en pobreza extrema quienes, por su situación económica, lejanía, estatus migratorio o inclusive por desconocimiento, no habían solicitado ni obtenido beneficios sociales a los que podrían tener derecho tales como las pensiones del RNC o ayudas del IMAS. La DHR convocó a las instituciones involucradas para diseñar un plan de acción para un abordaje integral de la situación. Producto de esa intervención se logró orientar a más de 400 personas en las tres comunidades sobre el acceso a este tipo de beneficios, la recepción y trámite de 70 solicitudes de pensión no contributiva e incluso la concesión, en el acto, de 12 de estas pensiones<sup>20</sup>.

**No otorgamiento de prestaciones por falta de recursos o por dificultades para acceder al procedimiento**

### 3.5. Garantías

En cuanto a garantías y recursos contra omisiones, inactividad total o respuesta negativa, cada programa tiene reglas y procedimientos establecidos para tales efectos. Asimismo, las personas que se consideren afectadas por esas denegatorias suelen acudir a presentar sus denun-

**Garantías administrativas, judiciales y ante el Ombudsman**

<sup>19</sup> <http://gobierno.cr/gobierno-refuerza-principales-programas-de-asistencia-social/>

<sup>20</sup> Defensoría de los Habitantes de Costa Rica Informe Anual 2014-2015, p. 112 [http://www.dhr.go.cr/la\\_defensoria/informes.html](http://www.dhr.go.cr/la_defensoria/informes.html)

cias ante la DHR o ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

#### 4. ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA

##### 4.1. Para favorecer el ejercicio de otros derechos sociales

**Derecho a la seguridad social: pensiones no contributivas para adultos mayores, personas con discapacidad, huérfanos y viudas**

El sistema de seguridad social costarricense es universal, con financiamiento tripartito (Estado, trabajador, patrono)<sup>21</sup>. En el caso de las personas en situación de pobreza, corresponde al RNC otorgarles pensiones bajo ciertas condiciones. El RNC se administrado por la CCSS a partir de recursos asignados fundamentalmente por FODESAF<sup>22</sup>. El RNC está regulado por un Reglamento dictado por la Junta Directiva de la CCSS<sup>23</sup> con las siguientes características: a) Es una pensión de carácter asistencial concedida por la seguridad social sin necesidad de haber cotizado al régimen; b) Pueden ser beneficiarias de este régimen las personas que se encuentren en las siguientes condiciones: personas adultas mayores de 65 años en condición de pobreza o pobreza extrema, personas discapacitadas que no puedan trabajar y sean menores de 65 años, menores de edad, huérfanos de los dos padres o si muere la madre y el padre no ha reconocido al menor legalmente, personas que tengan entre 18 y 21 años, huérfanos de ambos padres y que se encuentren estudiando formalmente y que no trabajen, las viudas entre 55 y 65 años que estén en desamparo económico, o que tengan hijos menores de 18 años o entre 18 y 21 años si están estudiando o bien que no trabajen, personas en condición de indigencia.

**Determinación de los titulares del derecho a la pensión**

La condición de pobreza o pobreza extrema se determina por el nivel de ingresos de la persona solicitante, en dos modalidades: a) Línea de pobreza: el ingreso por persona del grupo familiar del so-

<sup>21</sup> El art. 73 CP establece los seguros sociales en beneficio de los trabajadores manuales e intelectuales, regulados por el sistema de contribución forzosa del Estado, patronos y trabajadores, a fin de proteger a éstos contra los riesgos de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, muerte y demás contingencias que la ley determine. La administración y el gobierno de los seguros sociales estarán a cargo de una institución autónoma, denominada Caja Costarricense de Seguro Social. No podrán ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a las que motivaron su creación, los fondos y las reservas de los seguros sociales...

<sup>22</sup> Ley 5662, en su artículo 4 establece que «Del fondo se tomará un 20% para la formación de un capital destinado a financiar un programa no contributivo de pensiones por monto básico, en favor de aquellos ciudadanos que, encontrándose en necesidad de amparo económico inmediato, no hayan cotizado para ninguno de los regímenes contributivos existentes o no hayan cumplido con el número de cuotas reglamentarias o plazos de espera requeridos en tales regímenes. Este porcentaje se girará a la Caja Costarricense de Seguro Social, institución a la cual se le encomendará la administración de este régimen, a título de programa adicional al Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, que la misma».

<sup>23</sup> Reglamento 8278/2008, que equipara la situación de necesidad de amparo económico señalada en la ley con la situación de pobreza o pobreza extrema: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=64032&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=64032&strTipM=TC)

licitante debe ser igual o inferior al indicador de la línea de pobreza determinado por el INEC; b) Línea de pobreza familiar ampliada: este indicador se construye con el monto de la línea de pobreza total del grupo familiar vigente (es decir, el número de miembros del grupo familiar multiplicado por la línea de pobreza) y se le suman los gastos por necesidades especiales que declare y demuestre el solicitante. Estas necesidades pueden ser alimentación e implementos de rehabilitación o rehabilitación, transporte, terapias y medicamentos que no consten en el cuadro básico de medicamentos de la Institución, pañales y servicios de cuidador (a). El resultado del indicador LPFA que se obtenga para cada situación particular, se comparará con el ingreso total mensual del grupo familiar. Si el resultado del ingreso total mensual del grupo familiar es inferior o igual a este segundo indicador, se considerará que el grupo familiar no cuenta con los ingresos suficientes para satisfacer las necesidades especiales del solicitante.

El artículo 57 CP establece que todo trabajador tendrá derecho a un salario mínimo, de fijación periódica, por jornada normal, que le procure bienestar y existencia digna. El salario será siempre igual para trabajo igual en idénticas condiciones de eficiencia. Todo lo relativo a fijación de salarios mínimos estará a cargo del organismo técnico creado por ley<sup>24</sup>, declarando de interés público «todo lo relativo a la fijación de los salarios, como un medio de contribuir al bienestar de la familia costarricense y de fomentar la justa distribución de la riqueza». Para esa labor, el Consejo debe llevar una estadística de todos los salarios que se pagan a los trabajadores de toda la República, levantar un índice del costo de la vida y formular un cuadro general de las diferentes condiciones y aspectos que tengan relación con la fijación de los salarios, determinar el movimiento del valor de la moneda nacional para efectos de fijar su poder adquisitivo y fijar las posibilidades económicas de las diferentes actividades que concurren en el proceso de la producción de la riqueza. La revisión de los salarios mínimos se realiza cada seis meses.

De otro lado, el artículo 72 CP obliga al Estado a mantener, «mientras no exista seguro de desocupación, un sistema técnico y permanente de protección a los desocupados involuntarios» y a procurar «la reintegración de los mismos al trabajo».

El artículo 78 CP establece que «la educación preescolar, general básica y diversificada son obligatorias y, en el sistema público, gratuitas y costeadas por la Nación [...]. El Estado facilitará el acceso tecnológico a todos los niveles de la educación, así como la prosecución de estudios superiores a quienes carezcan de recursos pecuniarios. La adjudicación de las becas y los auxilios estará a cargo del Ministerio del ramo, por medio del organismo que determine la ley». El desarrollo de esas becas y auxilios está a cargo de varios programas desarrollados mediante leyes especiales, según se describe a continuación:

**Derecho al trabajo:  
salario mínimo**

**Protección  
constitucional a  
desempleados**

**Derecho a la  
educación:  
programas de becas**

<sup>24</sup> Ley 832/1946, Ley de Salarios Mínimos y Creación del Consejo Nacional de Salarios: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&param2=1&nValor1=1&nValor2=35143&nValor3=37060&strTipM=TC&lResultado=1&nValor4=2&strSelect=sel](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&param2=1&nValor1=1&nValor2=35143&nValor3=37060&strTipM=TC&lResultado=1&nValor4=2&strSelect=sel)



- a) FONABE es un órgano de máxima desconcentración, adscrito al Ministerio de Educación Pública, que tiene entre sus fines otorgar becas a estudiantes de bajos recursos económicos para que cursen estudios en cualquiera de los ciclos educativos, dentro o fuera del país. Las becas se adjudican con base en el mérito personal, las condiciones socio-económicas y el rendimiento académico de los beneficiarios, con independencia del nivel educativo en que se ubiquen. FONABE clasifica las posibilidades de becas en los siguientes proyectos: adolescentes y jóvenes madres y padres, secundaria según necesidades (proyectos especiales), primaria, preescolar, enseñanza especial, transporte, transporte para estudiantes con discapacidad, post-secundaria, niños y adolescentes en riesgo y trabajadores, población indígena, educación abierta, Adaptación Social (privados de libertad) y personas afectadas por calamidad pública o desastre natural. La población beneficiaria es aquella ubicada en los niveles de pobreza extrema o bien pobreza o vulnerabilidad de acuerdo a la Línea de Pobreza establecida por el INEC.
- b) El Programa Avancemos tiene cobertura nacional y es ejecutado por el IMAS. Fue creado mediante decretos ejecutivos<sup>25</sup> en el año 2006. Consiste en una transferencia monetaria que se otorga, de manera condicionada, a familias en situación de pobreza, vulnerabilidad, riesgo y exclusión social, que tengan entre sus miembros a adolescentes y jóvenes, hombres y mujeres, con edades entre 12 y 21 años, con el fin de promover que se mantengan y concluyan la educación general básica y diversificada (educación secundaria). Su objetivo principal es promover el mantenimiento en el sistema educativo formal de adolescentes pertenecientes a familias en condiciones de pobreza, brindando a los grupos beneficiarios un ingreso adicional que permita el mantenimiento de los adolescentes en el sistema educativo. El programa tiene tres componentes principales: transferencia monetaria otorgada por el IMAS y FONABE, incentivo para el ahorro y apoyo a la oferta educativa y formativa. Para ser beneficiario del programa los/as adolescentes deben estar matriculados/as en el sistema educativo formal en el III ciclo de la Enseñanza General Básica o Diversificada, en cualquiera de sus modalidades. Las familias deben suscribir un documento en el que adquieren el compromiso de apoyar y asegurar la asistencia puntual y permanente de los/as adolescentes en el centro educativo así como que aprueben el curso lectivo y destinar las transferencias monetarias para el mejoramiento de las condiciones

<sup>25</sup> Decretos 33154/ 2006, que crea el Programa de transferencia monetaria para promover mantenimiento de los y las adolescentes en el sistema educativo formal respecto de educación académica como formación técnica en diversas modalidades del sistema educativo no formal que ofrece el INA y 33203/2006, de Reglamento de Operación Fase Piloto Julio-Diciembre 2006, Programa transferencia monetaria condicionada para el mantenimiento de los y las adolescentes en condición de pobreza en el sistema educativo formal y no formal conforme Decreto 33.154

de vida familiar. La transferencia es escalonada y aumenta de conformidad con el año cursado, como incentivo de éxito o aprovechamiento educativo.

- c) El fideicomiso para la promoción del desarrollo humano de la provincia de Limón (FODELI)<sup>26</sup> fue creado con el objetivo de conceder becas para estudiantes de la provincia, para lo cual se suscribirá un convenio de administración del programa de becas con la Comisión Nacional de Préstamos para la Educación. Los recursos de este fideicomiso provienen de un préstamo otorgado por el BID.
- d) El Fondo de Apoyo para la Educación Técnica del Puntarenense<sup>27</sup> es un ente público no estatal que administra recursos provenientes del superávit del Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico para financiar otorgar becas y financiar estudios universitarios, técnicos y de posgrado para estudiantes que residen en forma permanente en la provincia de Puntarenas y los graduados en un centro de enseñanza de ésta, que demuestren conducta y rendimiento académico buenos, así como escasez de recursos económicos.

En concordancia con los principios constitucionales que tutelan el derecho humano a la salud<sup>28</sup>, en Costa Rica el derecho a la salud es universal<sup>29</sup>, así como lo es el seguro de enfermedad y maternidad (EyM)<sup>30</sup>. Para efectos de las personas en condición de pobreza, la CCSS tiene el deber de prestar asistencia médico-hospitalaria a la población no asegurada incapaz de sufragar los gastos de tales servicios, a través del sistema de Aseguramiento por el Estado<sup>31</sup>. De esta manera, mientras todas las personas asalariadas, con ingresos por cuenta propia o jubiladas, están obligadas a cotizar para el seguro EyM, mediante el Aseguramiento por el Estado las personas costarricenses y extranjeras residentes legalmente en el país, así como las personas menores de edad (aunque carezcan de condición migratoria regular),

**Derecho a la salud:  
universalidad**

<sup>26</sup> Ley 7.454/1995: [http://196.40.56.11/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=23599&nValor3=24992&strTipM=TC](http://196.40.56.11/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=23599&nValor3=24992&strTipM=TC)

<sup>27</sup> Ley 7.667/1997, de Creación del Fondo de Apoyo para la Educación Técnica del Puntarenense: [http://196.40.56.11/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=40990&nValor3=80905&strTipM=TC](http://196.40.56.11/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=40990&nValor3=80905&strTipM=TC)

<sup>28</sup> Las personas usuarias de los servicios de salud que sientan vulnerados sus derechos pueden hacer sus reclamos en las instancias creadas por la Ley 8.239/2002, de Derechos y deberes de las personas usuarias de los servicios de salud públicos y privados.

<sup>29</sup> Ley 5.395/1973, Ley General de Salud: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=6581&nValor3=96425&strTipM=FN](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=6581&nValor3=96425&strTipM=FN)

<sup>30</sup> Ley 5.349/1973, de universalización del seguro de enfermedad y maternidad: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=32335&nValor3=34111&strTipM=FN](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=32335&nValor3=34111&strTipM=FN)

<sup>31</sup> Decreto 17.898/1988, de Reglamento Régimen CCSS Asegurados por Cuenta del Estado: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=7701&nValor3=8269&strTipM=FN](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=7701&nValor3=8269&strTipM=FN)

que se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema, son consideradas personas aseguradas por el Estado y tienen derecho a recibir todos los beneficios del EyM, sin ningún aporte ni cotización<sup>32</sup>.

**Derecho a la vivienda: bonos de vivienda y ayudas para mejoras**

El artículo 65 CP establece que el Estado promoverá la construcción de viviendas populares. Los artículos 50 y siguientes de la Ley del SFNV<sup>33</sup> señalan cuáles son los requisitos para ser elegible al bono de vivienda. En concordancia con esos artículos, los artículos 5 y 6 ROSFNV<sup>34</sup>, indican que para ser elegible al bono debe tratarse de una familia, no tener vivienda propia, el ingreso familiar mensual no puede superar 4 salarios mínimos<sup>35</sup> y ser costarricense o con estatus migratorio legal y permanente en el país. El monto del bono puede alcanzar hasta treinta veces el salario mínimo. Con respecto a la tramitación del bono de vivienda, los artículos 15 y 42 ROSFNV hacen responsables del trámite y análisis a las Entidades Autorizadas, con base en los parámetros y normas generales que emita el BAHNVI. Estas entidades realizan la tramitación, calificación y aprobación/o rechazo, previo estudio de los documentos correspondientes, de las solicitudes de postulación al beneficio del bono familiar de vivienda y otros créditos y subsidios del sistema. De otro lado, el IMAS otorga ayudas para mejoras de vivienda a las familias calificadas, destinadas a mejoras, conclusiones, ampliaciones, reparaciones, mantenimiento, implementación y otros, en viviendas propias, para la compra de materiales de construcción, pago de mano de obra, permisos, planos de construcción e inspección de obra y otros. Se pueden otorgar dos beneficios de este componente en un mismo año, si corresponden uno a implementación y otro a materiales con o sin mano de obra. También para efectos de emergencias por desastres naturales o acciones humanas.

**Derecho al agua y la electricidad: ayudas**

En cuanto al acceso domiciliario al agua potable, no existe en Costa Rica subsidio a las tarifas para personas en condiciones de pobreza. Sin embargo el IMAS dispone de una ayuda económica para el pago servicios públicos como agua potable y electricidad. Asimismo, por reglamento de la ARESEP<sup>36</sup> los prestadores deberán colocar una fuente pública y notificar su ubicación al abonado cuando se corte o suspenda un servicio domiciliario exclusivamente por morosidad en el pago, con la finalidad de que los usuarios recolecten el agua que necesiten. En el caso del acceso a la electricidad sí existe un subsidio a las

<sup>32</sup> Ley 8.783/ 2009, de Reforma a la Ley 5.662, de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.

<sup>33</sup> Ley 7.052/1986, del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del BAHNVI: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=12391&nValor3=104405&strTipM=FN](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=12391&nValor3=104405&strTipM=FN)

<sup>34</sup> Reglamento 1/1996, de Operaciones del Sistema Financiero Nacional para Vivienda, ROSFNV. [http://www.banhvi.fi.cr/quienes\\_somos/leyes\\_reglamentos/Reglaoperaciones\\_marzo\\_14.pdf](http://www.banhvi.fi.cr/quienes_somos/leyes_reglamentos/Reglaoperaciones_marzo_14.pdf)

<sup>35</sup> Salario mínimo de un obrero no especializado de la construcción, fijado por decreto del Poder Ejecutivo.

<sup>36</sup> Reglamento Técnico de Prestación de los Servicios de Acueducto, Alcantarillado Sanitario e Hidrantes: [http://www.imprenal.go.cr/pub/2014/09/29/ALCA50\\_29\\_09\\_2014.pdf](http://www.imprenal.go.cr/pub/2014/09/29/ALCA50_29_09_2014.pdf)

tarifas de los sectores residenciales con bajos consumos que beneficia a las personas en condiciones de pobreza<sup>37</sup>.

Con la finalidad de reducir la brecha digital y generar el acceso a la sociedad de la información y las TICs, la Ley General de Telecomunicaciones<sup>38</sup> crea el régimen de acceso universal, servicio universal y solidaridad en telecomunicaciones. Mediante FONATEL<sup>39</sup> se administran los recursos destinados a promover el acceso a servicios de telecomunicaciones de calidad a precios asequibles y competitivos, a los habitantes del país que no tengan recursos suficientes para acceder a ellos, de conformidad con las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones<sup>40</sup>.

**Acciones contra la brecha digital**

#### 4.2. En otros ámbitos

El Código Penal<sup>41</sup> establece que al fijar penas de multa, el juez debe valorar el nivel de vida del infractor, todos sus ingresos diarios y los gastos razonables para atender tanto sus necesidades como las de su familia. Cada día multa no podrá exceder de un cincuenta por ciento (50%) del ingreso diario del sentenciado. Según las condiciones económicas del infractor, en la ejecución de la multa, el juez puede autorizar el pago de ésta en cuotas, sin garantías según las circunstancias. En caso de que la persona condenada carezca de capacidad de pago y no pueda pagar la multa ni siquiera en cuotas, el juez debe disponer que cada día multa se convierta en un día de prestación de servicios de utilidad a favor del Estado o de instituciones de bien público<sup>42</sup>. Finalmente, el artículo 210 del Código prevé penas atenuadas si el hecho delictivo consiste en el apoderamiento de alimentos u objetos de escaso valor para proveer a una necesidad propia o de un familiar.

**Atención a situaciones de pobreza en la determinación y ejecución de penas**

En materia de impuesto de ventas<sup>43</sup>, existe exoneración del pago del impuesto a las ventas de los artículos de la canasta básica ali-

**Exenciones fiscales en los impuestos de ventas y de renta**

<sup>37</sup> Así lo concluye el estudio Estructura tarifaria que aplican a las empresas distribuidoras de electricidad y el establecimiento de subsidios entre sectores de consumidores, Universidad Nacional de Costa Rica, 2015, disponible en la Dirección de Asuntos Económicos de la DHR.

<sup>38</sup> Ley 8.642/2008, Ley General de Telecomunicaciones: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=63431&nValor3=91176&strTipM=FN](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=63431&nValor3=91176&strTipM=FN)

<sup>39</sup> Fondo Nacional de Telecomunicaciones, creado por el art. 34 de la Ley 8.642/2008, como instrumento de administración de los recursos destinados a financiar el cumplimiento de los objetivos de acceso universal, servicio universal y solidaridad establecidos en esta Ley, así como de las metas y prioridades definidas en el Plan nacional de desarrollo de las telecomunicaciones.

<sup>40</sup> <http://www.micit.go.cr/images/Telecomunicaciones/pndt/PNDT-2015-2021.pdf>

<sup>41</sup> Ley 4.573/1970, Código Penal: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=5027&nValor3=98548&strTipM=FN](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=5027&nValor3=98548&strTipM=FN)

<sup>42</sup> Tales medidas deben adoptarse previo estudio de la Oficina de Trabajo Social del Poder Judicial.

<sup>43</sup> Ley 6.826/1982, de Impuesto General sobre las Ventas, art. 9. Este impuesto es similar al impuesto al valor agregado de otros países. [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=32526&nValor3=92185&strTipM=FN](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=32526&nValor3=92185&strTipM=FN)

mentaria, medicamentos, las cajas mortuorias y el consumo mensual de energía eléctrica residencial que sea igual o inferior a 250 kW/h; cuando el consumo mensual exceda los 250 kW/h, el impuesto se aplicará al total de kW/h consumido<sup>44</sup>. En materia de impuesto de renta<sup>45</sup>, los ingresos de hasta 524 \$\$ mensuales están exonerados de este impuesto.

#### Asistencia legal a personas sin recursos

El Código de Procedimientos Penales<sup>46</sup>, artículo 13, establece el derecho a la asistencia y defensa técnica letrada gratuita. En el artículo 265 se establece la posibilidad de otorgar el beneficio de litigar sin pago de costas tanto a imputados como demás actores que participen en el proceso. Por su parte, el Código de Familia<sup>47</sup> establece que para hacer valer los derechos consignados en éste, quienes carecieren de asistencia legal y de recursos económicos para pagarla, tienen derecho a que el Estado se la suministre conforme a la ley. Finalmente, en la recientemente aprobada Reforma Procesal Laboral, la cual entrará en vigencia en julio 2017, se dispone que «el Poder Judicial adoptará las medidas necesarias para proporcionar a las personas con discapacidad o con dificultades de acceso a la justicia o de participación en los procesos, por encontrarse en estado de vulnerabilidad por cualquier causa, las facilidades o el apoyo particular que requieran para el ejercicio de sus derechos en igualdad de condiciones»<sup>48</sup>.

## 5. GRUPOS VULNERABLES

#### Acciones a favor de la niñez en situación de pobreza: alimentos supletorios y centros de atención

En materia de alimentos, el artículo 38 CN<sup>49</sup> establece la obligatoriedad de un subsidio supletorio: si el obligado preferente se ausentare, presentare incapacidad temporal o imposibilidad de hecho para cumplir con el deber de brindar alimentos a una persona menor de edad o una embarazada, el Estado le brindará supletoriamente los alimentos por medio de la incorporación de estas familias a procesos de promoción social y desarrollo humano, mediante programas interinstitucionales en los que, de acuerdo con su situación particular, intervendrán

<sup>44</sup> Se discute en el país si este tipo de exoneración cumple realmente su cometido, pues beneficia a todas las personas sin importar su condición o no de pobreza. No obstante, la DHR ha considerado que dado el impacto relativo que tienen los costos de medicamentos y de la electricidad puedan tener en los ingresos de las familias en condición de pobreza, tales exoneraciones están justificadas, aunque puedan beneficiar también a otros grupos que no requieren de tal beneficio

<sup>45</sup> Ley 7.092/1988, del Impuesto sobre la Renta: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=10969&nValor3=101778&strTipM=FN](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=10969&nValor3=101778&strTipM=FN)

<sup>46</sup> Ley 7.594/1996, Código de Procedimientos Penales: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=41297&nValor3=101880&strTipM=FN](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=41297&nValor3=101880&strTipM=FN)

<sup>47</sup> Ley 5.476/1973, Código de Familia, art. 7: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=970&nValor3=91411&strTipM=FN](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=970&nValor3=91411&strTipM=FN)

<sup>48</sup> Ley 9.076/2014, de Reforma Procesal Laboral, art. 422: [http://www.imprel.go.cr/pub/2014/12/12/ALCA79\\_12\\_12\\_2014.pdf](http://www.imprel.go.cr/pub/2014/12/12/ALCA79_12_12_2014.pdf)

<sup>49</sup> Ley 7.739/1998, Código de la Niñez y la Adolescencia: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=43077&nValor3=86843&strTipM=FN](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=43077&nValor3=86843&strTipM=FN)

el IMAS, PANI, CCSS, MTSS, el Ministerio de Salud o cualquier otro necesario para garantizar un tratamiento integral a la familia con el apoyo de las redes de la sociedad civil organizada, establecidas para tal fin. Otro de los programas interinstitucionales encargados de la atención integral de las personas menores de edad es el programa de Centros de atención CEN y CINAI<sup>50</sup>, que tiene como finalidad brindar a las personas menores de edad en condición de pobreza y/o riesgo social la oportunidad de permanecer en servicios de atención diaria, facilitando la incorporación de las personas responsables de su tutela al proceso productivo y educativo del país. Asimismo, el artículo 42 CNA otorga el aseguramiento por el Estado a las personas menores de edad que no tengan cobertura por otro régimen.

Mediante ley especial<sup>51</sup> se crea la Comisión nacional interinstitucional para atender a las mujeres en condiciones de pobreza, adscrita al IMAS, para garantizar el mejoramiento en las condiciones de vida de las mujeres, mediante un proceso de formación integral que comprenda, al menos, capacitación en formación humana, capacitación técnico-laboral, inserción laboral y productiva, acceso a vivienda digna y un incentivo económico ligado a los procesos de capacitación. Para ello, la ley asigna las siguientes funciones y recursos: el INAMU<sup>52</sup> financia y ejecuta la capacitación en formación humana, con recursos propios y recursos de FODESAF, el INA<sup>53</sup> financia y ejecuta la capacitación técnico-laboral dirigida a las mujeres en condiciones de pobreza y FODESAF, a través del IMAS, financia el incentivo económico que se brinde a las mujeres en condiciones de pobreza participantes en esos programas.

En relación con las niñas o adolescentes embarazadas o madres en condiciones de pobreza, el CNA establece que éstas tienen derecho a una atención integral por parte del Estado, mediante los programas de las instituciones afines. Durante el período prenatal y de lactancia, tienen derecho a un subsidio económico otorgado por el IMAS correspondiente al salario mínimo vigente al momento de otorgar el subsidio. Para gozar de este beneficio, deberán participar en los programas de capacitación que, para tal efecto, desarrollen las instituciones competentes. Las particularidades de este beneficio, están reguladas por ley especial<sup>54</sup>.

**Acciones a favor de las mujeres en situación de pobreza**

**Atención especial a embarazadas y madres**

<sup>50</sup> Ley 8.809/2010, de Creación de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de atención integral: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=68020&nValor3=80847&strTipM=FN](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=68020&nValor3=80847&strTipM=FN)

<sup>51</sup> Ley 7.769/1998, de Atención a las Mujeres en Condiciones de Pobreza: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=30466&nValor3=65715&strTipM=FN](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=30466&nValor3=65715&strTipM=FN)

<sup>52</sup> Ley 7.801/1998, de Creación del Instituto Nacional de las Mujeres: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=28787&nValor3=30463&strTipM=FN](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=28787&nValor3=30463&strTipM=FN)

<sup>53</sup> Ley 6.868/1983, Orgánica del Instituto Nacional de Aprendizaje: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=11208&nValor3=80880&strTipM=FN](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=11208&nValor3=80880&strTipM=FN)

<sup>54</sup> Ley 7.735/1997, General de Protección a la Madre Adolescente: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=42908&nValor3=45229&strTipM=FN](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=42908&nValor3=45229&strTipM=FN)

### **Igualdad en el trabajo doméstico**

Otra disposición para la protección de mujeres en condición de vulnerabilidad es la Ley de Trabajo Doméstico Remunerado que coloca a las personas trabajadoras de este sector en condiciones de igualdad con los demás trabajadores<sup>55</sup>.

### **Acciones a favor de adultos mayores: pensiones, viviendas y centros**

Toda persona adulta mayor tiene derecho a que se le conceda una pensión oportunamente que le ayude a satisfacer sus necesidades fundamentales, haya contribuido o no a un régimen de pensiones y a la asistencia social, en caso de desempleo, discapacidad o pérdida de sus medios de subsistencia<sup>56</sup>. Para efectos de la dotación de vivienda, existe el subsidio de bono de vivienda, para las personas adultas mayores sin núcleo familiar<sup>57</sup> que carezcan de vivienda o que, teniéndola, requiera reparaciones o ampliaciones, siempre que los ingresos mensuales de la persona adulta mayor no excedan el máximo de seis veces el salario mínimo de una persona obrera no especializada de la industria de la construcción<sup>58</sup>. Asimismo, el CONAPAM otorga recursos de FODESAF a organizaciones de bienestar social en modalidades de hogares, albergues y centros diurnos.

### **Atención a personas con discapacidad**

El CONAPDIS<sup>59</sup> dispone de dos ejes de atención a las personas con discapacidad en condición de pobreza: el primero otorga subsidios a personas con discapacidad en situación de pobreza y/o abandono y riesgo social para el pago de bienes y servicios tales como alimentos, pañales, medicamentos especializados, transporte público, gastos de vivienda; el segundo beneficia a aquellas personas con discapacidad que, además del subsidio, requieren de una opción residencial para poder desarrollar su vida digna, independientemente y en igualdad de condiciones. Ambos ejes son financiados con recursos de FODESAF.

### **Programas que benefician a las comunidades indígenas**

En la Administración 2010-2014 el IMAS impulsó el Programa «Manos a la Obra» para ayudar a personas desempleadas que, a cambio del subsidio, hicieran un aporte a su comunidad y lo extendió a

<sup>55</sup> Ley 8.726/2009, de Reforma del Capítulo Octavo del Título Segundo del Código de Trabajo y Ley 2, del Trabajo Doméstico Remunerado, que reconoce a las trabajadoras domésticas una jornada laboral diurna ordinaria no mayor de ocho horas y en el caso de la jornada nocturna, ésta no podrá exceder las seis horas. Asimismo, establece lineamientos claros en cuanto a la remuneración salarial que deberá ser en efectivo y la obligatoriedad al aseguramiento en la Caja Costarricense de Seguro Social, entre otras garantías. [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=65900&nValor3=77180&strTipM=FN](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=65900&nValor3=77180&strTipM=FN)

<sup>56</sup> Ley 7.935/1999, Integral para la Persona Adulta Mayor: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_norma.aspx?param1=NR-M&nValor1=1&nValor2=43655&nValor3=95259&strTipM=FN](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NR-M&nValor1=1&nValor2=43655&nValor3=95259&strTipM=FN)

<sup>57</sup> Ley 8.924/2011, de Modificación de la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del Banco Hipotecario de la Vivienda, N° 7052, y sus reformas: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=69933&nValor3=84228&strTipM=FN](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=69933&nValor3=84228&strTipM=FN)

<sup>58</sup> <http://www.conapam.go.cr/en-que-consiste/>

<sup>59</sup> Ley 9.303/2015, de Creación del Consejo Nacional de Personas con Discapacidad: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=79686&nValor3=100848&strTipM=FN](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=79686&nValor3=100848&strTipM=FN)

varias comunidades indígenas<sup>60</sup>. Ese Programa fue sometido a evaluación por la Administración 2014-2018<sup>61</sup> y no se observa en la oferta actual de beneficios grupales del IMAS<sup>62</sup>. Tanto para esta población como para personas afrodescendientes no se observa en esa oferta ningún programa específico<sup>63</sup>, sin embargo, al igual que las personas campesinas, estarían cubiertas por los llamados Beneficios Grupales del IMAS así como por el resto de programas y ayudas existentes<sup>64</sup>.

Para las personas en condición de pobreza que se dedican a la pesca, existe el beneficio de Veda<sup>65</sup> a través del cual se ofrece asistencia socioeconómica a los pescadores que se ven afectados por la declaratoria de períodos de veda de la actividad pesquera nacional, condicionado a la realización de Servicios Comunales por parte de los beneficiarios.

**Asistencia a  
pescadores**

## 6. FUENTES DE INTERNET

### *Normativa*

Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ)

<http://www.pgrweb.go.cr/scij/main.aspx>

### *Instituciones Públicas*

Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica (DHR):

<http://www.dhr.go.cr/>

Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INEC):

<http://www.inec.go.cr/>

Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS):

<http://www.imas.go.cr/>

Puente al Desarrollo:

[http://www.imas.go.cr/ayuda\\_social/plan\\_puente/Documento%20Estrategia%20Puente%20al%20Desarrollo.pdf](http://www.imas.go.cr/ayuda_social/plan_puente/Documento%20Estrategia%20Puente%20al%20Desarrollo.pdf)

Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF):

<http://fodesaf.go.cr/>

Programa AVANCEMOS, Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS):

[http://www.imas.go.cr/ayuda\\_social/avancemos.html](http://www.imas.go.cr/ayuda_social/avancemos.html)

Fondo Nacional de Becas (FONABE):

<http://www.fonabe.go.cr/Paginas/Home.aspx>

Procuraduría General de la República:

<http://www.pgrweb.go.cr/>

Régimen no contributivo (RNC):

<http://www.supen.fi.cr/regimen-no-contributivo>

<sup>60</sup> <http://www.imas.go.cr/noticias/IMAS%20ampliara%20programa%20Manos%20a%20la%20Obra%20a%20las%20comunidades%20indigenas.pdf>

<sup>61</sup> <http://www.laprensalibre.cr/Noticias/detalle/1552-manos-a-la-obra-del-imas-sigue-vigente>

<sup>62</sup> [http://www.imas.go.cr/ayuda\\_social/grupales.html](http://www.imas.go.cr/ayuda_social/grupales.html)

<sup>63</sup> Esta falta de especificidad para la atención de las necesidades de estas poblaciones, fue advertida por la DHR en su Informe Anual 2015-2016.

<sup>64</sup> [http://www.imas.go.cr/ayuda\\_social/grupales/emprendimientos\\_grupales.html](http://www.imas.go.cr/ayuda_social/grupales/emprendimientos_grupales.html)

<sup>65</sup> [http://www.imas.go.cr/ayuda\\_social/individuales/veda.html](http://www.imas.go.cr/ayuda_social/individuales/veda.html)



SNFV:

[http://www.banhvi.fi.cr/quienes\\_somos/normativa.aspx](http://www.banhvi.fi.cr/quienes_somos/normativa.aspx)

Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral (CEN-CINAI):

<http://www.cen-cinai.go.cr/>

Instituto Nacional de la Mujer (INAMU):

<http://www.inamu.go.cr/inicio>

Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (ARESEP):

<http://aresep.go.cr/>

Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM):

<http://www.conapam.go.cr>

Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CONAPDIS):

<http://www.cnree.go.cr/>

## 5. ECUADOR

1. DATOS SOBRE POBREZA. 2. INSTITUCIONES Y POLÍTICAS: 2.1 Instituciones. 2.2. Políticas. 3. DERECHO A LA PROTECCIÓN FRENTE A LA POBREZA. 4. ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA: 4.1 Para favorecer el ejercicio de otros derechos sociales; 4.2 En otros ámbitos. 5. GRUPOS VULNERABLES. 6. FUENTES DE INTERNET

### 1. DATOS SOBRE POBREZA

Los datos de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), en su informe de 2014 sobre el Balance de los Objetivos del Milenio, muestran la reducción del porcentaje de personas que viven con menos de 1,25 \$ al día, de 12,3 puntos porcentuales entre 2003 (14%)<sup>1</sup> y 2015 (1,7%)<sup>2</sup>.

**Clara tendencia de reducción de la pobreza y desigualdad en Ecuador**

Sin embargo, es importante mencionar que el modelo de cálculo de línea de pobreza y pobreza extrema en Ecuador ha planteado objetivos más rigurosos que los Objetivos del Milenio de Naciones Unidas<sup>3</sup>; además, posee un factor de ajuste anual para que su medición tenga mayor objetividad. Así, se aprecia una reducción de la pobreza por ingresos de 36,74% al 23,28% y de la pobreza extrema por consumo del 16,45% al 8,45% entre 2007 y 2015<sup>4</sup>.

El Ecuador, con el objetivo de recortar las brechas de desigualdad, planteó ante la OEA el índice de pobreza multidimensional como mecanismo de medición de la pobreza, compuesto por varios indicadores de privaciones que afectan a las familias ecuatorianas. En este contexto, el Ecuador pasó de tener un índice de 27,2% en 2009 a 17% en 2015<sup>5</sup>, lo que refleja una pronunciada reducción de este tipo de pobreza en un periodo de seis años<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Según los datos de la CEPAL, en el año 1990, la población con ingresos inferiores a 1 dólar por día era de 14,6%, similar a la de 2003.

<sup>2</sup> SENPLADES, *Objetivos del Milenio, Balance Ecuador 2014*, Quito-Ecuador, p. 5. Disponible en: <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/11/Objetivos-del-Milenio-Balance-2014.pdf>.

<sup>3</sup> Para considerarse en condición de pobreza en Ecuador se debe tener un ingreso menor a 84,25 dólares mensuales (2,80 diarios) y de pobreza extrema es de 47,48 dólares mensuales (1,58 diario), superiores al 1,25 diario que se utilizar como medida internacional.

<sup>4</sup> INEC, *Visualizador de datos. Pobreza por Ingreso*. <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/vdatos/>

<sup>5</sup> INEC, *Índice de pobreza multidimensional*. [http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Sitios/Pobreza\\_Multidimensional/assets/infografia.pdf](http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Sitios/Pobreza_Multidimensional/assets/infografia.pdf)

<sup>6</sup> Si una familia tiene más de cuatro privaciones se consideran en condición de pobreza multidimensional. Ver más en: [http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Sitios/Pobreza\\_Multidimensional/assets/infografia.pdf](http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Sitios/Pobreza_Multidimensional/assets/infografia.pdf)

Sobre indigencia, la evolución del indicador muestra un avance de casi tres puntos porcentuales en la lucha por erradicar la situación de calles. Para 2006, el Ecuador registró un 12,82% de mendicidad, que se contrasta con el 9,8% en 2014<sup>7</sup>, logrando ubicarse en la actualidad por debajo del promedio regional de 12% según la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

El índice de Gini en Ecuador ha pasado del 0,551 al 0,443<sup>8</sup>, que no solamente es síntoma de la reducción de pobreza y mendicidad, sino que evidencia la reducción de desigualdad, uno de los grandes desafíos de América Latina y El Caribe. Por tanto, aún es un desafío pendiente el trabajo conjunto, tanto en política pública como en los objetivos de la integración regional.

## 2. INSTITUCIONES Y POLÍTICAS

### 2.1. Instituciones

#### **El Comité Interinstitucional para la Erradicación de la Pobreza, eje de la política nacional**

El Ecuador ha conformado un Comité Interinstitucional para la Erradicación de la Pobreza, con las funciones de definir y aprobar los lineamientos para la construcción de la Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza, así como los mecanismos para su operativización, coordinación, seguimiento, monitoreo y evaluación<sup>9</sup>. El Comité está conformado por las siguientes carteras de Estado:

- a) La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador (SENPLADES), para administrar y coordinar el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, como medio de desarrollo integral del país a nivel sectorial y territorial; establecer objetivos y políticas estratégicas, sustentadas en procesos de información, investigación, capacitación, seguimiento y evaluación; orientar la inversión pública y promover la democratización del Estado, a través de una activa participación ciudadana, que contribuya a una gestión pública transparente y eficiente<sup>10</sup>. En la temática específica de la erradicación de la pobreza, la SENPLADES tiene bajo su cargo la coordinación de la implementación de la Estrategia Nacional para la igualdad y la Erradicación de la Pobreza.
- b) El Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS), para proponer políticas interministeriales de desarrollo social mediante la coordinación, articulación, y monitoreo permanente de la política, planes y programas sociales ejecutados por los ministerios e instituciones que forman parte del Consejo Sectorial de Políticas de Desarrollo Social; generación de procesos de in-

<sup>7</sup> CEPALSTAT, *Perfil Nacional Sociodemográfico*. [http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Perfil\\_Nacional\\_Social.html?pais=ECU&idioma=spanish](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Perfil_Nacional_Social.html?pais=ECU&idioma=spanish)

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> DECRETO 1517 de 15 de mayo de 2013,

<sup>10</sup> SENPLADES, *Valores, Misión, Visión*. Disponible en: <http://www.planificacion.gob.ec/valores-mision-vision/>, acceso 09 de agosto de 2016.

- formación, investigación, selección de beneficiarios de programas sociales, asistencia técnica y evaluación; diseño y ejecución de programas prioritarios pilotos de corto y mediano plazo que generen oportunidades para los grupos de atención prioritaria o que requieran amparo del Estado, en el marco de defensa y protección de derechos fundamentales con enfoque intersectorial<sup>11</sup>.
- c) El Ministerio Coordinador de la Política Económica, para formular y coordinar una gestión económica integral y articulada, a través de la generación, seguimiento y evaluación de las políticas en los ámbitos: fiscal, financiero, monetario, externo, real, de mercado de valores y seguros; que coadyuven a la consolidación del sistema económico y que privilegie al ser humano generando las condiciones para el buen vivir<sup>12</sup>.
- d) El Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad (MCPEC), para generar, coordinar, articular, impulsar y evaluar las políticas, programas, proyectos y estrategias de producción, empleo y competitividad del Consejo Sectorial de la Producción<sup>13</sup>, orientados al cambio de la matriz productiva del Ecuador<sup>14</sup>.
- e) El Ministerio Coordinador de Conocimiento y Talento Humano (MCCTH), para Concertar, coordinar y evaluar la formulación, ejecución, control y seguimiento de políticas públicas, programas y proyectos, a través del apoyo y fortalecimiento a la gestión institucional de las entidades del Sector de Conocimiento y Talento Humano para consolidar la Sociedad de Conocimiento justa y solidaria<sup>15</sup>.
- f) El Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), para definir y ejecutar políticas, estrategias, planes, programas, proyectos y servicios de calidad y con calidez, para la inclusión económica y social, con énfasis en los grupos de atención prioritaria y la población que se encuentra en situación de pobreza y vulnerabilidad, promoviendo el desarrollo y cuidado durante el ciclo de vida, la movilidad social ascendente y fortaleciendo a la economía popular y solidaria<sup>16</sup>.
- g) La Secretaría Nacional de la Política (SNP).

<sup>11</sup> MCDS, *Valores, Misión, Visión*, Disponible en: <http://www.desarrollosocial.gob.ec/valores-mision-vision/>, acceso 09 de agosto de 2016.

<sup>12</sup> MCPE, *Valores, Misión, Visión*, Disponible en: <http://www.politicaeconomica.gob.ec/valores-mision-vision/>, acceso 09 de agosto de 2016.

<sup>13</sup> Conformado por: Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad, Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Ministerio de Turismo, Ministerio de Industrias y Productividad, Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca, Ministerio de Relaciones Laborales, Ministerio de Comercio Exterior, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Secretaría Técnica de Capacitación y Formación Profesional, Servicio Nacional de Contratación Pública, Agencia Nacional de Tránsito.

<sup>14</sup> MCPEC, *Valores, Misión, Visión*, Disponible en: <http://www.produccion.gob.ec/valores-mision-vision/>, acceso: 09 de agosto de 2016.

<sup>15</sup> MCCTH, *Valores, Misión, Visión*, Disponible en: <http://www.conocimiento.gob.ec/mision-vision/>, acceso: 09 de agosto de 2016.

<sup>16</sup> MIES, *Valores, Misión, Visión*, Disponible en: <http://www.inclusion.gob.ec/misionvision/>, acceso: 09 de agosto de 2016.

## 2.2. Políticas

### Objetivos de reducción de pobreza en el Plan Nacional para el Buen Vivir

El Plan Nacional de Desarrollo, denominado en el Ecuador Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) 2013-2017, es la herramienta que utiliza el Gobierno del Ecuador para articular las políticas públicas con la gestión y la inversión pública. Dicho plan ha establecido doce objetivos con sus respectivas políticas y lineamientos para su cumplimiento, mismos que están relacionados, entre otros, principalmente con la erradicación de la pobreza y una redistribución más equitativa de la riqueza que permita mejores condiciones de vida de la población. Así se puede mencionar los objetivos con una mayor relación a la erradicación de la pobreza como son el objetivo 2 (Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social), 3 (Mejorar la calidad de vida de la población), 4 (Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía), 8 (Consolidar el Sistema económico social y solidario de forma sostenible) y 9 (Garantizar el trabajo digno en todas sus formas). Es importante mencionar, que todos los planes, proyectos, políticas y demás acciones que se realicen por las entidades del Estado deben estar en plena concordancia a los objetivos del PNBV, los cuales guardan plena concordancia con el respecto de los derechos humanos de las personas establecidos en la Constitución de la República del Ecuador.

### La Estrategia Nacional para la Igualdad y Erradicación de la Pobreza

En concordancia con el PNBV, se ha desarrollado la Estrategia Nacional para la Igualdad y Erradicación de la Pobreza (ENIEP), que es una herramienta específica que sintetiza un conjunto de lineamientos, políticas y directrices que buscan orientar la acción pública con el propósito de erradicar la pobreza en el Ecuador, desde la comprensión de sus causas y por tanto desde una propuesta de transformación estructural de la matriz socioeconómica imperante<sup>17</sup>. Los lineamientos del ENIEP se orientan hacia la diversificación productiva, la eliminación de las asimetrías ampliando opciones de empleo digno e ingresos, para lo cual se plantea trabajar tres componentes: a) acceso a bienes superiores de calidad (Salud, hábitat y vivienda, educación, agua y saneamiento); b) Revolución productiva, trabajo y empleo (trabajo y empleo digno, revolución agraria y soberanía alimentaria, fortalecimiento de la economía popular y solidaria); y, c) Protección integral del ciclo de vida (Protección y seguridad social, cuidados y protección de derechos)<sup>18</sup>.

### Resultados globalmente positivos de la Estrategia

En la Evaluación de la Estrategia Nacional para la Igualdad y Erradicación de la Pobreza 2014 se han presentado los avances en cuanto a las metas generales, y a los tres componentes en los cuales se basa dicha estrategia, mismos que se presentan a continuación. Hasta 2014 se había planteado la reducción de la pobreza por ingreso al 24,9% y la pobreza extrema al 9 %. Los datos arrojados por el INEC-ENEM-DU 2006-2014 muestran que estas metas habrían sido superadas puesto que la pobreza por ingresos en 2014 fue de 22,5%, mientras

<sup>17</sup> ENIEP, *Presentación*, SENPLADES – Secretaría Nacional Para La Erradicación De La Pobreza, Quito – Ecuador, pág. 11

<sup>18</sup> *Ibid*, pág. 10

que la pobreza extrema se habría reducido a 7,7%<sup>19</sup>. En el mismo año, la desigualdad entre personas en situación de pobreza y las personas más ricas también disminuyó en 7 puntos entre 2006 y 2014 (0,540 a 0,471) según los datos del INEC-ENEMDU 2006-2014<sup>20</sup>.

En cuanto al primer componente relacionado al componente de acceso a bienes superiores de calidad, en lo relacionado al eje de educación, según los datos del INEC-ENEMDU 2006-2014, la tasa de asistencia a educación básica media y básica superior están por debajo a la proyección esperada (87,9% proyectada vs 83,3% real; 82,7% proyectada vs 77,3% real). La misma situación se pudo evidenciar en la tasa neta de asistencia al bachillerato, pues a pesar que entre 2006 y 2014 ésta se incrementó en 17,2 puntos porcentuales, en 2014 se ubicó en 65,1%, 4,7 puntos porcentuales bajo la proyección esperada. Finalmente, en cuanto al matrícula en el sistema de educación superior llegó a 10%, 1,1 puntos sobre la proyección esperada<sup>21</sup>.

En el eje de salud, en lo referente a la reducción de la mortalidad materna, a 2013 se logró reducir la mortalidad materna a 45,7 muertes por cada 100.000 nacidos vivos<sup>22</sup>.

En lo que respecta al eje de hábitat y vivienda, a nivel rural de 2009-2014 el déficit habitacional se ha reducido en 14% (41,6% a 27,6%), sobrepasando la proyección esperada, mientras que a nivel nacional se redujo en 7% (22,3% a 15,2%) 0,7% menos de lo esperado. El hacinamiento nacional ha disminuido 6,4% entre 2006 y 2014 (18,9% a 12,5%), acorde con la tendencia. El porcentaje de hogares que vive en hacinamiento en el área rural ha disminuido 11,5% entre 2006 y 2014 (26,3% a 14,7%), ubicándose por debajo de la proyección esperada en 2014<sup>23</sup>.

El eje de agua y saneamiento, el ENIEP plantea ampliar los sistemas de dotación de agua potable y alcantarillado para de esta manera garantizar el derecho al agua y así evitar la emergencia de focos infecciones causantes de enfermedades. Así, la cobertura de agua potable en 2014 es de 77,2% superando la meta establecida en 1,9 puntos porcentuales; mientras que el alcantarillado alcanzó en 2014 el 61,5%, 1,6 puntos porcentuales menores a la proyección<sup>24</sup>.

Dentro del segundo componente: Revolución productiva, trabajo y empleo, se plantea la urgencia de ampliar los procesos de diversificación productiva en el campo y la ciudad, y de mejorar la distribución de las oportunidades buscando justicia, sustentabilidad y equidad social. Es así, que el eje de trabajo y empleo digno, el promedio necesario para alcanzar la meta en 2017 es un aumento anual de 1,9%, no obstante, entre 2007 y 2014 el promedio fue de 0,9%<sup>25</sup>.

<sup>19</sup> SENPLADES, SETEP, *Evaluación de la Estrategia Nacional para la Igualdad y Erradicación de la Pobreza 2014*, Quito-Ecuador, pág. 12. Disponible en: <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/05/Evaluaci%C3%B3n-de-la-ENIEP-Folleto.pdf>.

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> *Ibid.* Pág. 23

<sup>23</sup> *Ibid.* Pág. 26, 27

<sup>24</sup> *Ibid.* Pág. 29

<sup>25</sup> *Ibid.* Pág. 33

En el eje de revolución agraria y soberanía alimentaria, en los años 2013 y 2014 se logró reducir la intermediación de productos de pequeños y medianos productores, conforme a lo proyectado para esos años (0,31 y 0,28 respectivamente). La participación de las importaciones en el consumo de alimentos agrícolas y cárnicos mantiene una tendencia a la baja a partir del año 2011. A 2013 se logró disminuir ésta participación a 5,7%, 0,6% más que lo proyectado para ese año<sup>26</sup>.

El componente 3 (Protección Integral al ciclo de vida) se plantea que la protección y la seguridad social son una cuestión de justicia económica y equidad social para quienes han sido históricamente excluidos. Entre 2003 y 2014 la afiliación a la seguridad social a nivel nacional incrementó al 44,3%, es decir 18,5%. En las áreas rurales la afiliación incrementó al 40,1%, 2 puntos más de lo esperado. Por otro lado, el porcentaje de hogares que cubren la canasta básica entre 2012 y 2014 fue de 42.85 a 46.8%, pues a pesar de evidenciarse un aumento, este está bajo del porcentaje proyectado en 1.8%<sup>27</sup>.

Finalmente, en cuanto al eje de cuidados y protección de derechos en donde la promoción, prevención, atención, restitución y reparación en materia de derechos es fundamental para erradicar la pobreza, se plantea la necesidad de erradicar el trabajo infantil que a 2014 el porcentaje sería de 3%, con una reducción de 9,1 puntos porcentuales en relación a 2006 (21,1%).

### 3. DERECHO A LA PROTECCIÓN FRENTE A LA POBREZA

**Obligaciones constitucionales y derechos fundamentales relacionados con la protección frente a la pobreza**

Según el artículo 3.5 de la Constitución de 2008, «erradicar la pobreza» es uno de los deberes primordiales del Estado. El artículo 3.1 exige garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos señalados en la Constitución, sobre todo la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes. El artículo 11 señala que el Estado puede adoptar medidas de acción afirmativa como herramienta para promover la igualdad real con quienes se encuentren en situación de desigualdad. El artículo 66.4 reconoce y garantiza el derecho de las personas a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación. El artículo 341 establece la obligación del Estado en generar las condiciones para «la protección integral de sus habitantes a lo largo de sus vidas que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución en particular la igualdad en la diversidad y la no discriminación, y priorizará su acción hacia aquellos grupos que requieran consideración especial por la persistencia de desigualdades, exclusión, discriminación o violencia, o en virtud de su condición etaria, de salud o de discapacidad». Es importante señalar también que el artículo 275 establece el deber del Estado de planificar el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de

<sup>26</sup> *Ibid.*, pág. 37, 38

<sup>27</sup> *Ibid.* Pág. 42 y 43.

desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente. También se debe precisar que la Constitución establece varios principios que rigen el ejercicio de los derechos, como el artículo 11, que recalca la igualdad entre las personas en el goce de derechos, deberes y oportunidades sin ningún tipo de discriminación, el papel fundamental del Estado en respetar y hacer respetar los derechos establecidos en la Constitución, y su obligación de generar y garantizar las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio. También se marcan principios relacionados con la exigibilidad del cumplimiento de los derechos, que puede realizarse de manera individual o colectiva; asimismo se manifiesta que los derechos son plenamente justiciables, y que no podrá alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento, para desechar la acción por esos hechos ni para negar su reconocimiento; y de las autoridades en garantizar su cumplimiento. En definitiva, el marco constitucional ecuatoriano establece obligaciones para el Estado con el fin de proteger los derechos de las personas, y sobre todo, encaminados a lograr una igualdad del goce efectivo de derechos y la disminución de las brechas existentes en la redistribución de los recursos y la riqueza, lo que permitirá avanzar en la erradicación de la pobreza.

Las normas y programas más relevantes para apoyar económicamente a las personas en situación de pobreza son las siguientes:

- a) El Bono de Desarrollo Humano, que implica el otorgamiento de \$50 USD mensuales el cual está condicionado al cumplimiento de requisitos<sup>28</sup> establecidos por el Viceministerio de Aseguramiento y Movilidad Social del MIES, y que lo reciben los representantes de los núcleos familiares (de preferencia a la mujer que consta como jefe de núcleo o cónyuge) que se encuentran bajo la línea de pobreza establecida por el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social de acuerdo a los resultados obtenidos del Registro Social<sup>29</sup>. Durante 2015 se entregó el bono de desarrollo humano a un total de 435.606 núcleos familiares.
- b) A través del Decreto Ejecutivo 1395, de 2 de enero de 2013, se establece el entregar la cantidad de \$50 USD mensuales dirigidas a personas adultas mayores que hayan cumplido 65 años de edad o más, que se encuentren en condiciones de vulnerabili-

**Prestaciones económicas a favor de las personas en situación de pobreza: Bono de Desarrollo Humano y pensiones para adultos mayores**

<sup>28</sup> Los requisitos para acceder a las diferentes ayudas económicas de prestación social es estar censado por el Registro Social (MIES) y presentar: copia de cédula de identidad de la madre; partida de nacimiento de todos los hijos menores de 16 años; si hay niños mayores de 6 años, copia de la libreta de calificaciones o certificado de matrícula de los niños entre 6 a 16 años; si hay niños menores de 6 años, copia del carné de vacunación de todos los niños menores de 6 años; si tienes una persona de tercera edad en el hogar, copia de cédula de identidad de la persona mayor de 65 años; si tienes una persona discapacitada en el hogar, cédula de identidad o partida de nacimiento y copia del carné del CONADIS; y esperar la respuesta de MIES sobre el tipo de bono adjudicado.

<sup>29</sup> MIES, *Bono de Desarrollo Humano*, disponible en: <http://www.inclusion.gob.ec/bono-de-desarrollo-humano1/>



dad y no estén afiliadas a un sistema de seguridad público<sup>30</sup>. En total se entregaron 535.453 pensiones durante 2015. Esta pensión es entregada a través del Ministerio de Inclusión Económica y Social.

#### 4. ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA

##### 4.1. Para favorecer el ejercicio de otros derechos sociales

###### Derecho al trabajo

Sobre acciones en favor de los derechos laborales y como elemento determinante para la gestión de la política pública en beneficios de la desigualdad, habría que mencionar el Mandato N° 8 de la Asamblea Nacional Constituyente<sup>31</sup>, que eliminó la tercerización laboral. Este decreto garantiza la relación contractual directa y bilateral entre empleador y empleado y prohíbe una de las prácticas tradicionales de precarización en el trabajo. En cuanto al ámbito de ingresos, según lo mencionado por el Ministerio del Trabajo (MDT), el salario básico unificado (SBU) en el Ecuador para 2016 es de \$366 USD, mismo que muestra un aumento de \$12 USD en comparación al SBU de 2015<sup>32</sup>. Por otro lado, el costo de la canasta básica familiar considerada para cuatro miembros de una familia es de \$688,21 USD, mientras que la RMU para esta misma familia de cuatro integrantes, es de \$683,20 USD<sup>33</sup>.

###### Derecho de la seguridad social

La protección al trabajador en materia de seguridad social presta tres servicios a la ciudadanía: seguridad de riesgos del trabajo, pensiones, salud y seguro campesino. Mismos que bajo su normativa plantean los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiariedad y suficiencia, quienes deberán ser elementos rectores de su gestión. Así, por ejemplo el trabajador puede extender la cobertura de salud a su cónyuge o hijo mayor (18-25 años) con un aporte extra del 3,41% de sueldo real o pensión y el seguro de riesgo del trabajo con el aporte adicional de 4,15%. Por su parte, el seguro social campesino es un aporte reducido que surge del principio solidaridad y subsidiariedad del resto de aportantes, mismo que «tendrá derecho a las prestaciones de promoción de la salud, saneamiento ambiental y desarrollo comunitario» del jefe de hogar, su cónyuge e hijos. Dicho sistema se contempla como un régimen especial de aseguramiento por el grado de vulnerabilidad de la población rural. En el último año, se ha añadido la reforma a la Ley de Segu-

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE, *Mandato Constituyente N° 8*. Montecristi 2007

<sup>32</sup> MINISTERIO DEL TRABAJO, *USD 366 será el salario básico que regirá en el 2016*, disponible en: <http://www.trabajo.gob.ec/usd-366-sera-el-salario-basico-que-regira-en-el-2016/>.

<sup>33</sup> INEC, *Canasta Familiar Básica y Canasta Familiar Vital de la Economía Dolarizada*, julio 2016. Disponible en: [http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Inflacion/canastas/Canastas\\_2016/Julio/1.%20Informe\\_Ejecutivo\\_Canastas\\_Analiticas\\_jul2016.pdf](http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Inflacion/canastas/Canastas_2016/Julio/1.%20Informe_Ejecutivo_Canastas_Analiticas_jul2016.pdf)

ridad Social, con dos beneficios más a la ciudadanía: el aseguramiento al trabajo doméstico no remunerado y el seguro de desempleo. El primero beneficiará a más de un millón y medio de mujeres y hombres que no han sido reconocidos en la economía nacional; mientras que el segundo ofrece al ciudadano, de forma voluntaria, acogerse al seguro de desempleo hasta por seis meses y garantizar un ingreso parcial para su hogar. No obstante, es aún un desafío universalizar la cobertura de seguridad social, ya solamente el 41% de la Población Económicamente Activa registra un adecuado que cubra todos sus derechos según la Encuesta Nacional de Empleo, Subempleo y Desempleo de 2016<sup>34</sup>. Así que el objetivo a largo plazo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) no solo es el mejoramiento en la calidad del servicio, sino además su masificación.

El artículo 32 de la Constitución de la República del Ecuador (2008) garantiza como derecho el acceso a la salud, mismo que está compuesto por la articulación de una red pública de integral de salud, compuesta por el IESS, la seguridad social de policía y fuerzas armadas y el Ministerio de Salud Pública (MSP). Es necesario precisar que este derecho solo puede ser alcanzado a partir del cumplimiento adicional de otros servicios, «entre ellos el derecho al agua, la alimentación, la educación, la cultura física, el trabajo, la seguridad social, los ambientes sanos y otros que sustentan el buen vivir»<sup>35</sup>. Sobre otros servicios complementarios a la salud, el indicador de pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) muestra de manera detallada la relación entre vivienda, servicios sanitarios, educación básica e ingresos de la población, que durante el periodo 2006-2014 se ha reducido de 52,02% al 35,84%<sup>36</sup>. El objetivo planteado para 2017 es llegar al 18,7%, lo que mostraría un avance significativo en la lucha contra la pobreza estructural. Además, la Constitución de la República del Ecuador en el artículo 326, numeral 15 menciona que ningún servicio público puede ser interrumpido de forma arbitraria, lo que busca garantizar el acceso a «...salud y saneamiento ambiental, educación, justicia, bomberos, seguridad social, energía eléctrica, agua potable y alcantarillado, producción hidrocarburífera, procesamiento, transporte y distribución de combustibles, transportación pública, correos y telecomunicaciones»<sup>37</sup> a toda la población que ha adquirido uno de estos servicios.

Sobre el uso de tecnologías de la información (TIC's), el Ecuador presenta una pronunciada reducción de la brecha digital, ya que el analfabetismo digital pasó del 29,2% en 2010 al 14,4 en 2014. Además se dio cobertura de equipamiento y/o conectividad a más de 10.000 unidades educativas para el mejoramiento de nivel y calidad académica, principalmente en unidades educativas públicas<sup>38</sup> y se amplió la cantidad de abonados de banda ancha móvil de 212.842

**Derecho a la salud  
y otros derechos  
relacionados**

**Superación de la  
brecha digital**

<sup>34</sup> INEC, ENEMDU-Encuesta Nacional de Empleo, Subempleo y Desempleo, Quito, 2016

<sup>35</sup> Art 32 de la Constitución de la República del Ecuador

<sup>36</sup> INEC, Encuesta de Condiciones de Vida, Quito, 2014

<sup>37</sup> Art. 326 de la Constitución de la República del Ecuador

<sup>38</sup> INEC, ENEMDU-Encuesta Nacional de Empleo, Subempleo y Desempleo, Quito, 2014

en 2009 a 4.934.076 en 2014<sup>39</sup>. En este sentido, es importante valorizar todo esfuerzo que el gobierno central y los gobiernos seccionales hagan en función de la conectividad de la ciudadanía para garantizar el derecho a la información.

#### Derecho a la educación

En materia de capacitación y becas para educación es importante mencionar que la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT) ha fortalecido la gestión de otorgamiento de subsidios y acceso a estudios a través del sistema de cuotas. Bajo este modelo se han integrado a 15.435 estudiantes de grupos históricamente excluidos, personas con discapacidad o de escasos recursos durante el presente año bajo el principio de democratización del conocimiento<sup>40</sup>. Otro sector beneficiado en este sistema de inclusión educativa son los ciudadanos privados de libertad. Actualmente, 296 personas en diferentes centros de reclusión del Ecuador cursan sus estudios de profesionalización como mecanismo de rehabilitación y reinserción a la sociedad, 24 de ellos han recobrado su libertad y aún continúan estudiando<sup>41</sup>. Además, bajo el principio de democratización de la educación, el 71% de los ciudadanos que han aceptado un cupo en el Sistema de Nivelación y Admisión que presenta este sistema de beneficio académico es la primera generación de su familia en acceder al tercer nivel de educación (universitario).

#### Derecho a la vivienda

En cuanto al derecho a la vivienda, existen tres tipos de bonos<sup>42</sup>: Bono Inmobiliario (otorgado por el MIDUVI a la ciudadanía en general con la finalidad financiar la adquisición de una vivienda que forme parte de un Proyecto Inmobiliario de Interés Social aprobado por el MIDUVI), Bono de emergencia (para financiar o complementar, la adquisición, construcción o mejoramiento de una vivienda que ha sido o puede ser afectada por desastres generados por amenazas naturales o antrópicas) y Bono Manuela Espejo (incentivo económico que otorga el Gobierno Nacional a través del MIDUVI, a personas con discapacidad conforme a la ley y su condición socio económica crítica, a fin de dotarles de una vivienda adecuada a sus necesidades y/o mejorar las condiciones de habitabilidad y accesibilidad de su vivienda).

#### 4.2. En otros ámbitos

#### Delitos que pueden servir para proteger a las personas en situación de pobreza

El Código Integral Penal, expedido en 2014 (COIP)<sup>43</sup>, establece ciertos delitos que podrían servir para proteger situaciones de pobreza, tales como la trata de personas (arts. 91-94), estableciendo una pena privativa de libertad para la comisión de este delito de trece a dieciséis

<sup>39</sup> ARCOTEL, *Informe de Gestión*, Quito, 2015

<sup>40</sup> SENESCYT, *Informe de Gestión*, Quito, 2015

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> MIDUVI, *Programas y servicios*, disponible en: <http://www.habitatyvivienda.gob.ec/bono-manuela-espejo/>

<sup>43</sup> COIP, *Graves violaciones a los derechos humanos y delitos contra el Derecho Internacional Humanitario*, publicado en el R.O. No. 180 de 10 de febrero de 2014.

años<sup>44</sup>; el tráfico ilícito de inmigrantes, cuya pena privativa de libertad será de siete a diez años; delitos contra el derecho a la igualdad, como el delito de discriminación (art. 176), con penas privativas de libertad de 1 a 2 años; el delito de odio (arts. 177-181), cuyas penas van de 1 a 2 años, y en caso de muerte de la víctima por la comisión de este delito, que podría privarse de la libertad hasta por 22 años; y el abandono de persona, tales como adultos mayores, niños niñas y adolescentes, personas con discapacidad o con enfermedades catastróficas o de alta complejidad que ponga en peligro su vida o integridad física, sancionado con pena privativa de libertad de 1 a 3 años (art. 153).

Al respecto del sistema tributario, no existen exoneraciones o reducciones del pago de impuestos a las personas en situación de pobreza como tal. Sin embargo, el pago del impuesto a la renta se considera un impuesto progresivo en el cual quien percibe mayores ingresos debe pagar más impuestos. El Sistema de Rentas Internas (SRI) ha establecido la tabla para el pago de este impuesto según los ingresos, y en el cual se basa en la premisa de quien «recibe mayores ingresos también debe pagar un porcentaje mayor en su impuesto». Así se puede verificar que para 2016, quien perciba ingresos de hasta \$11.170 USD al año no pagará impuesto a la renta<sup>45</sup>. De la misma manera, existen exenciones o reducciones del pago de impuestos a ciertos grupos en situaciones de vulnerabilidad como por ejemplo, la devolución del IVA e ICE (Impuesto a Consumos Especiales) a las personas adultas mayores pagado por la compra de bienes o servicios de primera necesidad adquiridos para su uso o consumo personal<sup>46</sup>. Situación similar ocurre para las personas con discapacidad desde 40% en adelante, también son beneficiarias de exención de impuestos como lo son el impuesto predial, impuesto a la renta, entre otros<sup>47</sup>.

**El sistema tributario y las personas en situación de pobreza**

## 5. GRUPOS VULNERABLES

El Código de la Niñez y Adolescencia<sup>48</sup> establece acciones y responsabilidades para el Estado, la sociedad y la familia, sobre la protección integral de todos los niños, niñas y adolescentes que viven en el Ecuador. Interesa a nuestros efectos mencionar su artículo 193, que como parte de las políticas de protección contempla a las «políticas de atención emergente, que aluden a servicios destinados a la niñez y adolescencia en situación de pobreza extrema, crisis económica-social severa o afectada por desastres naturales o conflictos armados».

**Deber de protección a la niñez en situación de pobreza**

<sup>44</sup> COIR, *Graves violaciones a los derechos humanos y delitos contra el Derecho Internacional Humanitario*, publicado en el R.O. No. 180 de 10 de febrero de 2014, artículo 91-94.

<sup>45</sup> SRI, *Resolución No. NAC-DGERCGC15-00003195*, 18 de diciembre de 2015, artículo 2. Disponible en: <file:///C:/Users/LewisCR/Desktop/NAC-DGERCGC15-00003195%20S.R.O.%20657%20%2028-12-2015.pdf>.

<sup>46</sup> SRI, *Beneficios tributarios a adultos mayores*. Disponible en: <http://www.sri.gob.ec/de/208>

<sup>47</sup> *Idem*, *Personas con discapacidad*. Disponible en: <http://www.sri.gob.ec/de/209>

<sup>48</sup> Código de la Niñez y Adolescencia. R.O. 737 de 03 de enero de 2003.

**Objetivos de protección de las mujeres en situación de pobreza**

La Agenda Nacional de las Mujeres y la Igualdad de Género (ANMIG)<sup>49</sup> 2014-2017, en su objetivo 9 contempla el «Impulsar actividades económicas que permitan generar y conservar trabajos dignos, contribuir a la consecución del pleno empleo, priorizando a los grupos históricamente excluidos». Entre los lineamientos del eje de Producción y Empleo se contemplan entre otros aspectos: «el aseguramiento y la protección social obligatoria para las mujeres trabajadoras; ampliación de la oferta laboral, así como su flexibilización, para las mujeres vinculadas al cuidado de terceros, mujeres jefas de hogar, en situación de pobreza y extrema pobreza». Además, uno de los lineamientos de la Política 1 es el «Implementar mecanismos que permitan el reconocimiento del trabajo doméstico y de cuidados no remunerados que realizan las mujeres en condición de pobreza y pobreza extrema vinculadas a las transferencias monetarias, subsidios y demás beneficios que el Estado provee». En tanto, que en los lineamientos de la política 7 se contempla «efectivizar el aseguramiento y la protección social obligatoria para las mujeres trabajadoras, en especial para las jefas de hogar en situación de pobreza y pobreza extrema» y «efectivizar la ampliación laboral así como su flexibilización para las mujeres vinculadas al cuidado de terceros, mujeres jefas de hogar, en situación de pobreza y extrema pobreza».

**Ayudas a los migrantes ecuatorianos**

Mediante el Decreto Ejecutivo 2378 (RO 527, de 5 de marzo de 2002) se creó el Programa de ayuda, ahorro e inversión para los migrantes ecuatorianos y sus familias como un organismo adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores, «con el propósito de asistir a los migrantes ecuatorianos y a sus familias que se encuentran en situación de vulnerabilidad, y promover su reintegración al Ecuador en condiciones económicas, sociales y culturales ventajosas» (art. 1).

**Acciones a favor de los adultos mayores en situación de pobreza**

En el país se cuenta con la Ley del Anciano<sup>50</sup>, cuyo artículo 3 establece que «El Estado protegerá de modo especial, a los ancianos abandonados o desprotegidos,» y en el artículo 10 señala que «Los ancianos indigentes, o que carecieren de familia, o que fueren abandonados, serán ubicados en hogares para ancianos o en hospitales geriátricos estatales. [...] Los ancianos abandonados recibirán ayuda obligatoria en los hogares de protección estatal, mientras se resuelva la pensión de alimentos y si no fuere posible determinar familiares que asuman la pensión alimenticia, éstos continuarán en los referidos hogares de protección». Además, mediante Acuerdo Ministerial 182, de 13 de marzo de 2013, se estipula que el Subprograma Crédito Productivo Solidario, «otorgará créditos de hasta 24 veces el monto de la transferencia monetaria condicionada y no condicionada a las personas habilitadas al pago del Bono de Desarrollo Humano, Pensión para Adultos Mayores y Pensión para Personas con discapacidad» (art. 1).

**Acciones a favor de las personas con discapacidad**

La Ley Orgánica de Discapacidades<sup>51</sup> en su artículo 87 establece que «La autoridad nacional encargada de la inclusión económica y social y/o los gobiernos autónomos descentralizados articularán con

<sup>49</sup> Consejo Nacional de Igualdad de Género. *Agenda Nacional de las Mujeres y la Igualdad de Género 2014-2017*. Quito. Abril 2014.

<sup>50</sup> Ley del Anciano. R.O. 376 de 13 de octubre de 2006.

<sup>51</sup> Ley Orgánica de Discapacidades. R.O. 796 de 25 de septiembre de 2012.

las entidades públicas y privadas, el desarrollo y ejecución de políticas destinadas a [...] implementar prestaciones económicas estatales para personas con discapacidad en situación de extrema pobreza o abandono» (art. 87.9). De otro lado, el Decreto Ejecutivo 1395, de 2 de enero de 2013, establece la transferencia mensual de \$50 USD dirigida a las personas con un porcentaje de discapacidad igual o superior al 40% determinada por la autoridad sanitaria nacional, que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad y que no estén afiliadas a un sistema de seguridad público<sup>52</sup>. Se entregaron transferencias monetarias a 128.652 personas con discapacidad en 2015. Las pensiones establecidas en este decreto son entregadas mediante el Ministerio de Inclusión Económica y Social. Por último, el Programa Joaquín Gallegos Lara, creado a través del Decreto Ejecutivo 422, de 6 de agosto de 2010, otorga un rubro de \$ 240 USD mensuales a personas con discapacidad severa, personas con enfermedades catastróficas, raras o huérfanas; y, a menores de 14 años con VIH-SIDA<sup>53</sup>. Durante 2015, 22849 bonos fueron entregados a familiares que cuidada personas con lastos niveles de discapacidad.

La Agenda Nacional para la Igualdad de Nacionalidades y Pueblos (ANINP)<sup>54</sup> 2013-2017 prevé «implementar un programa de becas para niñas y niños en situación de pobreza de nacionalidades y pueblos que permita el acceso y permanencia en todos los niveles de educación».

**Becas para  
niños y niñas de  
nacionalidades y  
pueblos**

## 6. FUENTES DE INTERNET

Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPALSTAT). *Perfil Nacional Sociodemográfico*:

[http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Perfil\\_Nacional\\_Social.html?pais=ECU&idioma=spanish](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Perfil_Nacional_Social.html?pais=ECU&idioma=spanish)

Defensoría del Pueblo de Ecuador. *Ejes de Trabajo*. Recuperado el 9 de agosto de 2016 de:

<http://www.dpe.gob.ec/que-hacemos/>

Ecuador en Cifras:

[http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/webinec/Sitios/Pobreza\\_Multidimensional/assets/infografia.pdf](http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/webinec/Sitios/Pobreza_Multidimensional/assets/infografia.pdf)

Ecuador. Vicepresidencia de la República. *Programa «Joaquín Gallegos Lara» inicia fase obligatoria de actualización de datos*:

<http://www.vicepresidencia.gob.ec/programa-joaquin-gallegos-lara-inicia-fase-obligatoria-de-actualizacion-de-datos/>

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2016). *Canasta Familiar Básica y Canasta Familiar Vital de la Economía Dolarizada*, julio 2016:

[http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/webinec/Inflacion/canastas/Canastas\\_2016/Julio/1.%20Informe\\_Ejecutivo\\_Canastas\\_Analiticas\\_jul2016.pdf](http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/webinec/Inflacion/canastas/Canastas_2016/Julio/1.%20Informe_Ejecutivo_Canastas_Analiticas_jul2016.pdf)

<sup>52</sup> *Ibid.*

<sup>53</sup> VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Programa «Joaquín Gallegos Lara» inicia fase obligatoria de actualización de datos*, disponible en: <http://www.vicepresidencia.gob.ec/programa-joaquin-gallegos-lara-inicia-fase-obligatoria-de-actualizacion-de-datos/>

<sup>54</sup> CODAE, CODEPMOC, CODEMPE y otros, *Agenda Nacional para la Igualdad de Nacionalidades y Pueblos 2013 – 2017*. Quito, Junio 2013.

- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. *Visualizador de datos. Pobreza por Ingreso*:  
<http://www.ecuadorencifras.gob.ec/vdatos/>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. *Índice de pobreza multidimensional*:  
[http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/webinec/Sitios/Pobreza\\_Multidimensional/assets/infografia.pdf](http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/webinec/Sitios/Pobreza_Multidimensional/assets/infografia.pdf)
- Ministerio Coordinador de Desarrollo Social. *Valores, Misión, Visión*. Recuperado el 9 de agosto de 2016 de:  
<http://www.desarrollosocial.gob.ec/valores-mision-vision/>
- Ministerio Coordinador de la Política Económica. *Valores, Misión, Visión*. Recuperado el 9 de agosto de 2016 de:  
<http://www.politicaeconomica.gob.ec/valores-mision-vision/>
- Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad. *Valores, Misión, Visión*. Recuperado el 9 de agosto de 2016 de:  
<http://www.produccion.gob.ec/valores-mision-vision/>
- Ministerio Coordinador de Conocimiento y Talento Humano. *Valores, Misión, Visión*. Recuperado el 9 de agosto de 2016 de:  
<http://www.conocimiento.gob.ec/mision-vision/>
- Ministerio de Inclusión Económica y Social. *Valores, Misión, Visión*. Recuperado el 9 de agosto de 2016 de:  
<http://www.inclusion.gob.ec/misionvision/>
- Ministerio de Inclusión Económica y Social. *Bono de Desarrollo Humano*:  
<http://www.inclusion.gob.ec/bono-de-desarrollo-humano1/>
- Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. *Programas y servicios*:  
<http://www.habitatyvivienda.gob.ec/bono-manuela-espejo/>
- Ministerio del Trabajo. *USD 366 será el salario básico que regirá en el 2016*:  
<http://www.trabajo.gob.ec/usd-366-sera-el-salario-basico-que-regira-en-el-2016/>.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2014). *Objetivos del Milenio, Balance Ecuador 2014*:  
<http://www.planificacion.gob.ec/wpcontent/uploads/downloads/2015/11/Objetivos-del-Milenio-Balance-2014.pdf>
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. *Valores, Misión, Visión*:  
<http://www.planificacion.gob.ec/valores-mision-vision/>, acceso 09 de agosto de 2016.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo y SETEP (2014). *Evaluación de la Estrategia Nacional para la Igualdad y Erradicación de la Pobreza 2014*. Quito-Ecuador:  
<http://www.planificacion.gob.ec/wpcontent/uploads/downloads/2015/05/Evaluaci%C3%B3n-de-la-ENIEP-Folleto.pdf>.
- Servicio de Rentas Internas. *Resolución No. NAC-DGERCGC15-00003195*, 18 de diciembre de 2015:  
<file:///C:/Users/LewisCR/Desktop/NACDGERCGC1500003195%20S.R.O.%20657%20%2028-12-2015.pdf>.
- Servicio de Rentas Internas. *Beneficios tributarios a adultos mayores*:  
<http://www.sri.gob.ec/de/208>
- Servicio de Rentas Internas. *Personas con discapacidad*:  
<http://www.sri.gob.ec/de/209>

## 6. EL SALVADOR\*

1. DATOS SOBRE POBREZA. 2. INSTITUCIONES Y POLÍTICAS: 2.1 Instituciones; 2.2 Políticas. 3. DERECHO A LA PROTECCIÓN FRENTE A LA POBREZA: 3.1 Fundamento; 3.2 Titulares y obligados; 3.3 Contenido; 3.4 Límites; 3.5 Garantías. 4. ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA: 4.1 Para favorecer el ejercicio de otros derechos sociales; 4.2 En otros ámbitos 5. GRUPOS VULNERABLES. 6. FUENTES DE INTERNET

### 1. DATOS SOBRE POBREZA

Históricamente, El Salvador ha enfrentado un serio problema de pobreza que afecta a un gran número de hogares. No obstante, desde 1990 se registran reducciones positivas en los niveles de pobreza. Según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en 1991 la proporción de la población con ingresos inferiores a 1 \$ PPA (paridad del poder adquisitivo) por día era de

**Tendencia general de reducción de la pobreza en El Salvador**

---

\* *Abreviaturas:* ANDA = Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados; CBA = Canasta Básica Alimentaria; CEPAL = Comisión Económica para América Latina y el Caribe; CES = Consejo Económico y Social; CN = Constitución de la República de El Salvador; CP = Código Penal; CS = Código de Salud; CSJ = Corte Suprema de Justicia; DE = Decreto Ejecutivo; DIGESTYC = Dirección General de Estadística y Censos; DL = Decreto Legislativo; FANTEL = Fondo Especial de los Recursos Provenientes de la Privatización de ANTEL; FCES = Foro de Concertación Económica y Social; FIS = Fondo de Inversión Social; FISDL = Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local; FGR = Fiscalía General de la República; FONAVIPO = Fondo Nacional de Vivienda Popular; GOES = Gobierno de El Salvador; ICEFI = Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales; LAIPAM = Ley de Atención Integral para la Persona Adulta Mayor; LDPS = Ley de Desarrollo y Protección Social; LEPINA = Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia; LCFISES = Ley de Creación del Fondo de Inversión Social de El Salvador; LFERPPA = Ley del Fondo Especial de los Recursos Provenientes de la Privatización de ANTEL; LIEEDCM = Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres; LPVLE = Ley del Programa de Vaso de Leche Escolar; LSAP = Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones; MINEC = Ministerio de Economía; MINSAL = Ministerio de Salud; PATI = Programa de Apoyo Temporal al Ingreso; PDDH = Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos; PNUD = Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; RIOE = Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo; SNF = Secretaría Nacional de la Familia; SIS = Secretaría de Inclusión Social; STP = Secretaría Técnica de la Presidencia; STTP = Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia; SPSU = Sistema de Protección Social Universal.



17,1%. Para el año 2000 había disminuido al 13,7%; mientras que en los siguientes años continuaron registrándose reducciones considerables. Por ejemplo, para 2010 la cifra alcanzaba el 5,2% y en 2012 fue de 2,5%<sup>1</sup>.

También se registran reducciones en los niveles de indigencia, aunque de forma menos pronunciada. En 1995, el 21,7% de la población salvadoreña se encontraba en situación de indigencia. Para el año 2000, se mantenía prácticamente en el mismo nivel (21%), mientras que en 2010 se observó una reducción al 16,7%. En 2014, fue de 12,5%<sup>2</sup>.

Al respecto, cabe agregar que los niveles de indigencia y pobreza históricamente han sido muy superiores en el área rural que en el área urbana y son leves los avances en la reducción de esta brecha. En 1995, el porcentaje de la población en situación de indigencia en el área urbana era del 14,9%, mientras que en el área rural ascendía al 29,9%. Para 2014, la brecha seguía siendo amplia, ya que los porcentajes eran de 9,5% y 17,4%<sup>3</sup> respectivamente<sup>4</sup>.

Una evolución similar se observa al revisar la pobreza por ingresos, de acuerdo a la línea de pobreza nacional<sup>5</sup>. En 1991, el 59,7% de hogares se encontraba en situación de pobreza (28,2% en pobreza extrema y 31,5% en pobreza relativa)<sup>6</sup>. Para 2014, fue de 31,8% (7,6% en pobreza extrema y 24,3% en pobreza relativa). En el área rural, el porcentaje de hogares en pobreza fue 37,9% (10,9% en pobreza extrema y el 27% en pobreza relativa), mientras que el área urbana fue de 28,5% (5,7% en pobreza extrema y 22,8% en pobreza relativa).

La reducción de los niveles de pobreza tuvo una tendencia constante desde 1991 (59,7%) hasta 2006 (30,7%). No obstante, a partir de ese año, se registran importantes variaciones sin presentar una tendencia clara. En algunos años, como por ejemplo 2007, 2008 y 2011, incluso se registraron retrocesos importantes, ya que el porcentaje se elevó nuevamente al 40% de los hogares (según la línea nacional de pobreza). Esto ha llevado a que la lucha contra la pobreza se haya estancado, pues desde 2006, el porcentaje de hogares en situación de pobreza se sitúa en cifras cercanas o superiores al 30%.

Por otro lado, ha sido hasta muy recientemente (octubre 2015) que se ha hecho oficial la medición de pobreza multidimensional

<sup>1</sup> [http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e)

<sup>2</sup> Ídem.

<sup>3</sup> Ibídem.

<sup>4</sup> Ibídem.

<sup>5</sup> El parámetro que se utiliza para medir la pobreza es el valor de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) y se establece una distinción entre la CBA para el área rural y otra para el área urbana. Los hogares cuyos ingresos no alcanzan a cubrir el costo de la CBA se consideran en situación de pobreza extrema y los que no cubren el costo de la CBA Ampliada (dos veces el valor de la CBA) se ubican en la categoría de pobreza relativa.

<sup>6</sup> Vid. Gobierno de El Salvador (GOES), *Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014*, GOES, San Salvador, 2010, p. 169.

en El Salvador<sup>7</sup>. De acuerdo a esta nueva metodología, en 2014 el 35,2% de los hogares salvadoreños se encuentran en situación de pobreza, lo cual equivale aproximadamente a 606.000 hogares (2,6 millones de personas)<sup>8</sup>.

La reducción en los niveles de pobreza registrada entre 1991 y 2006 obedece principalmente a la firma de los Acuerdos de Paz que puso fin al conflicto armado que vivió El Salvador entre 1980 y 1992; a la masiva migración de salvadoreños y salvadoreñas, principalmente de sectores de bajos ingresos, hacia los Estados Unidos de América<sup>9</sup>; y, consecuentemente, al impacto de las remesas que envían las personas migrantes a sus familiares en El Salvador<sup>10</sup>. Posteriormente, a partir de 2007, se registraron aumentos muy sensibles en los precios de los alimentos, se perdió un buen número de empleos y se redujo el flujo de remesas a raíz de la crisis financiera internacional, lo cual ha causado resultados irregulares en las cifras sobre pobreza, alternando años de incrementos y reducciones. En este período, también han ocurrido desastres socionaturales como inundaciones y sequías que han tenido un impacto importante en los resultados.

Finalmente, con respecto a los niveles de desigualdad, la evolución del índice de Gini muestra avances considerables, aunque deben ser interpretados con cierta cautela<sup>11</sup>. Según datos del Banco Mundial, entre 1995 y 1998 se observó un incremento acelerado en el índice de Gini, pasando de 49,9 a 54,5. No obstante, a partir de 1999, se ha observado una reducción constante. Para 2005, había bajado a 47,9 y en 2012 llegó a 41,8. En 2013, se registró un incremento a 43,5<sup>12</sup>.

**Factores de la pobreza en El Salvador**

**Tendencias de la desigualdad**

## 2. INSTITUCIONES Y POLÍTICAS

### 2.1. Instituciones

Desde 1990, el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) ha sido la institución gubernamental establecida expresa-

**El Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local**

<sup>7</sup> Cabe mencionar que la medición multidimensional de la pobreza ha sido establecida como una obligación legal a partir de la aprobación de la Ley 647/2014 de Desarrollo y Protección Social (LDPS) (arts. 40 – 48).

<sup>8</sup> Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (STTP) y Ministerio de Economía (MINEC) – DIGESTYC, *Medición multidimensional de la pobreza. El Salvador*, STTP y MINEC-DIGESTYC, San Salvador, 2015, p. 40. Para esta medición, se determinó que un hogar se encontraba en situación de pobreza si presentaba privaciones en al menos siete de un total de 20 indicadores seleccionados.

<sup>9</sup> Vid. PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013. Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible. Diagnóstico y Propuesta*, PNUD, La Libertad, 2013, p. 95.

<sup>10</sup> Tal y como lo menciona el PNUD, la magnitud de las remesas es tal que en 2012 equivalían «al 16% del PIB, a dos veces el gasto público en salud y educación, a 8 veces el valor de la inversión extranjera directa, y al 85% de las exportaciones totales; además, superaban en un 6% al total de ingresos tributarios». Vid. PNUD, *Informe sobre Desarrollo*, cit., pp. 95-96.

<sup>11</sup> Cabe recordar que las encuestas de hogares (las cuales son la fuente principal para estimar los ingresos de los hogares y la desigualdad) por diversas razones, generalmente presentan problemas para captar de forma adecuada los ingresos de los hogares más ricos.

<sup>12</sup> <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?locations=SV>

mente para abordar la situación de pobreza en El Salvador. Inicialmente se denominó Fondo de Inversión Social (FIS) y, de acuerdo a los considerandos de su decreto de creación, le correspondía atender las necesidades más apremiantes de «una considerable parte de la población» que, en ese momento, se estimó se encontraba en condiciones de «pobreza crítica». Calificada ésta como «una situación de emergencia social», el mandato del FIS comenzó siendo de carácter urgente y temporal (previsto originalmente hasta 1994). Su naturaleza era compensatoria para «los más pobres» [sic], buscando incorporarles al desarrollo nacional en lo económico y social<sup>13</sup>. Fue hasta el año 1996 que se dispuso que el FIS tuviera un plazo indefinido<sup>14</sup>. Sin embargo, el objetivo del FISDL no hace referencia explícita a la lucha contra la pobreza y, de las ocho prerrogativas para el cumplimiento de su propósito, sólo una menciona que le compete el financiamiento de proyectos «que beneficien a la población más pobre» [sic], a través de fondos en concepto de donación (art. 4 c de la Ley 610/1990 de Creación del Fondo de Inversión Social de El Salvador LCFISES). El FISDL se compone de un Consejo de Administración, un Comité Técnico Consultivo y de las unidades necesarias para su operatividad (art. 6 LCFISES).

#### La Secretaría de Inclusión Social

En el Órgano Ejecutivo, las Secretarías de la Presidencia de la República sirven como unidades de apoyo y «actúan como órganos de coordinación con las Secretarías de Estado y con las restantes entidades adscritas» a él (art. 46 del Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo, RIOE)<sup>15</sup>. Actualmente, la Secretaría de Inclusión Social (SIS) y la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (ST-PP) son las entidades con competencia en materias relacionadas al abordaje de la pobreza en El Salvador. En 2009, la SIS, que sustituyó a la Secretaría Nacional de la Familia (SNF)<sup>16</sup>, se vincula, a diferencia de la anterior (más centrada en atender directamente situaciones de pobreza), desde un enfoque basado en los derechos humanos, con el proceso de favorecer «la inclusión social y el desarrollo de las capacidades de acción ciudadana» de grupos discriminados y sometidos al riesgo de intolerancia, de manera que todas las personas tuvieran oportunidad y capacidad de «participar en la vida económica, social y cultural [y] en la toma de decisiones que puedan vulnerar la dignidad de la persona humana» (art. 53-A, RIOE)<sup>17</sup>. Sus atribuciones contemplan, «de ser necesario», la implementación de acciones afirmativas para responder a tales propósitos, así como velar por la suscripción, ratificación, adhesión y cumplimiento del marco jurídico vinculante a sus competencias, debiendo asumir también aquellas

<sup>13</sup> Decreto Legislativo 610, de 31 de octubre de 1990, publicado en el Diario Oficial el 16 de noviembre.

<sup>14</sup> Art. 2 del Decreto Legislativo 826, de 19 de septiembre de 1996, publicado en el Diario Oficial el 2 de octubre.

<sup>15</sup> Decreto Ejecutivo 24, de 18 de abril de 1989, publicado en el Diario Oficial el mismo día.

<sup>16</sup> Mediante el Decreto Ejecutivo 1, de 1 de junio de 2009, publicado en el Diario Oficial el mismo día.

<sup>17</sup> Decreto Ejecutivo 1, de 1 de junio de 2009, publicado en el Diario Oficial el mismo día.

que fueron conferidas previamente a la SNF (art. 53-B, numerales 1, 3, 4 y 6, RIOE). La SIS, a través de su Subsecretaría de Inclusión Social, coordina y supervisa la labor de las direcciones que la conforman (art. 53-C d RIOE)<sup>18</sup>, entre las que se encuentra la División de Asistencia Alimentaria como responsable de «participar en la planificación y coordinación de intervenciones en beneficio de la población vulnerable que se encuentre en inseguridad alimentaria», así como de la logística, recepción, resguardo y distribución de productos alimenticios y otros insumos, donados o disponibles para la población salvadoreña en casos específicos<sup>19</sup>.

En abril de 2014 se creó el Sistema Nacional de Desarrollo, Protección e Inclusión Social, conformado por las instituciones públicas involucradas en la implementación de la política social (arts. 23-25), mediante la aprobación de la Ley 647/2014 de Desarrollo y Protección Social (LDPS)<sup>20</sup>. Su propósito es constituirse en «uno de los instrumentos para la superación de la pobreza desde un enfoque de derechos humanos» (art. 40 LDPS), teniendo a su cargo las mediciones de la pobreza y la desigualdad en el país, de forma periódica, para «producir información confiable como insumo para la formulación y evaluación de las políticas públicas» (art. 41 LDPS). Para tal efecto, la institución coordinadora del Sistema (que, actualmente, es la STPP), «creará una instancia de asesoría técnica, encargada de elaborar la propuesta metodológica», la cual será implementada por la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC) (art. 44 LDPS). La referida entidad coordinadora del Sistema también es la responsable de articular, «monitorear y emitir lineamientos, que aseguren la ejecución correcta, oportuna, eficaz y eficiente de los programas que integran el Sub Sistema de Protección Social». Éste, a su vez, «será la instancia de coordinación gubernamental de los programas de protección social para otorgar seguridad a las personas frente a los riesgos y desafíos que se enfrentan en el ciclo de vida, particularmente para aquellas que carecen de seguridad social contributiva y las que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad económica, social y ambiental» (arts. 25, 26 d y 27-28 LDPS) (§ 3.3.). El Subsistema contará con un comité intersectorial integrado, al más alto nivel, por las instituciones que desarrollan los mencionados programas (art. 37 LDPS).

En síntesis, se puede afirmar que existen ciertos avances en la conformación y fortalecimiento de las instituciones con atribuciones en materia de lucha contra la pobreza. En los últimos años, además, se ha ido adoptando un lenguaje de derechos en el área. También se han creado otras instituciones con un carácter más específico como por

**El Sistema Nacional de Desarrollo, Protección e Inclusión Social**

**Balance de las instituciones salvadoreñas de lucha contra la pobreza**

<sup>18</sup> Decreto Ejecutivo 4, de 11 de enero de 2011, publicado en el Diario Oficial el 12 de enero.

<sup>19</sup> Lo concerniente, en el respectivo Manual de Organización de la Secretaría de Inclusión Social (SIS), disponible en: [http://publica.gobiernoabierto.gob.sv/institutions/presidencia-de-la-republica/information\\_standards/manuales-basicos-de-organizacion](http://publica.gobiernoabierto.gob.sv/institutions/presidencia-de-la-republica/information_standards/manuales-basicos-de-organizacion).

<sup>20</sup> Decreto Legislativo 647, de 3 de abril de 2014, publicado en el Diario Oficial el 9 de abril. Disponible en <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-de-desarrollo-y-proteccion-social>.

ejemplo, el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN)<sup>21</sup>. No obstante, aunque han sido pasos positivos, las instituciones en general han carecido de los recursos y potestades, así como de la estabilidad a largo plazo, necesarias para incidir de forma contundente en la situación de pobreza, desnutrición y exclusión social.

## 2.2. Políticas

**Asistencialismo y carácter coyuntural, problemas históricos de la lucha contra la pobreza en El Salvador**

El Salvador ha carecido de planes generales de lucha contra la pobreza. Las intervenciones relacionadas y que han configurado lo que lo que los gobiernos han denominado su política social, en general se han referido a programas y proyectos específicos, de naturaleza asistencial y compensatoria, caracterizados por su desvinculación (pero dependientes de los resultados) de la política económica y desligados de las estrategias o procesos de desarrollo que se han promovido en las últimas décadas<sup>22</sup>. La atención y mitigación de los impactos de la pobreza han sido sus propósitos y alcances, no así incidir en «las condiciones estructurales» que le dan origen<sup>23</sup>.

**El Programa Red Solidaria 2004-2009**

El FISDL, heredero del FIS, ya citado, fue el responsable de administrar y ejecutar el Programa Red Solidaria, previsto a desarrollarse en el período presidencial 2004-2009, como concreción de lo que denominó su estrategia integral de atención a las familias en extrema pobreza. Con un manifiesto propósito subsidiario, este programa fue creado para mejorar en el corto plazo «los indicadores de nutrición y salud de los niños, niñas y las madres, al igual que los indicadores educativos en materia de educación básica... además (de) los servicios de agua potable y saneamiento, electrificación y caminos de acceso a las comunidades más pobres del área rural»<sup>24</sup>. La inversión total prevista por Red Solidaria fue de 50 millones \$\$ anuales, para alcanzar una población meta de 800 mil habitantes en los 100 municipios calificados en pobreza extrema severa y alta (32 y 68, respectivamente)<sup>25</sup>, según el Mapa de Pobreza elaborado como herramienta metodológica para tal fin<sup>26</sup>.

<sup>21</sup> <http://www.conasan.gob.sv/>

<sup>22</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2010. De la pobreza y el consumismo al bienestar de la gente. Propuestas para un nuevo modelo de desarrollo*, PNUD, San Salvador, 2010, pp. 50-52 y 297-300. Para profundizar, remitirse al texto completo, disponible en: [http://www.sv.undp.org/content/el\\_salvador/es/home/library/hiv\\_aids/informe-sobre-desarrollo-humano-El-Salvador-2010.html](http://www.sv.undp.org/content/el_salvador/es/home/library/hiv_aids/informe-sobre-desarrollo-humano-El-Salvador-2010.html).

<sup>23</sup> Ídem, p. 52.

<sup>24</sup> Art. 1 del Decreto Ejecutivo 11, de 4 de marzo de 2005, publicado en el Diario Oficial el mismo día.

<sup>25</sup> El Salvador se divide en 262 municipios. Del resto, 82 se catalogaron en pobreza extrema moderada y 80, en pobreza extrema baja.

<sup>26</sup> Presentado como un documento sobre «la geografía de la pobreza en El Salvador», el Libro Mapa de Pobreza fue elaborado por el FISDL con el apoyo técnico de la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Disponible en <http://www.fisd.l.gob.sv/temas-543/mapa-de-pobreza>.

Al inicio de su gestión, la administración gubernamental 2009-2014 sustituyó el Programa Red Solidaria por el de Comunidades Solidarias, conservando el enfoque que le concebía como un apoyo a la creación de oportunidades que deberían ser aprovechadas por la población en desventaja económica y social que sería atendida<sup>27</sup>. Habiéndose reformado en tres ocasiones (en 2010, 2013 y 2015), la más reciente versión de este programa tiene el objeto de «brindar atención integral a la niñez y familias en situación de extrema pobreza, exclusión social y vulnerabilidad», a través de intervenciones ya no sólo en el área rural sino en la urbana<sup>28</sup>. Su enfoque se modificó expresamente hacia los derechos humanos al vincularlas, en el año 2015, al cumplimiento de los objetivos del Subsistema de Protección Social Universal. Comunidades Solidarias mantiene el beneficio, de forma prioritaria, a los 100 municipios originalmente atendidos por Red Solidaria, a los que suma los 25 «con mayor concentración de población viviendo en asentamientos urbanos precarios» (marginales) y se abrió la posibilidad de ampliarlo a los 50 municipios identificados como más violentos del país o a otros requeridos por la STPP. Las acciones a desarrollar serán de forma gradual y focalizada (este último criterio introducido en la reforma del año 2015), según la disponibilidad presupuestaria.

Tanto Red Solidaria como el Programa Comunidades Solidarias pretendieron conllevar a la creación de una red de protección social que atendiera las necesidades más urgentes de la población más vulnerable, relacionadas a su acceso a servicios básicos; esta última se planteó expresamente «la construcción de un Sistema de Protección Social Universal» (SPSU)<sup>29</sup>.

Con la LDPS se aprobó el marco legal de la Política y del Plan de Desarrollo, Protección e Inclusión Social; mismo que asume un explícito enfoque de derechos humanos (art. 1 LDPS) que deberá ser la perspectiva que conduzca la política social del Estado (art. 6.2 LDPS)<sup>30</sup>. En dicho marco legal, además, la pobreza es definida como «la privación de los recursos, capacidades y acceso efectivo de las personas para gozar de sus derechos y tener una mejora continua de su nivel de vida» (art. 5). Así, se reconoce que la configuran las siguientes dimensiones: «ingreso per cápita del hogar, acceso a la alimentación, educación, servicios de salud, empleo, seguridad social, vivienda y servicios básicos», las cuales deberán ser medidas, en el ámbito territorial y cada año<sup>31</sup>, para efectos de lo dispuesto en la LDPS (arts. 46-48). En tal sentido, incluye entre sus objetivos: garantizar «el goce de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de la

**El Programa  
Comunidades  
Solidarias 2009-2014**

**La LDPS, marco  
legal de la política  
de lucha contra la  
pobreza desde 2014**

<sup>27</sup> Decreto Ejecutivo 56, de 28 de septiembre de 2009, publicado en el Diario Oficial el 9 de octubre.

<sup>28</sup> Art. 1 del Decreto Ejecutivo 85, de 28 de septiembre de 2015, publicado en el Diario Oficial el mismo día.

<sup>29</sup> Para una descripción del SPSU, vid: GOES, *El camino del cambio en El Salvador. Legados de cuatro años de gestión*, GOES, San Salvador, 2013, pp. 83-90.

<sup>30</sup> De acuerdo al Reglamento de la LDPS, también el plan debe «establecer objetivos con enfoque de derechos claros y precisos» (art. 3). Emitido mediante Decreto Ejecutivo 43, de 4 de julio de 2016, publicado en el Diario Oficial el mismo día.

<sup>31</sup> Las brechas de desigualdad serán actualizadas cada dos años.

población», contribuir «a una mejor distribución del ingreso nacional, a una disminución de la desigualdad y a la reducción sostenida de la pobreza», así como garantizar «una protección social amplia, segura y suficiente, desde una perspectiva de derechos, especialmente a la población en condiciones más vulnerables y mayor condición de pobreza, exclusión y desigualdad social» (art. 3 LDPS). La política prevista integra sus componentes de forma complementaria y relacionándolos entre sí (art. 7 LDPS), siendo el correspondiente a la Protección Social el que buscaría «proteger a las personas frente a los diferentes riesgos y desafíos a lo largo de su ciclo de vida y reducir las condiciones que generen vulnerabilidad» (art. 9 LDPS); mientras que el relativo a la Inclusión Social deberá procurar la eliminación de las distintas brechas de desigualdad (art. 10 LDPS). Por su parte, el plan «servirá de marco para los programas sociales que se definan y ejecuten» en cada período presidencial (arts. 12 y 15 LDPS). A la fecha, no se cuenta con la política ni con el plan señalados<sup>32</sup>. Los recursos destinados para dichos programas se entienden como inversión social y serán incluidos en el presupuesto respectivo «tomando en cuenta la situación económica y financiera del país», desde una perspectiva de progresividad, universalidad, priorización y «máxima movilización de los recursos disponibles» (arts. 17-19 LDPS).

### 3. DERECHO A LA PROTECCIÓN FRENTE A LA POBREZA

#### 3.1. Fundamento

**Obligaciones del Estado y derechos fundamentales relacionados con la protección frente a la pobreza**

La Constitución de la República de El Salvador reconoce a la persona humana «como el origen y el fin de la actividad del Estado», que deberá organizarse «para la consecución de la justicia, de la seguridad jurídica y el bien común»; su obligación es asegurar a las personas «el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social» (arts. 1.1 y 1.2 CN). Reconoce entonces que toda persona tiene derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la libertad, a la seguridad, al trabajo, a la propiedad y la posesión, debiendo ser protegida en la conservación y defensa de los mismos (art. 2.1 CN). Prohíbe expresamente, incluso, la privación del goce de tales derechos y de cualquier otro, debiendo someterse a un juicio «con arreglo a las leyes» a toda persona que pretenda encaminarse a esa situación (art. 11.1 CN).

**Derecho a la vida y acciones positivas del Estado en la jurisprudencia constitucional**

La jurisprudencia constitucional ha establecido a ese respecto que «el Estado es el principal obligado a procurar a los habitantes la conservación y tutela de su existencia física», en tanto del derecho a la vida «depende el ejercicio y goce de otros derechos contemplados en

<sup>32</sup> En referencia a lo establecido (art. 13 LDPS), del 24 de agosto al 3 de septiembre de 2016, la STPP coordina un proceso participativo, a nivel departamental, para la consulta y validación del Plan Nacional de Desarrollo, Protección e Inclusión Social. Dicho plan fue elaborado por las instituciones gubernamentales que conforman el Gabinete Social y de Inclusión. Vid: <http://www.secretariatecnica.gob.sv/tag/plan-nacional-de-desarrollo-e-inclusion-social/>.

la Constitución»<sup>33</sup>. Del contenido específico atribuido a este derecho se deriva un aspecto fundamental: el derecho de las personas «a tener acceso a los medios, circunstancias y condiciones que les permitan vivir de forma digna, por lo que corresponde al Estado realizar las acciones positivas pertinentes» (cursivas en el original) para mejorar su calidad de vida. Interpretación que, habiendo sido precisada por la misma jurisprudencia, se refiere a «que el derecho a la vida comporta la necesidad de brindar a las personas las condiciones mínimas que, de manera indefectible, resultan indispensables para el desarrollo normal y pleno» de su proceso vital; lo que le vincula «estrechamente... a otros factores o aspectos que coadyuvan con la procuración de la existencia física bajo estándares de calidad y dignidad». Todo lo cual es conforme a lo dispuesto por el texto constitucional al referirse al orden económico que debe prevalecer en el país. El mismo «debe responder a principios de justicia social, que tiendan a asegurar a todos los habitantes [...] una existencia digna del ser humano», para lo cual el Estado deberá promover el desarrollo económico y social (art. 101 CN).

### 3.2. Titulares y obligados

El Programa Red Solidaria fue creado para «apoyar, en forma directa o indirecta» a 100.000 grupos familiares (en una primera etapa) de las comunidades rurales más pobres, con énfasis en la niñez y en las madres o mujeres a cargo del hogar (art. 1 DE 11/2005). La población beneficiaria total se esperaba que fueran 800.000 personas residentes en los 100 municipios calificados en pobreza extrema severa y alta (art. 6 DE 11/2005). La conducción del programa recayó en las entonces denominadas STP y la Coordinadora Nacional del Área Social, en una lógica de actuación institucional que involucró, inclusive en su Consejo Directivo, a entidades de gobierno con competencia en las acciones para la implementación del mismo (arts. 2, 3, 8 y 9 DE 11/2005).

Posteriormente, Comunidades Solidarias mantuvo los grupos poblacionales priorizados por su programa antecesor pero progresivamente incluyó la atención de las personas adultas mayores de setenta años (art. 1 DE 56/2009), así como a adolescentes y jóvenes (art. 5 DE 85/2015). No definió cantidad de familias ni de personas a beneficiar, pero retomó como ámbito de incidencia los 100 municipios originalmente atendidos, a los que sumó los 25 «con mayor concentración de población viviendo en asentamientos urbanos precarios» (marginales) y abrió la posibilidad de ampliarse a los 50 municipios

**Beneficiarios del Programa Red Solidaria**

**Beneficiarios del Programa Comunidades Solidarias**

<sup>33</sup> Sentencias de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en la admisión del Amparo 310-2013, emitida el 17 de abril de 2013 (Caso BC), así como en el Amparo 648-2011 del 14 de noviembre de 2012 (Caso «transplante de riñón») y en el Amparo 166-2009, emitida el 21 de septiembre de 2011 (Caso fármacos a personas con VIH). Lo dispuesto reitera lo establecido en sentencias previas de la misma instancia, a saber: Amparo 674-2006 (con sentencia pronunciada el 17 de diciembre de 2007) y Amparo 348-99 (del 4 de abril de 2001). Vid. SALA DE CONSTITUCIONAL, *Jurisprudencia constitucional sobre derechos económicos, sociales y culturales*, Corte Suprema de Justicia, San Salvador, 2015, pp. 36, 69, 80 y 81.



identificados como más violentos del país o a otros requeridos por la STPP. La conducción y coordinación interinstitucional permanece en la STPP, con el apoyo del Gabinete Económico y Social y la participación de las instancias gubernamentales competentes según las acciones a implementar (arts. 2 y 3 DE 56/2009).

**El FISDL, principal ejecutor de las prestaciones**

En ambos casos, el FISDL ha tenido un rol ejecutor (art. 8 DE 11/2005 y art. 6 DE 85/2015) que se mantiene prácticamente en exclusiva en el caso de las Comunidades Solidarias Rurales, mientras que desarrolla su competencia en conjunto con distintas instituciones públicas (cada una de las cuales asume lo propio) para la implementación de las Comunidades Solidarias Urbanas.

**La universalización, objetivo de la LDPS**

Por su parte, desde el año 2014, la LDPS se ha propuesto alcanzar a toda la población, pero acota que se aplicará «en especial aquellas personas en condición de pobreza, vulnerabilidad, exclusión y discriminación, priorizando en las niñas y los niños, las mujeres, los jóvenes, las personas adultas mayores, las personas con discapacidad, en abandono, los pueblos indígenas y todos aquellos que no gozan plenamente de sus derechos» (art. 2 LDPS). La focalización de los programas es considerada «por motivos debidamente justificados, (cuando) no sea posible la universalidad» (art. 33 LDPS). Para la identificación de las personas «susceptibles de recibir transferencias monetarias o en especie», se prevé contar con un mecanismo que permita la selección de la población beneficiaria (art. 34 LDPS).

**El Registro Único de Beneficiarios**

El Reglamento de la LDPS (DE 43/2016) crea el Registro Único de Beneficiarios como herramienta, precisamente, para la priorización y unificación de la base de datos de todos los programas de protección social (art. 22 DE 43/2016). A la fecha, y desde el año 2012, se ha utilizado el Registro Único de Participantes (RUP) que ha servido para la gestión del SPSU, al contener información socioeconómica de la población beneficiaria de distintos programas y medidas de corte social, que ha permitido su calificación al comprobarse su condición de pobreza<sup>34</sup>. Sus datos se actualizan permanentemente para que sean retomados por las instituciones de gobierno responsables de la implementación de los mismos (entre ellas, el FISDL), así como para verificar su evolución<sup>35</sup>. El RUP permite unificar y ordenar a las personas beneficiarias, seleccionadas bajo criterios y mecanismos propios de aquellas. Se encuentra bajo la coordinación de la STPP y de la responsabilidad operativa de la DIGESTYC, adscrita al Ministerio de Economía (MINEC). El Estado es el garante de la aplicación de la LDPS y, en ese marco, la Presidencia de la República es la responsable de dirigir la respectiva política social, a través del ya mencionado Sistema Nacional de Desarrollo, Protección e Inclusión Social (arts. 1 y 11 LDPS), así como del Sub Sistema de Protección Social.

<sup>34</sup> Inició en función de las intervenciones previstas para los municipios priorizados por su pobreza extrema alta y severa del Programa Comunidades Solidarias, tanto urbanas como rurales. Se espera, sin embargo, que sirva para la focalización del conjunto de programas y medidas gubernamentales (incluida la entrega de subsidios a bienes y servicios públicos) que se dirigen a la población de menores ingresos, en todo el territorio nacional.

<sup>35</sup> Uno de sus insumos fue el Mapa de Pobreza (§ 2.2)

### 3.3. Contenido

Red Solidaria tuvo tres ejes de intervención: la Red Solidaria a la Familia, la Red de Servicios Básicos y la Red de Sostenibilidad de las Familias (art. 5 DE 11/2005). La primera de ellas fue el componente principal del programa, e incluyó (acompañada de capacitaciones) la entrega de transferencias monetarias condicionadas a las madres de familia o mujeres jefas del hogar que se destinaron para la salud y educación iniciales de niñas y niños. La segunda, contempló proyectos para mejorar la cobertura de saneamiento ambiental y agua, electrificación rural y caminos de acceso a los servicios educativos y de salud (infraestructura básica). Finalmente, el tercer eje se dirigió a apoyar la diversificación de los ingresos familiares y el aumento de la productividad, a través de la capacitación laboral, proyectos productivos y microcréditos.

**Prestaciones de Red Solidaria**

Por su parte, el Programa Comunidades Solidarias ha mantenido, en lo esencial, los componentes ya señalados (agregándoles la convivencia pacífica), sólo que reorganizándolos en cuatro ejes estratégicos, tanto para las Comunidades Solidarias Rurales como para las Urbanas (art. 5 DE 85/2015): capital humano, servicios básicos, generación de ingresos y gestión territorial. Se destaca el primer eje, que retoma las acciones en educación y salud, vía transferencias monetarias condicionadas pero también con la mejora, fortalecimiento y ampliación de la infraestructura y los servicios educativos y sanitarios, atención a la primera infancia y nutrición, pensión básica, formación y bonos educativos, así como prevención de violencia. El segundo eje se dirige también a la infraestructura relacionada al manejo de desechos sólidos, reconstrucción por desastres, equipamiento básico y servicios públicos (en el área urbana, se apoya el mejoramiento de los asentamientos precarios y la reducción de su vulnerabilidad). El tercer eje se plantea desarrollar los emprendimientos, la formación y capacidad productiva, la empleabilidad, la generación de ingresos y el Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI) (en el caso de las Comunidades Solidarias Urbanas)<sup>36</sup>.

**Prestaciones de Comunidades Solidarias**

En lo concerniente a la LDPS (art. 15), establece que los programas que hayan de ejecutarse deberán estar «armonizados con el Plan de Desarrollo, Protección e Inclusión Social» y contar con su respectivo «documento de diseño conceptual y reglas de operación». De manera particular, definió los siguientes programas y acciones como correspondientes al Subsistema de Protección Social: Comunidades Solidarias; la dotación de uniformes, zapatos y útiles escolares; la alimentación y salud escolar; el programa vaso de leche escolar; el PATI; Ciudad Mujer; Nuestros Mayores Derechos; la pensión básica universal; el Programa de Agricultura Familiar (PAF); lo paquetes agrícolas; el acceso y cobertura a la salud integral, pública y gratuita; el acceso y mejoramiento de vivienda; la

**Prestaciones según la LDPS**

<sup>36</sup> El cuarto y último eje es de carácter más general y se refiere a fortalecer la participación comunitaria, la institucionalidad municipal y la coordinación local. En las Comunidades Solidarias Urbanas se agrega la gestión comunitaria de los riesgos urbanos.

infraestructura social básica; y la atención integral a la primera infancia (art. 30 LDPS)<sup>37</sup>.

En materia de abordaje específico de la pobreza, se destaca entre ellos, por supuesto, el programa de Comunidades Solidarias y sus intervenciones de carácter no contributivo (art. 18, letras a, c, h, j, l y m DE 43/2016). Además el PATI, por su aporte en disminuir el impacto de los bajos ingresos en los hogares de asentamientos urbanos precarios, priorizando a las jefas de hogar y a la juventud. El PAF, concebido para «reducir los niveles de pobreza en el área rural», atendiendo especialmente la producción agrícola y la situación nutricional de las familias. La entrega de paquetes agrícolas, destinado a mejorar la seguridad alimentaria de familias pobres, rurales y urbanas. El acceso y mejoramiento de vivienda, de hogares con precariedad económica. Y, finalmente, la infraestructura social básica en los municipios en condición de pobreza. Este catálogo no excluye otros programas y acciones que puedan añadirse posteriormente «en la búsqueda de la universalidad para garantizar los derechos de todas las personas» y al considerarse necesarios (arts. 29 y 30 LDPS). La modificación de los mismos también es contemplada, «considerando la disponibilidad presupuestaria del Estado» (art. 31 LDPS) o conforme a las evaluaciones realizadas cada año (art. 36 LDPS).

### 3.4. Límites

**Corresponsabilidad, único límite al otorgamiento de prestaciones**

La actual normativa aplicable, tanto de las Comunidades Solidarias como de los programas y acciones que se encuentran en la LDPS, no contemplan circunstancias legales que resulten en la negación de las prestaciones ofrecidas. En el primer caso, sin embargo, se mantiene la disposición de que los bonos que se entregan a las familias (mismas transferencias monetarias de Red Solidaria) son «con corresponsabilidad en educación y salud» (art. 5 a DE 85/2015).

### 3.5. Garantías

**La exigibilidad, principio rector de la LDPS... pero sin desarrollar**

Entre sus principios rectores, la LDPS incluye la exigibilidad (art. 4 d), a la que define como el «derecho de todas las personas para solicitar, en el marco de la política social y de las reglas de los programas, el acceso y goce de los derechos de las personas» (art. 5 LDPS). Asimismo, reconoce entre los derechos de la población beneficiaria de la política social (art. 35, letras c y g LDPS), el de conocer las formas de denunciar ante incumplimientos, así como participar en los programas vigentes en un ambiente libre de violencia, acoso sexual y cualquier tipo de abuso de autoridad. Sin embargo, no establece recursos, mecanismos ni procedimientos para garantizar tales efectos, ya sea a través de denuncias o, incluso de quejas, frente a cualquier acción y omisión que afecte o vulnere los derechos reconocidos. Tampoco

<sup>37</sup> En el respectivo Reglamento (DE 43/2016) se especifica el contenido de cada programa (art. 18).

contempla sanciones ni vías de reparación y corrección de prácticas en ese sentido.

Las garantías dispuestas se refieren a procurar la objetividad y la transparencia en la selección y manejo de la población beneficiaria (art. 34 LDPS); la evaluación «permanente, rigurosa y objetiva» de la política y sus programas, desde un enfoque de derechos y de generación de resultados, para «reforzarla, corregirla o reorientarla» (art. 39 LDPS). Incluye la emisión de informes anuales a la Asamblea Legislativa «sobre el grado de avance en el goce de los derechos sociales»<sup>38</sup>, según contenidos mínimos de los mismos y la referencia a otros temas como la progresividad en su consecución, la participación ciudadana, la máxima movilización de los recursos disponibles y el acceso a información (art. 49 LDPS) (§ 4.1.e).

Los derechos de la población beneficiaria de la política social que reconoce la LDPS (art. 35, letras a, c, d y h) a la información y participación pueden servir como garantía indirecta de las prestaciones. Por ejemplo, debe recibir información clara, adecuada, suficiente y oportuna sobre los programas disponibles y los mecanismos para acceder a ellos. También deberá conocer aquellos propios para ejercer la participación ciudadana e, incluso, tener la oportunidad de realizar propuestas para modificar y corregir dichos programas (o crear otros), debiendo recibir respuesta al respecto. En ese mismo sentido, la LDPS introduce el mandato de que el Plan de Desarrollo, Protección e Inclusión Social sea formulado «de manera participativa, garantizando la más amplia consulta y deliberación social, en todos los Municipios y Departamentos» (art. 13). Mientras que establece el carácter participativo de la política social, que deberá «promover y facilitar los mecanismos para la intervención de la sociedad en la formulación, monitoreo, seguimiento y evaluación de la misma» (art. 20 LDPS). Tales mecanismos se prevén a nivel local y departamental, aunque coordinados desde la Presidencia de la República, y tienen como objetivo las prioridades de inversión social y las formas de ejecutarlas (arts. 21 y 22 LDPS). La transparencia en la ejecución de los programas sociales es una obligación reconocida también por la LDPS (art. 50). Como parte del derecho al acceso a la información pública y de la rendición de cuentas que debe brindarse sobre la política social, puede conocerse desde los resultados de las consultas y de las evaluaciones realizadas al respecto, hasta el diseño conceptual, el marco operacional y la información relacionada a los programas sociales (sobre todo de los relativos a transferencias monetarias y de bienes materiales). Asimismo, a través de su Reglamento, se complementa lo dispuesto en la LDPS, agregando la contraloría ciudadana a las diferentes intervenciones promovidas en el marco de la política social, para que la población verifique y evalúe su implementación y resultados (art. 5 DE 43/2016).

**Evaluaciones e informes, única garantía expresa**

**Información y participación, garantía indirecta de las prestaciones**

<sup>38</sup> Para conocimiento del/la titular de la Presidencia de la República, el período establecido es de cada tres meses (art. 8, Reglamento de la LDPS o DE 43/2016).

#### 4. ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA

##### 4.1. Para favorecer el ejercicio de otros derechos sociales

**Derecho a la seguridad social: obligación de pensiones mínimas, pero insuficiencia de las mismas**

La Ley 927/1996, del Sistema de Ahorro para Pensiones (LSAP)<sup>39</sup>, sustituyó el régimen administrado hasta esa fecha por entidades públicas por un sistema privado de capitalización individual para la provisión de prestaciones en casos de invalidez, vejez y muerte (sobrevivencia)<sup>40</sup>. A este sistema pueden afiliarse personas que trabajan en el sector privado, público y municipal (art. 1 LSAP), quienes subsisten como afiliadas aun cuando no se encuentren activas laboralmente (art. 5 LSAP).

La LSAP establece que el Estado debe garantizar el pago de pensiones mínimas cuando las cuentas de ahorro de las personas afiliadas fueren insuficientes y conforme a condiciones definidas en ese sentido (art. 2 h LSAP). Para ello, deberá aportarse los fondos públicos necesarios. Tales pensiones también deben cubrir las situaciones de vejez, invalidez común y sobrevivencia (art. 144 LSAP). El monto de estas pensiones mínimas se incluye en el Presupuesto General de la Nación y se establece «tomando en cuenta la variación relativa del salario promedio cotizante del Sistema y los recursos disponibles del Gobierno Central» (art. 145 LSAP)<sup>41</sup>. Aplica cuando se agota el saldo de la cuenta de ahorro de la persona afiliada y ésta carece de ingresos iguales o superiores al salario mínimo vigente (art. 146 LSAP)<sup>42</sup>, establecido en 251,70 \$\$ para el sector comercio y servicios, durante 2015 (§ 4.2.b). Regulado el procedimiento respectivo en el Reglamento de Pensiones Mínimas<sup>43</sup>, la condición de no percepción de ingresos es realizada por cada Administradora de Fondos de Pensiones (AFP), que activa la garantía estatal de la pensión mínima o la suspensión de la misma cuando se supera el techo de ingresos requerido (arts. 4, 5, 24 y 25 DE 53/2004). Los recursos para el pago de dicha

<sup>39</sup> Decreto Legislativo 927, de 20 de diciembre de 1996, publicado en el Diario Oficial el mismo día.

<sup>40</sup> El derecho a la pensión por invalidez opera al haber menoscabo en la capacidad de las personas para ejercer cualquier trabajo, por enfermedad, accidente común o «debilitamiento de sus fuerzas físicas e intelectuales», aun sin tener cumplida la edad requerida para acceder a una pensión por vejez (art. 105 LSAP). Para tener derecho a esta última, uno de los principales requisitos establece que los hombres deben cumplir 60 años de edad y las mujeres 55, registrando un mínimo de 25 años de cotizaciones (continuas o discontinuas) (art. 104 c LSAP). La pensión de sobrevivencia la adquieren cónyuges (convivientes) y descendientes y progenitores dependientes económicamente de la persona afiliada, cuando fallezca por enfermedad o accidente común (arts. 106-109 LSAP). Una renta vitalicia también está prevista pero depende de la contratación de una aseguradora privada de parte de cada trabajadora o trabajador (arts. 134 y 135 LSAP).

<sup>41</sup> La correspondiente a sobrevivencia equivale a un porcentaje de la de vejez, mientras que las de invalidez mantienen su monto al convertirse en pensiones de vejez, cuando la persona cumple la edad legalmente establecida.

<sup>42</sup> Otros requisitos específicos se detallan según se trate de cada tipo de pensión contemplado en la ley (arts. 147-149 DL 927/1996).

<sup>43</sup> Decreto Ejecutivo 53, de 18 de octubre de 2004, publicado en el Diario Oficial el mismo día.

pensión mínima provienen del Ministerio de Hacienda pero son administrados y entregados por la AFP (arts. 6-13 DE 53/2004), bajo la fiscalización y régimen de sanciones por incumplimiento a cargo de la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF) (arts. 20 y 21 DE 53/2004). De acuerdo a la STPP, un 70% de la población afiliada recibe una pensión mínima, coincidente con el estimado de que sólo alrededor de un tercio de esta población se mantiene efectivamente cotizando, según sus ingresos percibidos. Para el ejercicio fiscal 2016, el monto de la pensión mínima de vejez e invalidez total es de 207 \$\$ mensuales, mientras la pensión mínima por invalidez parcial es de 145 \$\$<sup>44</sup>. No obstante, se debe señalar que este sistema de pensiones tiene una cobertura sumamente limitada, y además deja fuera a sectores de trabajadores que históricamente han sido excluidos incluso de los estándares mínimos de protección laboral, como por ejemplo, los trabajadores y trabajadoras del sector agropecuario y del sector de servicios domésticos. Aunque la Constitución establece que «los trabajadores agrícolas y domésticos tienen derecho a protección en materia de salarios, jornada de trabajo, descansos, vacaciones, seguridad social, indemnizaciones por despido y, en general, a las prestaciones sociales»; y que la extensión y naturaleza de estos derechos se determinarán por ley «de acuerdo con las condiciones y peculiaridades del trabajo» (art. 45 CN), la LSAP, aprobada en 1996, únicamente estipula que estos sectores serían incorporados mediante un reglamento especial que tendría en cuenta sus particularidades (art. 9 LSAP). No obstante, pese a que la falta de regulación de estos aspectos dentro de la misma ley era ya una omisión importante, hasta la fecha (casi dos décadas después) ni siquiera se ha cumplido con la obligación de elaborar dichos reglamentos. En definitiva, el sistema de pensiones actual, no constituye una garantía efectiva de protección frente a la pobreza. Más bien parece reproducir e incluso reforzar la desigualdad y la exclusión social hacia los sectores de menores ingresos<sup>45</sup>.

Más recientemente, la LDPS (art. 30 h DL 647/2014) brindó respaldo legal al pago de una pensión básica (denominada universal, aunque en realidad es un programa focalizado) que se venía implementando como parte de los programas sociales desde el año 2009 y que, para 2015, cubría aproximadamente a unas 31.500 personas mayores de 70 años que viven en alguno de los 95 municipios que presentan mayores niveles de pobreza, que tienen escasos recursos económicos o que viven en situaciones de abandono y se encuentran fuera de los sistemas de seguridad social contributivos<sup>46</sup>. En su respectivo reglamento, se dispone que el propósito de esta modalidad de pensión es propiciar «el bienestar integral de las personas adultas ma-

**Pensiones básicas para personas mayores en pobreza extrema**

<sup>44</sup> Art. 4 de la Ley 192/2015 de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2016, publicada en el Diario Oficial el 15 de diciembre de 2015.

<sup>45</sup> Para un mayor detalle Vid. PDDH, *Informe Alternativo de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de El Salvador (2006-2013)*, PDDH, San Salvador, 2014.

<sup>46</sup> FISDL, *Memoria de Labores 2015*, FISDL, San Salvador, 2015, p. 39. Secretaría Técnica de la Presidencia, *El camino del cambio en El Salvador. Legados de cuatro años de gestión*, GOES, San Salvador, p. 86.

**Derecho al trabajo:  
políticas de empleo**

yores», fortaleciendo su autonomía. Si bien en ninguna de estas normativas se establece a detalle otros criterios relacionados al programa, sus antecedentes como parte de las Comunidades Solidarias explican que se haya conservado la priorización de este grupo poblacional a partir los setenta años (art. 1 DE 56/2009), a quienes se entrega 50 \$\$ mensuales para el logro del referido propósito.

Por otra parte, se ha pretendido dinamizar la generación de empleo a través de los programas de asistencia social, sobre todo desde la ejecución de Red Solidaria (DE 11/2005), ofertando capacitaciones, financiamiento de proyectos productivos y disponibilidad de microcréditos, en apoyo al ingreso de las familias en condición de pobreza. Situación similar ha ocurrido con la versión de Comunidades Solidarias, desde el año 2009, cuyo eje de generación de ingresos también se concentra en la formación y habilitación laboral, el emprendimiento y la capacidad productiva de familias y jóvenes de asentamientos urbanos y rurales pobres. Sin embargo, en la ejecución de ambos programas, este componente no ha figurado como el principal. El PATI (§ 3.3) es el único programa que, en el marco del SPSU, se ha creado de forma explícita para mejorar las condiciones de empleabilidad de mujeres jefas de hogar y de jóvenes de familias de bajos ingresos o a quienes ha afectado la crisis económica, en asentamientos urbanos precarios. Con la entrega de 100 \$\$ mensuales, durante un período de seis meses, las personas beneficiadas debían participar en proyectos comunitarios y cursos de capacitación en actividades productivas (como panadería, artesanías, cocina, cosmetología, mecánica automotriz, bisutería, entre otras). Contaban también con la oportunidad de recibir asistencia técnica y formación para iniciar un negocio propio, con el apoyo del FISDL y de las municipalidades<sup>47</sup>. El PATI finalizó a mediados de 2015, siendo sustituido en agosto de ese año por el Programa de Emprendimiento Solidario. Previsto a desarrollarse en 21 municipios del país, éste se concibe como un mecanismo de seguimiento a población beneficiada con programas relacionados a Comunidades Solidarias Rurales así como al propio PATI. Su impacto es menor que el pretendido por este último, al tener como meta la atención a 1.000 personas. Asimismo, a inicios de 2016, se lanzó el Programa de Empleo y Empleabilidad Joven (denominado Jóvenes con Todo), que reproduce la lógica de inserción laboral y productiva del PATI: capacitaciones, capital semilla para emprendimientos, prácticas laborales, pasantías remuneradas y reinserción educativa. Dirigido a jóvenes entre 16 y 29 años, a quienes proveerá de un estipendio y tutoría, persigue cubrir 3.000 personas en su primer año de implementación.

**Derecho al salario  
mínimo, pero  
insuficiencia de su  
cuantía**

La CN establece que todos los trabajadores y trabajadoras tienen derecho a «devengar un salario mínimo», el cual se debe fijar periódicamente, atender al costo de la vida y «ser suficiente para satisfacer las necesidades normales del hogar del trabajador en el orden material, moral y cultural» (art. 38 CN). En similares términos se refiere el Código 15/1972 de Trabajo, añadiendo que para apreciar el costo de la vida deben considerarse los gastos ordinarios en alimentación, vestuario vivienda, educación y protección de la salud, de una familia

<sup>47</sup> FISDL, *Memoria de Labores FISDL 2014*, FISDL, San Salvador, 2014, p. 18.

obrero promedio, campesina o urbana» (art. 146). Esta disposición no se ha cumplido históricamente: los salarios mínimos han sido insuficientes para cubrir el costo de la vida, sobre todo en sectores como el agropecuario. Actualmente, el salario mínimo mensual para el sector de comercio y servicios es de 251,70 \$\$; para el sector industria es de 246,60 \$\$; para el sector maquila textil y confección de 210,90 \$\$; y para el sector agropecuario de 118,20 \$\$<sup>48</sup>; mientras que el costo promedio de la CBA Urbana para 2015 fue de 200,86 \$\$ y el de la CBA Rural fue de 146 \$\$<sup>49</sup>. Estos montos dejan en evidencia que los salarios mínimos no garantizan que las familias puedan satisfacer sus necesidades básicas<sup>50</sup>.

A finales de la década de los noventa, se creó el Fondo Especial de los Recursos Provenientes de la Privatización de ANTEL (conocido como FANTEL<sup>51</sup>), para financiar programas y proyectos de naturaleza económica y social<sup>52</sup>. La asignación de becas para educación superior fue una de las áreas priorizadas para premiar y potenciar «los esfuerzos y la excelencia académica [...] mediante el financiamiento total o parcial de estudios de pre-grado y post-grado (maestrías y doctorados), ya sea en el país o en el extranjero» (art. 11 f) LFERPPA). Para tal efecto, se ha destinado el 20% de los rendimientos netos que produzcan los recursos del Fondo (art. 12 d) LFERPPA). Conocidas como Becas FANTEL, incluyen el pago de matrícula y mensualidades, así como un monto mensual de dinero para el pago de libros y materiales de estudio, manutención y otros gastos básicos para completar la formación académica de estudiantes o profesionales sobresalientes académicamente. En el primer grupo, se encuentran quienes obtienen las más altas calificaciones en la Prueba de Aprendizaje y Aptitudes para Egresados de Educación Media (PAES), que se realiza en todas las instituciones educativas (públicas y privadas) del país como requisito para obtener el título de bachiller. En el segundo grupo, se incluye a las personas que muestran un elevado rendimiento en sus estudios superiores. En ambos casos, se espera beneficiar a personas con limitados recursos económicos<sup>53</sup>.

Respecto a los niveles de parvularia y educación básica, se aprobó la Ley del Programa de Vaso Leche Escolar<sup>54</sup> (LPVLE), que establece

**Derecho a la educación:  
programas de becas**

**Prestaciones de alimentación y material escolar**

<sup>48</sup> <http://www.mtps.gob.sv/consejo-nacional-del-salario-minimo/>

<sup>49</sup> <http://www.digestyc.gob.sv/index.php/temas/ee/canasta-basica-alimentaria-cba.html>

<sup>50</sup> Para un mayor detalle, vid. PDDH, *Informe Alternativo de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de El Salvador (2006-2013)*, San Salvador, 2014.

<sup>51</sup> La información concerniente se encuentra en el sitio: <http://www.fantel.gob.sv/>

<sup>52</sup> Mediante la Ley del Fondo Especial de los recursos provenientes de la privatización de ANTEL (LFERPPA), en el Decreto Legislativo 605, de 6 de mayo de 1999, publicado en el Diario Oficial el mismo día.

<sup>53</sup> En abril de 2016, el Gobierno de El Salvador solicitó una reforma legal que agregaría un área de trabajo a ser financiada por los Fondos FANTEL: el Apoyo a la niñez, juventud y población prioritaria, misma que incluye el financiamiento de programas y proyectos de desarrollo educativo y tecnológico, entre otros, dirigidos a estos grupos poblacionales. La iniciativa sigue en estudio en el seno de la Asamblea Legislativa.

<sup>54</sup> Mediante Decreto Legislativo 304, de 8 de febrero de 2013, publicado en el Diario Oficial el 4 de marzo.



que estudiantes de todos los centros educativos públicos deben consumir «como mínimo» dos vasos de leche fluida por semana (art. 1 LPVLE). Habiendo iniciado como un programa presidencial con alcance restringido a finales de 2010 (cubriendo sólo siete de los 14 departamentos del país), contempla a la fecha la obligación del Estado de asignar los recursos necesarios para su extensión a nivel nacional (art. 2 LPVLE)<sup>55</sup>, al considerarse un factor que contribuye al rendimiento escolar de niñas y niños que estudian en el sistema educativo público, además de estimular su incorporación y permanencia en el mismo<sup>56</sup>. La dotación de uniformes, zapatos y útiles escolares tiene una finalidad similar a esto último, al proponerse coadyuvar «a la disminución de las barreras económicas que limitan la matrícula de niños, niñas y adolescentes» (art. 18 b LDPS). Hasta el año 2014 no incluyó a estudiantes de bachillerato, por lo que fue desde el 2015 que se amplió a todos los niveles educativos de las escuelas públicas y los institutos nacionales.

#### Programas de alfabetización

Fuera del ámbito escolar, los programas de alfabetización han sido una constante en El Salvador. Actualmente se plantea como un proceso que busca mejorar la calidad de vida de las personas favoreciendo, entre otros resultados, el reconocimiento de derechos y la apropiación de responsabilidades ciudadanas<sup>57</sup>. Su población meta es la juventud (a partir de los 15 años) y las personas adultas, tanto del área rural como urbana. Dirigido a aquellas personas que no han tenido o podido aprovechar la oportunidad de aprender a leer y escribir, plantea cubrir un proceso que permita desarrollar tres niveles educativos: el inicial (que equivale al 1° y 2° grado de educación básica); el de continuidad educativa (que corresponde al 3° y 4° grado); y el tercer nivel (relacionado al 5° y 6° grado).

#### Derecho a la salud: medidas contra el pago de cuotas por asistencia sanitaria

La salud es reconocida como una obligación del Estado que debe ser asegurada a cada persona (art. 1.3 CN) y, en esa medida, constituye un bien público (art. 65.2 CN). El texto constitucional establece que el Estado «dará asistencia gratuita» a aquellas personas enfermas que carezcan de recursos «y a los habitantes en general, cuando el tratamiento constituya un medio eficaz para prevenir la diseminación de una enfermedad transmisible» (art. 66 CN)<sup>58</sup>. Asimismo, dispone

<sup>55</sup> La dotación del vaso de leche es uno de los componentes del Programa de Alimentación y Salud Escolar (PASE), implementado por el Ministerio de Educación (MINED) desde la década de los ochenta. A la misma, se han sumado la entrega de un refrigerio, el establecimiento de huertos y el funcionamiento de tiendas en los centros educativos públicos.

<sup>56</sup> Lo anterior, sin embargo, no se incluye entre los propósitos expresos que se le atribuyen (al igual que al PASE) en el marco legal correspondiente (art. 18, letras c y d, DE 43/2016).

<sup>57</sup> La información concerniente se encuentra en el sitio: <http://www.mined.gob.sv/index.php/programas-educativos/programa-de-alfabetizacion>.

<sup>58</sup> Recientemente, la LDPS ha incluido entre sus programas sociales el acceso y cobertura universal a la salud integral que, además, define como pública y gratuita (art. 18 k, DE 43/2016); la misma, refiere a su alcance de posibilitar el acceso oportuno a los servicios de salud para toda la población. En este sentido, cabe mencionar también que una de las principales estrategias para extender la cobertura y acercar los servicios de salud pública a población en mayor situación de vulnerabilidad ha sido la conformación de Equipos Comunitarios de Salud (ECOS) Familiares como parte del primer nivel de atención en salud.

que el Estado «tomará a su cargo» a las personas indigentes «cuando por su edad o incapacidad física o mental, sean inhábiles para el trabajo» (art. 70 CN). Para el cumplimiento de tales disposiciones, en la administración 2009-2014 se dispuso la eliminación definitiva de todo tipo de cobro por la atención y prestación de servicios de salud, tanto en los centros hospitalarios como en el conjunto de establecimientos públicos del sistema sanitario; aun si dicho cobro fuera calificado como donación voluntaria, a tenor de lo que ocurría hasta ese momento<sup>59</sup>. En el caso de los centros hospitalarios, tuvo que promoverse una reforma al Reglamento General de Hospitales del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (DE 54/2009)<sup>60</sup>, para establecer que la población usuaria estaba exenta de todo pago, «bajo cualquier modalidad», no debiendo ser sometida, además, «a la realización de estudios socioeconómicos que busquen establecer su capacidad de pago» para cubrir los servicios de salud requeridos ni recibidos (art. 112). Se prohibió, así, las tesorerías o colecturías que funcionaban con la finalidad, precisamente, de realizar los cobros<sup>61</sup>. En cuanto a los establecimientos de la red pública de salud se dispuso de forma clara que no podían exigir cuotas «en ningún caso» e igualmente «bajo ninguna modalidad en pago parcial o total por los servicios que se provean a la población» (art. 1 DE 53/2009). Contempló, además, prácticamente en los mismos términos, la disposición sobre la imposibilidad de someter a ninguna persona a estudios socioeconómicos y de que existan entidades responsables de ello (art. 2 DE 53/2009). Considerada como una de las principales barreras económicas, que incidía en que un 40% de la población no tuviera acceso a los servicios de salud, fue una de las primeras medidas implementadas al inicio de esa gestión de gobierno en junio de 2009, ratificando la gratuidad de la atención sanitaria<sup>62</sup>. Como resultado, pasaron de representar (junto con la venta de servicios a terceros) del 6% al 2% del financiamiento del MINSAL, entre el año 2005 y el 2010. Y aunque la supresión de cuotas voluntarias se tomó como parte del componente del Sistema de Protección Universal del Plan Global Anticrisis, desarrollado hasta diciembre de 2010, esta medida (al igual que otras) se ha mantenido hasta la actualidad<sup>63</sup>.

A diferencia de ello, otras medidas se aplicaron únicamente con carácter temporal para asegurar el acceso a la salud de trabajadoras y trabajadores del sector formal que habrían perdido sus empleos en razón de recientes escenarios de grave crisis económica y, por tanto, su calidad (en este caso) de cotizantes activos del Instituto Salvadoreño

**Medidas para asegurar el acceso a la salud a desempleados**

<sup>59</sup> Decretos Ejecutivos 53 y 54, de 21 de septiembre de 2009, publicados en Diario Oficial el mismo día.

<sup>60</sup> El referido reglamento fue emitido mediante Decreto Ejecutivo 55, de 10 de junio de 1996, publicado en el Diario Oficial el mismo día.

<sup>61</sup> Los mismos eran concebidos por dicho reglamento, en la versión original de su art. 112, como un aporte o cuota de recuperación de los costos incurridos por el centro hospitalario (Considerando IV).

<sup>62</sup> Vid. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, *Informe de Labores 2009-2010*, MSPAS, San Salvador, 2010, pp. 95 y 127.

<sup>63</sup> Vid: GOES, *Plan Quinquenal 2010-2014*, GOES, San Salvador, 2010, pp. 33, 34 y 37.

del Seguro Social (ISSS). Así, en el año 2009, se aprobó el Régimen Transitorio para la prestación de servicios de salud para los trabajadores cesantes (DE 13/2009)<sup>64</sup>. Su propósito fue regular la continuidad de las prestaciones relacionadas a aquellas personas cuya relación laboral hubiera terminado, por despido o por finalización o suspensión contractual, mediante resolución judicial (art. 2 DE 13/2009). Este beneficio cubriría un período de seis meses, contados inmediatamente después de operada la cesantía, con excepción de las patologías de alto riesgo que requirieran mantener el respectivo tratamiento (hasta un máximo de 52 semanas más) o que tuvieran alguna cita programada pendiente (art. 4 DE 13/2009). En diciembre de 2010 finalizó la posibilidad de reclamar dicho beneficio (art. 8 DE 13/2009).

**Balance del  
acceso a la salud:  
desigualdades  
persistentes**

Con todo, resulta también importante señalar que el sistema de salud en El Salvador se encuentra sumamente fragmentado y segmentado. Existen diferentes instituciones que atienden a sectores específicos de la población, y esto ha generado grandes inequidades entre la calidad de atención que reciben y la inversión en cada una de ellas en proporción al porcentaje de la población que atienden. Estas marcadas desigualdades han sido reconocidas por las actuales autoridades de salud<sup>65</sup>, sin que a la fecha se observe una clara tendencia hacia la reducción de las mismas<sup>66</sup>.

**Derecho al agua:  
medidas para mejorar  
el acceso de las  
personas en situación  
de pobreza**

En cuanto al acceso a agua y otros servicios básicos, la LDPS contempla entre los programas sociales a promover, aquellos relacionados con la infraestructura social básica (como los que ha venido desarrollando el FISDL desde su creación), a efecto de procurar a la población servicios considerados básicos y estratégicos en los municipios en condición de pobreza (art. 18 m LDPS). La normativa referida al acceso económico al agua denomina Tarifas por los servicios de Acueductos y Alcantarillados y otros, que presta la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados<sup>67</sup>, y reconoce que familias de escasos recursos económicos «habitan o funcionan en un espacio determinado del territorio nacional, sea que se denominen comunidad, barrio, cantón, caserío, u otro asentamiento humano similar» (art. 2.3). Esta normativa establece el servicio colectivo para el abastecimiento del agua potable como una de las modalidades para la prestación del mismo de parte de la ANDA<sup>68</sup>, a través de cantareras o conexión «de red de acueducto que suministra agua potable a una asociación comunal» (art. 2.23). Corresponde a esta organización comunitaria el respectivo pago por el consumo que realizan las familias de este tipo de suministro (de uso residencial limitado) (art. 4, numeral 4.5.1)<sup>69</sup>. A nivel nacional, sólo el 66% de la población dispone del

<sup>64</sup> Decreto Ejecutivo 13, de 30 de junio de 2009, publicado en el Diario Oficial el mismo día.

<sup>65</sup> Ídem, p. 39.

<sup>66</sup> PDDH, *Informe Alternativo...* cit. p. 48.

<sup>67</sup> Acuerdo Ejecutivo 867 (Ramo de Economía), de 16 de octubre de 2009, publicado en el Diario Oficial el mismo día. Con reformas en 2010 y 2011.

<sup>68</sup> Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados. Lo relacionado a su ámbito de actuación, puede encontrarse en el sitio oficial: <http://www.anda.gob.sv/>

<sup>69</sup> La tarifa fijada es de 0.10 \$ por metro cúbico consumido, no debiendo alcanzar un valor total inferior a la tarifa mínima residencial establecida (§ 4.1.d).

servicio de agua potable (por cañería domiciliar), reduciéndose en el área rural esta disponibilidad al 59%, y sólo cubriendo al 70% de las zonas urbanas<sup>70</sup>.

En cuanto a servicios domiciliarios, las tarifas sobre los servicios de agua potable, acueductos, alcantarillados y otros, se han previsto diferenciadas, estableciendo el precio a aplicar en la prestación de los mismos conforme al consumo reportado por la población usuaria<sup>71</sup>. La tarifa mínima corresponde al cobro «por derecho de conexión» y al consumo de hasta 10 metros cúbicos<sup>72</sup>. La misma se cifró en 2,29 \$\$, que se mantienen a la fecha (art. 4 AE 867/2009)<sup>73</sup>. Aproximadamente el 93% de las personas que hacen uso de los servicios de agua potable prestados por la ANDA se encuentra subsidiado, por lo que está en curso un proceso de focalización más precisa, especialmente en cuanto a la aplicación de la tarifa mínima en beneficio de las personas con menores recursos económicos<sup>74</sup>. Se proyecta que alrededor del 70% de la población usuaria no experimente cambios al respecto<sup>75</sup>.

La normativa atinente (AE 867/2009) también establece la Declaratoria de Interés Social: una resolución que permite otorgar «un estatus preferente» a los asentamientos humanos considerados marginales o en desarrollo<sup>76</sup>, a efecto de ser beneficiarios de una tarifa preferencial<sup>77</sup>, previo estudio socioeconómico (art. 2, ordinales 7 y 23 c, y art. 3). Las Juntas Administradoras de Agua (generalmente de naturaleza rural) y otras figuras similares (asociaciones, comités, etc.), suelen apelar a esta disposición para la prestación comunitaria del servicio de agua potables que brindan a las familias que recurren a ellas para abastecerse del mismo, particularmente en el ámbito domiciliar<sup>78</sup>. La ANDA estima que funcionan más de 2,300 de estas es-

<sup>70</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2015*, Naciones Unidas, 2015, p. 59.

<sup>71</sup> Vid. art. 2 del Acuerdo Ejecutivo (AE) 867/2009, reformado por Acuerdo Ejecutivo 197, de 24 de febrero de 2010, publicado en el Diario Oficial el mismo día, y Acuerdo Ejecutivo 532, de 1 de junio de 2011, publicado en el Diario Oficial el mismo día.

<sup>72</sup> El consumo promedio nacional se ha cifrado en 44 metros cúbicos.

<sup>73</sup> En el año 2006 se introdujo este parámetro (art. 2), siendo de las primeras modificaciones aplicadas desde 1994. Vid. Acuerdo Ministerial 980 (Ramo de Economía), de 7 de julio de 2006, publicado en el Diario Oficial el mismo día.

<sup>74</sup> El subsidio (también diferenciado) aplica hasta los 34 metros cúbicos consumidos.

<sup>75</sup> En 2006 se estimó en 75% el porcentaje de la población usuaria con bajo consumo (AM 980/2006).

<sup>76</sup> Entidades públicas o de asistencia social y cierto tipo de proyectos se incluyen también en este beneficio. Anteriormente, desde el año 2006, sólo se hacía referencia a proyectos de carácter popular o de interés social (art.1, AE 980/2006).

<sup>77</sup> Dicha tarifa corresponde a 0,20 \$\$ por metro cúbico consumido, a la que se suma la correspondiente al alcantarillado cuyo precio fijo mensual para los asentamientos humanos calificados como marginales o en desarrollo, se ha definido en 0,10 \$\$ (art. 4, numeral 4.11). Para efectos comparativos, la tarifa residencial mínima para los hogares con consumo de 0 a 10 m<sup>3</sup> también tiene un precio fijo (el de 2,29 \$\$) sin cargo por el alcantarillado, mientras que, al consumir entre los 10 y los 20 m<sup>3</sup>, la tarifa residencial tiene un precio de 0,21/m<sup>3</sup> (art. 4, numeral 4.1).

<sup>78</sup> En mayo de 2016, la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA) introdujo una iniciativa a la Asamblea Legislativa para que entidades

**Derecho a la vivienda: medidas a favor de familias de bajos ingresos**

estructuras comunales que, a pesar de carácter privado, no tienen fines de lucro y dan cobertura al 50% del servicio público que se presta el área rural. No obstante, se debe señalar que en general existen serias debilidades institucionales y normativas en cuanto a los servicios de agua y vivienda de interés social, que han impedido que grandes sectores de la población accedan a los mismos. En el caso del agua, existen importantes desigualdades que afectan sobre todo a grupos de personas en situación de exclusión social<sup>79</sup>.

El Acceso y Mejoramiento de Viviendas es uno de los programas sociales contemplados por la LDPS (art. 18 l, DE 43/2016), referido a facilitar subsidios y contribuciones (parciales o totales) a familias en precariedad económica, para apoyarles en «la adquisición de lotes, construcción, mejora y compra de vivienda». Establece que debe aplicarse un enfoque de derechos humanos, asumido por la política nacional correspondiente. Desde 1992, el Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO) ha sido la institución encargada de brindar acceso y facilidades a las familias de más bajos ingresos para el financiamiento de unidades habitacionales calificadas como de interés social<sup>80</sup>. A partir del año 2001, este tipo de grupos familiares se definió como aquellos «cuyo ingreso mensual sea interior o igual al monto de cuatro salarios mínimos del comercio e industria»<sup>81</sup>. Recientemente, sin embargo, se estimó que alrededor del 70% de familias que presentan necesidades habitacionales a nivel nacional, tiene ingresos menores a un salario mínimo (urbano)<sup>82</sup> (251,70 \$\$ para el sector comercio y servicios en 2015, § 4.2.b). Aunado a ello, y ante la creciente evidencia a finales de la década de los noventa, de que miles de familias comenzaron a asentarse y construir sus viviendas en zonas calificadas como derechos de vía, de líneas férreas, carreteras y calles en tramos en desuso propiedad del Estado o terrenos baldíos, se emitieron leyes o decretos especiales que transfieren y legalizan, de forma gratuita<sup>83</sup>, los inmuebles en los que dichas familias habitan<sup>84</sup>. Desde entonces, de forma permanente y hasta la fecha, distintas iniciativas jurídicas han desafectado zonas con tales características. Su propósito principal ha sido garantizar a los grupos familiares la posesión

de este tipo sean declaradas, por sí, de utilidad pública e interés social, quedando automáticamente excluidas del pago de las tarifas y de cualquier otro cargo por actividades realizadas para la prestación comunitaria de los servicios de agua potable.

<sup>79</sup> Para un mayor detalle, vid. capítulos sobre El Salvador en Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO), *XII Informe sobre Derechos Humanos. Derecho al Agua*, Trama, Madrid, 2015, pp. 165-186.

<sup>80</sup> Art. 1.1 del Decreto Legislativo 258, de 28 de mayo de 1992, publicado en el Diario Oficial del mismo día.

<sup>81</sup> Reforma introducida mediante Decreto Legislativo 528, de 30 de agosto de 2001, publicado en el Diario Oficial el 20 de septiembre.

<sup>82</sup> Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, *Política Nacional de Vivienda y Hábitat de El Salvador, Gobierno de El Salvador*, 2015, p. 10.

<sup>83</sup> Los pagos son simbólicos, relacionados a la emisión del título de propiedad. Las instituciones responsables (el Fondo Nacional de Vivienda Popular, FONAVIPO, es la principal de ellas), así como el procedimiento y requisitos a cubrir, se encuentran establecidos en cada ley o decreto especial emitido.

<sup>84</sup> Entidades de utilidad pública al servicio de las comunidades, lo mismo que cooperativas agropecuarias legalmente constituidas, han sido beneficiadas también con esta prerrogativa.

y propiedad de una vivienda, pero también las condiciones para la introducción legal de los servicios básicos y la mejora de sus opciones de habitabilidad (construcción)<sup>85</sup>. Los referidos marcos jurídicos abarcan departamentos, municipios y comunidades diversas a lo largo del territorio nacional, que han sido intervenidos progresivamente (en tanto casos específicos). Coinciden en que los escasos recursos y la precariedad de la capacidad económica son los rasgos distintivos de las familias beneficiadas, lo que les imposibilita comprar una vivienda e, incluso, asegurar el derecho de propiedad de la misma a su descendencia.

Como parte del acceso a la información, además, la administración gubernamental 2014-2019 dio inicio, en abril de 2015, al Programa Presidencial «Una Niña, Un Niño, Una Computadora»<sup>86</sup>. Teniendo entre sus prioridades la de «asegurar la educación con inclusión y equidad social», se propone reducir la brecha digital «a través del acceso y uso responsable de las TIC» en los centros escolares públicos, mejorando su calidad educativa y promoviendo el desarrollo de competencias tecnológicas y futuras oportunidades laborales. Pretende que cada estudiante, de todos los centros educativos públicos, pueda utilizar un dispositivo informativo «en una relación 1 a 1». El personal docente también constituye población meta.

**Reducción de la brecha digital**

#### 4.2. En otros ámbitos

El Código 1030/1997 Penal (CP) establece en su artículo 63 que para la determinación de las penas, entre otras cosas, se debe tener especialmente en cuenta elementos como la «mayor o menor comprensión del carácter ilícito del hecho» y las «circunstancias que rodearon al hecho y, en especial, las económicas, sociales y culturales del autor». Además, cabe mencionar que el art. 29 CP, al estipular las circunstancias que atenúan la responsabilidad penal, contempla la categoría de «atenuantes por interpretación analógica», según la cual los tribunales pueden determinar circunstancias atenuantes relacionadas con las características personales o del ambiente de la persona. No se cuenta con información para afirmar si estas disposiciones están siendo aplicadas. Al contrario, más bien se han observado casos en los que el sistema penal salvadoreño es sumamente severo con las personas en situación de pobreza. Uno de los ejemplos más graves de esto lo brindan los casos de mujeres acusadas de aborto<sup>87</sup>, que han recibido condenas de más de 30 años de cárcel, ya que muchas veces se les suele cambiar la tipificación del delito a homicidio agravado. Las mujeres que han sido acusadas y condenadas por este delito se caracterizan por

**Eximentes y atenuantes; el sistema penal y las personas en situación de pobreza**

<sup>85</sup> Otros programas de entrega y legalización de propiedades para vivienda, desarrollados desde la década de los noventa, se enumeran y describen brevemente en el sitio oficial: <http://www.ilp.gob.sv/experiencia-en-programas-de-legalizacion/>.

<sup>86</sup> La información concerniente se encuentra en el sitio: <http://www.cien-ciaytecnologia.edu.sv/programas/ppc.html>.

<sup>87</sup> En El Salvador, desde 1998, la interrupción voluntaria del embarazo es delito incluso cuando está en peligro la vida de la mujer, cuando es producto de una violación o cuando existen anomalías fetales incompatibles con la vida.

vivir en condiciones de pobreza, tener baja escolaridad y limitado acceso a servicios de salud y educación de calidad<sup>88</sup>. Aunado a ello, en ocasiones son víctimas de tratos crueles, inhumanos y degradantes; enfrentan procesos injustos cargados de estereotipos machistas y violaciones de garantías procesales básicas como la presunción de inocencia o el derecho a defensa; y reciben condenas sumamente altas, aún y cuando hay evidencia de que se pudo tratar de abortos espontáneos<sup>89</sup>.

**Consideración de la de pobreza en algunas sanciones administrativas**

Por otra parte, en cuanto al derecho administrativo sancionador, El Salvador no cuenta con una ley general referida a los procedimientos administrativos, por lo cual cada normativa suele contener su propio régimen de infracciones y sanciones sin que necesariamente haya uniformidad entre ellos. No obstante, sí existe un número importante de leyes que establecen explícitamente la capacidad económica del infractor como un parámetro que se debe tener en cuenta para determinar los montos de las multas o sanciones.

**Exenciones fiscales y problemas de equidad tributaria**

La Ley 134/1991 de Impuesto sobre la Renta exime a las personas naturales con ingresos anuales menores a 4.064 \$\$ del pago del impuesto sobre la renta (art. 37). No obstante, también existen otros instrumentos legales que otorgan generosos beneficios fiscales principalmente a empresas de sectores económicos privilegiados. De acuerdo al Ministerio de Hacienda, en 2013, el Estado salvadoreño dejó de percibir 706,2 millones \$\$ (2,9% del PIB) debido a los diferentes beneficios fiscales existentes en el país<sup>90</sup>. Además, existen estudios que estiman que las pérdidas por evasión del Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios (IVA), y el Impuesto Sobre la Renta (ISR) ascendieron a 2.000 millones \$\$ para ese mismo año<sup>91</sup>. Sumado a ello, cabe señalar que los ingresos del Estado salvadoreño dependen en su mayoría de lo obtenido mediante impuestos, y dentro de ellos, se recauda más de impuestos indirectos<sup>92</sup>, los cuales afectan en mayor proporción a los sectores de menores ingresos<sup>93</sup>. Todo esto introduce problemas de equidad en la estructura tributaria del país y entidades como el Instituto Centroa-

<sup>88</sup> PDDH, *Informe Especial sobre el estado de los derechos sexuales y derechos reproductivos con énfasis en niñas, adolescentes y mujeres en El Salvador*, UNFPA, San Salvador, octubre 2015, pp. 31-33; Centro de Derechos Reproductivos, *Excluidas, perseguidas, encarceladas. El impacto de la criminalización absoluta del aborto en El Salvador*, Centro de Derechos Reproductivos, Nueva York, pp. 13-14. Vid. también Resolución emitida por la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), el cinco de noviembre de dos mil quince, en el marco del Expediente SS-0227-2014; Centro de Derechos Reproductivos, *Excluidas, perseguidas, encarceladas. El impacto de la criminalización absoluta del aborto en El Salvador*, Centro de Derechos Reproductivos, Nueva York, pp. 13-14.

<sup>89</sup> *Ibid.*

<sup>90</sup> <http://www.transparenciaactiva.gob.sv/mas-de-700-millones-deja-de-percibir-el-estado-por-beneficios-fiscales>

<sup>91</sup> [http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PMH/Novedades/Publicaciones\\_y\\_Boletines/Boletin/Otros/Efecto\\_redistributivo\\_politica\\_fiscal\\_2013\\_MH\\_15\\_julio\\_AG.pdf](http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PMH/Novedades/Publicaciones_y_Boletines/Boletin/Otros/Efecto_redistributivo_politica_fiscal_2013_MH_15_julio_AG.pdf)

<sup>92</sup> ICEFI, *Política fiscal salvadoreña, 2007-2013: diagnóstico y condicionantes financieros para la transición política de 2014*, ICEFI, San Salvador, 2013, pp. 4-12.

<sup>93</sup> ICEFI, *Incidencia de la política fiscal en la reducción de la desigualdad y la pobreza. El Salvador*, ICEFI, Ciudad de Guatemala, 2015, p. 45.

americano de Estudios Fiscales (ICEFI) han sido claras al afirmar que «para poder avanzar en la reducción de la pobreza y la desigualdad, El Salvador debe plantearse cambios en la forma como financia su presupuesto»<sup>94</sup>.

La Procuraduría General de la República (PGR) es la entidad encargada de «velar por la defensa de la familia y de las personas e intereses de los menores y demás incapaces» [sic] y «dar asistencia legal a las personas de escasos recursos económicos, y representarlas judicialmente en la defensa de su libertad individual y de sus derechos laborales» (art. 194.II CN). La Ley 775/2008 Orgánica de la PGR describe de forma un poco más amplia su misión. En general, existen deficiencias importantes en los procesos judiciales, incluso en aquellos recursos y procedimientos que deberían ser más accesibles, sencillos y expeditos como el amparo. Implican altos costos, son excesivamente prolongados, burocráticos, cargados de tecnicismos y formalismos, lo cual afecta especialmente el acceso a la justicia de las personas de bajos ingresos<sup>95</sup>.

**Asistencia legal a personas de escasos recursos; problemática**

## 5. GRUPOS VULNERABLES

La normativa específica para la protección de los derechos de la niñez y la adolescencia es la Ley 839/2009 de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (LEPINA), aprobada por la Asamblea Legislativa a mediados de abril de 2009. Se trata de un instrumento que contiene un amplio catálogo de derechos, entre los cuales se reconoce explícitamente el derecho a un nivel de vida adecuado (art. 20 LEPINA); y que crea un sistema de protección especializada para este grupo poblacional. Ha sido muy positiva la aprobación de esta normativa, aunque su aplicación ha tenido dificultades sobre todo presupuestarias y administrativas. La gran mayoría de denuncias que reciben las instituciones creadas a partir de la LEPINA continúan siendo a raíz de violaciones al derecho a la integridad personal, asociadas a maltrato físico y psicológico, aunque también son representativas las denuncias por violación al derecho a la salud, a la educación y a un nivel de vida adecuado<sup>96</sup>.

**El derecho de la niñez y adolescencia a un nivel de vida adecuado**

En abril de 2011, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley 645/2011 de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres (LIEEDCM) que contiene un capítulo específico referido a la promoción y protección de la igualdad y no discriminación en los derechos a la salud y otros derechos sociales y culturales (capítulo V), y otro referido a la participación de las mujeres en el desarrollo rural (capítulo VI). La LIEEDCM contiene disposiciones importantes referidas al reconocimiento del trabajo doméstico y del cuidado (art. 27), la promoción de acciones para la atención integral de las personas adultas mayores (art. 28), la inclusión social de mujeres en

**La legislación de protección de la mujer y su falta de garantías**

<sup>94</sup> Ídem.

<sup>95</sup> Comisión Internacional de Juristas (CIJ), *Acceso a la justicia. Recursos contra las violaciones de los derechos sociales en El Salvador*, CIJ, Ginebra, 2013.

<sup>96</sup> [http://131.100.143.171/geover0.1/DOCS/CasosJP2015-01\\_12.pdf](http://131.100.143.171/geover0.1/DOCS/CasosJP2015-01_12.pdf)



situación de vulnerabilidad personal, social y económica (art. 29), la igualdad en el acceso a vivienda (art. 33), la participación en los procesos de toma de decisiones sobre desarrollo rural (art. 36) y la igualdad en el acceso a la titularidad o co-titularidad de unidades productivas agropecuarias y pesqueras (art. 37). La aprobación de esta normativa ha sido positiva en cuanto ha impulsado la aprobación de políticas y planes específicos referidos al logro de la igualdad, equidad y erradicación de la discriminación contra la mujer. Además, ha fortalecido al Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU). No obstante, pese a este avance, las brechas de género en la realidad todavía son muy grandes y, lastimosamente, la LIEEDCM no dispone procedimientos ni mecanismos para la exigibilidad de los derechos, ni para sancionar las violaciones a los mismos.

**La legislación de protección de adultos mayores, con escasa eficacia**

El Salvador cuenta con la Ley 717/2002 de Atención Integral para la Persona Adulta Mayor (LAIPAM), aprobada en enero de 2002. Esta normativa reconoce explícitamente un importante número de derechos fundamentales de la población adulta mayor, entre los que se pueden destacar el derecho a la no discriminación; el derecho a recibir alimentación, transporte y tener vivienda adecuada; el derecho a recibir asistencia médica, geriátrica y gerontológica en forma oportuna y eficaz; y el derecho a recibir oportunamente su pensión por retiro o cuotas subsidiarias para gastos personales y a que se revise periódicamente su pensión a fin de adecuarla al costo de vida vigente (art. 4 LAIPAM). Además, la LAIPAM crea el Consejo Nacional de Atención Integral para la Persona Adulta Mayor (CONAIPAM), entidad compuesta por titulares de distintos Ministerios y con participación del sector privado y organizaciones sociales que trabajan a favor de las personas adultas mayores, para la ejecución de acciones gubernamentales y no gubernamentales dirigidas a la protección de este grupo poblacional (art. 7 LAIPAM). La institucionalidad creada no ha contado con capacidad ni recursos para la ejecución de programas específicos y tampoco existen mecanismos para exigir el cumplimiento de los derechos contemplados en ella<sup>97</sup>. Su aprobación no ha tenido un impacto significativo en las condiciones de vida de la población adulta mayor, siendo una de las principales demandas de las organizaciones sociales de personas adultas mayores su respectiva reforma para corregir estas deficiencias<sup>98</sup>.

**Legislación sobre personas con discapacidad: retos pendientes**

La Ley 888/2000 de Equiparación de Oportunidades para las Personas con Discapacidad (LEOPCD) y la Ley 416/1992 de Beneficio para la Protección de Lisiados y Discapacitados [sic] (aprobada a consecuencia del conflicto armado que experimentó el país en la década de los ochenta) son los principales instrumentos relacionados a la protección de las personas con discapacidad frente a la pobreza. Ambas normativas contienen aspectos positivos, pero su cumplimiento no ha estado exento de problemas y críticas por mal funcionamiento, debilidad institucional y falta de armonización con

<sup>97</sup> [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/OlderPersons/MIPAA/NHRI\\_El\\_Salvador.docx](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/OlderPersons/MIPAA/NHRI_El_Salvador.docx)

<sup>98</sup> <http://www.pddh.gob.sv/menupress/menunoti/464-pddh-se-pronuncia-ante-situacion-de-adultos-mayores-en-el-salvador>

el marco jurídico internacional<sup>99</sup>. Por otra parte, el Estado no ha realizado censos específicos que aporten información estadística completa sobre las personas con discapacidad, lo cual dificulta conocer su situación socioeconómica reciente<sup>100</sup>. Todo esto ha provocado que las personas con discapacidad continúen enfrentando serios obstáculos para el ejercicio de sus derechos en condiciones equitativas<sup>101</sup>. En este contexto, cabe mencionar que precisamente dos de las principales demandas de las organizaciones sociales de personas con discapacidad en El Salvador, son la elaboración de un censo de las personas con discapacidad y la aprobación de una la «Ley de Inclusión de las Personas con Discapacidad» que vendría a sustituir a la LEOPCD, con el fin de que la normativa nacional se ajuste a los principios y contenidos de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad<sup>102</sup>. Pese a que el anteproyecto para la nueva ley fue presentado tanto al Órgano Ejecutivo como al Órgano Legislativo, con el respaldo del propio Consejo Nacional de Atención Integral a la Persona con Discapacidad (CONAIPD) (ente rector en la materia), aún no hay avances al respecto<sup>103</sup>.

El Salvador no cuenta con legislación específica relativa a protección de los pueblos indígenas o personas afrodescendientes frente a la pobreza. De hecho, fue hasta junio de 2014 que se reformó la Constitución salvadoreña para reconocer la existencia de los pueblos indígenas y se estipuló la obligación de adoptar «políticas a fin de mantener y desarrollar su identidad étnica y cultural, cosmovisión, valores y espiritualidad»<sup>104</sup>. Tampoco se cuenta con información completa, fiable y actualizada sobre las condiciones de vida de los pueblos indígenas, ni de las personas afrodescendientes, aunque algunos estudios realizados hace varios años señalaron niveles de desigualdad y pobreza muy preocupantes entre la población indígena<sup>105</sup>.

**Pueblos indígenas:  
ausencia de  
legislación y escasez  
de datos**

## 6. FUENTES DE INTERNET

Asamblea Legislativa

<http://www.asamblea.gob.sv/>

<sup>99</sup> [http://nhri.ohchr.org/EN/Themes/PersonsDisabilities/Documents/INT\\_CRPD\\_NGO\\_SLV\\_10\\_20812\\_S.doc](http://nhri.ohchr.org/EN/Themes/PersonsDisabilities/Documents/INT_CRPD_NGO_SLV_10_20812_S.doc)

<sup>100</sup> [http://nhri.ohchr.org/EN/Themes/PersonsDisabilities/Documents/INT\\_CRPD\\_NGO\\_SLV\\_10\\_20812\\_S.doc](http://nhri.ohchr.org/EN/Themes/PersonsDisabilities/Documents/INT_CRPD_NGO_SLV_10_20812_S.doc)

<sup>101</sup> [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fC%2fSLV%2fCO%2f1&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fC%2fSLV%2fCO%2f1&Lang=en)

<sup>102</sup> Similares recomendaciones le hizo el Comité de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad al Estado salvadoreño, en octubre de 2013. Vid. [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fC%2fSLV%2fCO%2f1&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fC%2fSLV%2fCO%2f1&Lang=en)

<sup>103</sup> <http://www.pddh.gob.sv/100-noticias/753-pronunciamiento-discapacidad-2016>

<sup>104</sup> <http://www.transparenciaactiva.gob.sv/asamblea-legislativa-ratifica-reforma-constitucional-que-garantiza-derechos-a-pueblos-origenarios>

<sup>105</sup> [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2fSLV%2fCO%2f16-17&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2fSLV%2fCO%2f16-17&Lang=en)

Centro de Documentación Judicial de la Corte Suprema de Justicia  
<http://www.jurisprudencia.gob.sv/>

Diario Oficial  
<http://www.diariooficial.gob.sv/>

Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC)  
<http://www.digestyc.gob.sv/>

Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL)  
<http://www.fisdl.gob.sv/>

Gobierno abierto  
<https://www.gobiernoabierto.gob.sv/>

Observatorio de Evaluaciones (Gobierno de El Salvador)  
<http://www.sne.gob.sv/>

Portal de Transparencia de la Presidencia de la República  
<http://publica.gobiernoabierto.gob.sv/>

Presidencia de la República de El Salvador  
<http://www.presidencia.gob.sv/>

Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia  
<http://www.secretariatecnica.gob.sv/>

Sistema de Protección Social Universal (SPSU) (Gobierno de El Salvador)  
<http://proteccionsocial.egob.sv/>

## 7. ESPAÑA\*

1. DATOS SOBRE POBREZA. 2. INSTITUCIONES Y POLÍTICAS: 2.1 Instituciones; 2.2. Políticas. 3. DERECHO A LA PROTECCIÓN FRENTE A LA POBREZA: 3.1. Fundamento; 3.2. Titulares y obligados; 3.3. Contenido; 3.4. Límites e incumplimientos; 3.5. Garantías. 4. ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA: 4.1 Para favorecer el ejercicio de otros derechos sociales; 4.2 En otros ámbitos. 5. GRUPOS VULNERABLES. 6. FUENTES DE INTERNET

### 1. DATOS SOBRE POBREZA

Tal y como se indicó al examinar el panorama en Europa (I.3 §3.1), las referencias empleadas para medir la pobreza en los países en desarrollo no resultan adecuadas en el contexto de la Unión Europea. La Unión Europea adoptó en su Estrategia EU2020<sup>1</sup> un indicador multifactorial denominado AROPE (acrónimo de *At-Risk-Of-Poverty and Exclusion*), que contempla tres factores<sup>2</sup>: renta, privaciones mate-

**Aumento de la pobreza en España desde la crisis**

\* *Abreviaturas*: AROPE = Tasa de riesgo de pobreza y exclusión social; CE = Constitución Española; ECV = Encuesta de Condiciones de Vida; FEDER = Fondo Europeo de Desarrollo Regional; FEAD = Fondo Europeo de Ayuda para los más Desfavorecidos, FSE = Fondo Social Europeo; IMSERSO = Instituto de Mayores y Servicios Sociales; INE = Instituto Nacional de Estadística; IPREM = Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples; LO = Ley Orgánica, PNAIN = Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España; RD = Real Decreto; RAI = Renta Activa de Inserción; RMI = Rentas Mínimas de Integración; STC (plural SSTC) = Sentencia(s) del Tribunal Constitucional; SMI = Salario Mínimo Interprofesional; SAAD = Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

<sup>1</sup> Vid. [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_ex.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_ex.htm). Hay que tener en cuenta que estamos ante un indicador que no mide la pobreza en términos absolutos, sino el porcentaje de aquellos que se encuentran en situación más desfavorecida respecto al conjunto de la población.

<sup>2</sup> Según los criterios establecidos por Eurostat se considera en situación de AROPE aquella población que está al menos en alguna de estas tres situaciones: 1) En riesgo de pobreza (60% mediana de los ingresos por unidad de consumo). 2) En situación de carencia material severa. Son los hogares con carencia en al menos cuatro conceptos de una lista de nueve de entre los siguientes a) No puede permitirse ir de vacaciones al menos una semana al año. b) No puede permitirse una comida de carne, pollo o pescado al menos cada dos días. c) No puede permitirse mantener la vivienda con una temperatura adecuada. d) No tiene capacidad para afrontar gastos imprevistos. e) Ha tenido retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal (hipoteca o alquiler, recibos de gas, comunidad...) o en compras a plazos en los últimos 12 meses. f) No puede permitirse disponer de un automóvil. g) No puede permitirse disponer de teléfono. h) No puede permitirse disponer de un televisor. i) No puede permitirse disponer de una lavadora. 3) En hogares sin empleo

riales severas y baja intensidad laboral. El último dato disponible<sup>3</sup> indica que en 2015 (con datos de renta y de empleo correspondientes a 2014) la tasa de riesgo de pobreza se situó en España en el 28,6%. Desde 2010 este dato ha experimentado un incremento de casi 2 puntos porcentuales y tuvo su pico más alto en 2014, con un 29,2%. En 2015 y en función de los tres factores considerados, el 22,1% de la población se encontraría en riesgo de pobreza; el 6,4% arrastraría carencias materiales severas y el 15,4% baja intensidad en el empleo. El 2,2% de la población, es decir alrededor de 1 millón de personas, se vería afectada por las tres situaciones.

**Escasas diferencias por género y notables por regiones**

No se aprecian variaciones relevantes en cuanto al riesgo de pobreza entre hombres y mujeres, si bien hay que tener en cuenta lo indicado más adelante (§ 5) sobre familias monoparentales. Sí se constatan diferencias significativas entre los grupos de edad, donde las tasas han ascendido en todos los grupos excepto en el de mayores de 65 años (§ 5). En términos territoriales la situación experimenta notables diferencias. Las tasas de riesgo de pobreza más elevadas se dieron en Andalucía (35,7%), Región de Murcia (31,8%) y Extremadura (29%). En el polo opuesto se sitúan la Comunidad Foral de Navarra (9,6%), el País Vasco (10,9%) y Cataluña (13,9%).

## 2. INSTITUCIONES Y POLÍTICAS

### 2.1. Instituciones

**Concurrencia de competencias: niveles nacional, autonómico y local**

Aunque el orden constitucional de distribución de competencias determina que buena parte de las políticas más directamente vinculadas con la lucha contra la pobreza estén bajo la responsabilidad de las comunidades y ciudades autónomas, a lo que hay que sumar el nada desdeñable concurso de las Administraciones locales, en la práctica nos encontramos en un ámbito de competencias concurrentes con las autoridades centrales del Estado. Esta situación viene determinada por la competencia exclusiva que el Estado tiene reconocida (art. 149.1.1ª CE) para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles en el ejercicio de sus derechos<sup>4</sup>, junto a otros títulos conexos referidos a la legislación laboral o de la Seguridad Social. También es relevante el que la Unión Europea, es-

---

o con baja intensidad laboral. Son los hogares en los que sus miembros en edad de trabajar lo hicieron menos del 20% del total de su potencial de trabajo durante el año anterior al de la entrevista (periodo de referencia de los ingresos). Esta variable no se aplica en el caso de las personas de 60 y más años.

<sup>3</sup> Vid. INE, *Encuesta de Condiciones de Vida (ECV). Año 2015*, hecha pública el 24 de mayo de 2016 (en <http://www.ine.es/prensa/np969.pdf>). El ingreso medio por hogar se situó en 28.922,02 \$\$ y 11.549,08 \$\$ por persona. La evolución desde 2010 ha supuesto una pérdida de ingresos por hogar de más 2.328 \$\$, y de casi 500 \$\$ en cómputo personal.

<sup>4</sup> El Tribunal Constitucional señaló que a pesar del carácter exclusivo de la competencia autonómica en materia de asistencia social, ello no impide la actuación del Estado, principalmente a través de acciones de fomento, cuando se aprecie la existencia de «problemas sociales peculiares que requieran y exijan un planteamiento global» (STC 146/1986).

pecialmente a partir del Consejo Europeo de Lisboa celebrado en marzo de 2010, pusiera el foco en el importante número de personas que se hallaban por debajo del umbral de la pobreza y en situación de exclusión social, con lo que la cuestión adquirió fuerza en la agenda política de los gobiernos de los Estados miembros.

En consecuencia, como explicación básica de la organización puede apuntarse lo siguiente:

- a) La Administración General del Estado, con especial protagonismo del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad a través de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, se encarga principalmente de tareas de coordinación, planificación y financiación de la inclusión y a la cohesión social<sup>5</sup>. También resulta destacable la tarea del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, a través de diversos organismos gestores, que asume el pago de las pensiones no contributivas y la gestión íntegra de varios subsidios y ayudas vinculados al empleo, así como la del Programa Operativo del Fondo de Ayuda Europea para las Personas Necesitadas (FEAD) 2014-2020<sup>6</sup> y la Administración del Fondo Social Europeo<sup>7</sup>. Por su parte, el Consejo Económico y Social (CES) tiene encomendada una función consultiva en materia socioeconómica y laboral para lo que realiza dictámenes sobre los textos normativos que prepara el Gobierno de la Nación y hace públicos informes por iniciativa propia<sup>8</sup>.
- b) En el ámbito autonómico la responsabilidad principal corresponde a las Consejerías o Departamentos de bienestar social, a través de sus centros directivos encargados de servicios sociales. Las comunidades y ciudades autónomas también participan en el diseño general de la política de lucha contra la pobreza a través del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, en el que se encuentran representadas todas ellas.
- c) Los municipios<sup>9</sup> desarrollan también importantes atribuciones tanto en la tramitación de las prestaciones y ayudas, que suelen requerir de informes sociales encomendados con mucha frecuencia a los servicios sociales de ámbito local, como en el otorgamiento de ayudas de emergencia o la cobertura social de las personas sin hogar.

**Competencias de la Administración General del Estado**

**Competencias de las Comunidades Autónomas**

**Competencias municipales**

<sup>5</sup> Vid. art. 2 RD 200/2012, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del referido Ministerio.

<sup>6</sup> Vid. [http://www.empleo.gob.es/uafse/es/FEAD/PO\\_FEAD.pdf](http://www.empleo.gob.es/uafse/es/FEAD/PO_FEAD.pdf)

<sup>7</sup> Vid. <http://www.empleo.gob.es/uafse/>

<sup>8</sup> En varios de estos informes se abordan cuestiones de interés para el objeto de estudio. Vid. <http://www.ces.es/web/guest/informes>.

<sup>9</sup> El art. 25.2.1 de la Ley 7/1985, de bases de régimen local, atribuye a los municipios como competencia propia la de «evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social», en el marco de la legislación estatal y autonómica sobre la materia. No obstante, el art. 26.1.c) precisa que tal competencia resultará exigible que se preste directamente cuando la entidad local supere los 20.000 habitantes, promoviendo la colaboración de los municipios de menor población a través de las correspondientes diputaciones provinciales o entidades equivalentes.

**El Plan Nacional de Inclusión Social 2013-2016 y su financiación**

## 2.2. Políticas

El instrumento de políticas públicas de alcance más global actualmente vigente es el *Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2013-2016*<sup>10</sup>. El Plan parte de un diagnóstico sobre los factores multidimensionales que inciden en la pobreza y la exclusión social y señala 10 grupos especialmente vulnerables necesitados de especial atención. A partir de ese diseño se enuncian 3 objetivos estratégicos, 24 objetivos operativos y 240 actuaciones<sup>11</sup>. Tanto en su preparación como en su ejecución han participado las entidades del tercer sector, especialmente el Consejo Estatal de Organizaciones no Gubernamentales de Acción Social y el Consejo Estatal del Pueblo Gitano. La lógica del Plan está determinada por el llamado «Método Abierto de Coordinación», adoptado por las instancias europeas como sistema de trabajo, por lo que el Plan asume el carácter de un compromiso compartido que afecta al Estado en su conjunto, pero su aplicación resulta compatible con los planes territoriales de inclusión en las comunidades autónomas y en las administraciones locales. La estimación presupuestaria trianual para el Plan asciende a más de 151 millones \$\$\$. Una parte relevante de las actuaciones contempladas en el Plan son financiadas a través de los fondos europeos, concretamente del FEAD, FEDER y FSE.

## 3. DERECHO A LA PROTECCIÓN FRENTE A LA POBREZA

### 3.1. Fundamento

**Deberes estatales y derechos fundamentales relacionados con la protección frente a la pobreza**

La pobreza no aparece mencionada en el texto constitucional, si bien puede afirmarse que la lucha contra la misma es un objetivo implícito de primer orden. Así se manifiesta en el preámbulo cuando se alude a la voluntad de la Nación de «promover el progreso de la cultura y la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida». Ya en el texto la clave es la de la dignidad de la persona, aludida en el artículo 10.1 entre los fundamentos del orden político y de la paz social. Junto a ella cabe mencionar la igualdad en su vertiente material, cuya promoción y desarrollo es considerada una tarea del conjunto de los

<sup>10</sup> Vid. [http://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/docs/PlanNacionalAccionInclusionSocial\\_2013\\_2016.pdf](http://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/docs/PlanNacionalAccionInclusionSocial_2013_2016.pdf). Este plan es el quinto de los elaborados por las autoridades españolas desde 2001 en el marco de la Estrategia Europea de Lucha contra la Exclusión Social 2020.

<sup>11</sup> Como objetivos estratégicos se señalan los siguientes: 1) Impulsar la inclusión sociolaboral a través del empleo de las personas más vulnerables, teniendo en cuenta a las familias con hijos menores de edad en situación de riesgo de exclusión. 2) Garantizar un sistema de prestaciones que permita apoyar económicamente a aquellas personas en situación de vulnerabilidad y reducir la pobreza infantil. 3) Garantizar la prestación de unos servicios básicos a toda la población enfocados de forma particular hacia los colectivos más desfavorecidos, especialmente en el caso de servicios sociales, educación, cultura, sanidad, vivienda y sociedad de la información.

poderes públicos en el artículo 9.2 CE<sup>12</sup>. A partir de estos preceptos centrales, la Constitución incide reiteradamente sobre la cuestión. En el ámbito de los derechos debe partirse del derecho al trabajo, configurado en el artículo 35 como un derecho-deber, que conlleva el derecho a una remuneración suficiente para satisfacer necesidades del trabajador y de su familia. Junto a esta previsión cabe situar otras, como el derecho a la educación de todos (art. 27 CE); la protección social económica de la familia (art. 39 CE); el establecimiento de un régimen público de seguridad social «que garantice la asistencia y prestaciones sociales ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo» (art. 41 CE); la protección de la salud (art. 43 CE); el derecho a una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE); o el establecimiento de un sistema de pensiones que provea a «la suficiencia económica de los ciudadanos durante la tercera edad» (art. 50 CE). Estos preceptos delimitan en su conjunto un modelo potente de protección social pública.

A ellos deben sumarse los preceptos constitucionales que aluden a la equidad como principio motor de la actuación de los poderes públicos: El artículo 31.2, que establece que «el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos»; el artículo 40, que encomienda a los poderes públicos la promoción de las condiciones «para una distribución de la renta regional y personal más equitativa» y la realización de políticas orientadas hacia el pleno empleo; y el artículo 131, que admite la posibilidad de establecer una planificación económica estatal, entre otros fines, para «estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución».

Por último, el título de asistencia social se contempla entre los atribuibles a las comunidades autónomas con carácter exclusivo (148.1.20<sup>a</sup> CE), cosa que han hecho todos los estatutos de autonomía<sup>13</sup>. Es precisamente al descender al ámbito de los estatutos de autonomía, especialmente en los reformados en la primera década de este siglo, donde encontramos algunas alusiones a la lucha contra la pobreza y, fundamentalmente, al establecimiento de prestaciones sociales con denominaciones y alcance heterogéneos<sup>14</sup>.

**Preceptos relevantes de la Constitución económica y financiera**

**La lucha contra la pobreza en los Estatutos de Autonomía**

<sup>12</sup> El Tribunal Constitucional estableció en la STC 3/1983 un vínculo directo entre esta proclamación del principio de promoción de la igualdad real y la definición del Estado como social y democrático de derecho que se hace en el artículo 1 de la norma fundamental. A partir de esa posición ha admitido la denominada discriminación positiva o compensatoria, que asume un sacrificio de la igualdad formal en pro de favorecer la igualdad sustancial. Vid. SSTC 114/1983, 98/1985, 19/1888, 216/1991, entre otras.

<sup>13</sup> No obstante, téngase en cuenta lo dicho en § 2.1 sobre la concurrencia en este ámbito de títulos competenciales entre el Estado y las comunidades autónomas.

<sup>14</sup> A título de ejemplo vid. Andalucía: art. 23.2 (LO 2/2007, de reforma del Estatuto de Autonomía); Aragón: art. 23 (LO 5/2007); Castilla y León: art. 13.9 (LO 14/2007); Cataluña: art. 24.3 (LO 6/2006); Comunidad Valenciana: art. 15 (LO 1/2006).



### 3.2. Titulares y obligados

**Fragmentación  
normativa; rasgos  
generales de los  
beneficiarios de las  
prestaciones**

Como ha quedado expuesto, el modelo de protección surgido de la normativa y la praxis de las Administraciones españolas puede ser calificado como multicéntrico y fragmentario. Los requisitos y condiciones personales y familiares para acceder a cada una de estas prestaciones y ayudas resultan, por su particularismo, de imposible reproducción en esta colaboración<sup>15</sup>. No obstante, pueden señalarse algunos rasgos generales: a) Los beneficiarios pueden ser ciudadanos españoles o extranjeros con residencia legal, aunque para las pensiones no contributivas existen requisitos adicionales en cuanto al periodo previo de residencia. b) El acceso a las diversas prestaciones y ayudas exige que no se supere determinado nivel de rentas, que varía en cada regulación. Se utilizan comúnmente porcentajes del SMI (habitualmente el 75%), del IPREM o referencias al monto de la propia prestación que se concede como límites de recursos propios. c) En todos los casos, por una u otra vía, las cargas familiares (especialmente hijos o cónyuge a cargo) son un elemento básico para determinar el acceso a la prestación o para modular su duración y cuantía. Incluso en algunas normas, como Andalucía, Asturias, Comunidad de Madrid o Navarra, el perceptor de la renta es la unidad familiar o unidad de convivencia. d) Acreditar cotización previa al sistema contributivo de la Seguridad Social es un requisito que condiciona el acceso a las ayudas dependientes de este sistema para personas en edad activa, junto a exigencias adicionales relativas a la búsqueda activa de empleo y la participación en programas de formación. e) En el caso de las rentas mínimas se configuran con frecuencia como prestaciones de carácter subsidiario, es decir, como una última red de protección, aunque se admite su complementariedad con determinadas ayudas. Uno de los requisitos fundamentales es el empadronamiento en el municipio, frecuentemente con una antigüedad mínima asociada de entre 6 y 36 meses, al que en la gran mayoría de las normas se añade un tiempo de residencia en la comunidad o ciudad autónoma que también varía entre 6 y 36 meses, aunque el periodo más habitualmente exigido es el de 12 meses.

**Prestaciones  
municipales**

Junto a los dos sistemas principales, como se ha dicho, hay que tomar también en consideración las ayudas directamente gestionadas por los municipios. La mayoría de ellas son ayudas extraordinarias y están más enfocadas a hacer frente a situaciones coyunturales<sup>16</sup>. No obstante, a consecuencia de la crisis económica, muchos ayuntamientos y algunas comunidades autónomas<sup>17</sup> han puesto en marcha programas de asistencia dirigidos a asegurar la permanencia en la vivien-

<sup>15</sup> Para profundizar en las prestaciones de la Seguridad Social vid. <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch.jsp>. Respecto de las genéricamente denominadas rentas mínimas de inserción vid. <http://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/serviciosSociales/RentasMinimas/home.htm>

<sup>16</sup> Vid. <http://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/serviciosSociales/RentasMinimas/Docs/InformeRMI2014.pdf>, p. 83 y ss.

<sup>17</sup> Como ejemplo vid. los títulos IV a VI de la Ley 7/2016, de la Comunidad Autónoma de Extremadura, de medidas extraordinarias contra la exclusión social.

da a familias en peligro de exclusión o la continuidad de su acceso a la electricidad y a los demás suministros básicos.

Los obligados son tanto la Administración General del Estado, principalmente los Ministerios de Empleo y Seguridad Social y de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, las 19 Administraciones autonómicas y las Administraciones locales.

En términos cuantitativos el Sistema de la Seguridad Social atendió en 2015<sup>18</sup> a 1.385.469 personas, contabilizando únicamente el nivel asistencial y los programas de activación para el empleo. Por lo que respecta a las rentas mínimas de inserción, los últimos datos disponibles<sup>19</sup>, correspondientes a 2014, indican un número global de 616.885 perceptores. Las ayudas de emergencia social<sup>20</sup> en el conjunto del territorio dieron cobertura en el mismo periodo a 475.973 perceptores.

### 3.3. Contenido

Comenzando con las prestaciones vinculadas a la Seguridad Social debemos incluir las siguientes: pensión de jubilación no contributiva<sup>21</sup>, pensión de invalidez no contributiva<sup>22</sup> y protección por desempleo de nivel asistencial, en el que coexisten varios programas (diversos tipos de subsidios<sup>23</sup>, la Renta Activa de Inserción (RAI)<sup>24</sup>, el Programa de Activación para el Empleo (PAE)<sup>25</sup>, la Renta Agraria<sup>26</sup> y el Programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo, conocido como Plan PREPARA<sup>27</sup>). También pueden aludirse a otras medidas, algunas de ellas de amplio

**Obligados al otorgamiento de las prestaciones**

**Número de personas beneficiarias de las prestaciones**

**Prestaciones de Seguridad Social e ingresos mínimos**

<sup>18</sup> Vid. <http://www.empleo.gob.es/es/estadisticas/anuarios/2015/index.htm>. Se constata una bajada interanual de un 6,57% en el número de beneficiarios, aunque más matizada que en el nivel contributivo donde fue del 20,9%, atribuible al agotamiento de los plazos de percepción de las ayudas y también por la reactivación del empleo.

<sup>19</sup> Vid. «Informe RMI 2014.pdf.» cit. en nota 17, p. 57 y ss.

<sup>20</sup> Vid. *Ibidem* p. 94.

<sup>21</sup> Vid. [http://www.imsero.es/imsero\\_01/prestaciones\\_y\\_subvenciones/pnc\\_jubilacion/index.htm](http://www.imsero.es/imsero_01/prestaciones_y_subvenciones/pnc_jubilacion/index.htm). La tramitación de las prestaciones no contributivas se realiza por las comunidades y ciudades autónomas y el pago lo realiza la Administración General del Estado.

<sup>22</sup> Vid. [http://www.imsero.es/imsero\\_01/prestaciones\\_y\\_subvenciones/pnc\\_invalidez/index.htm](http://www.imsero.es/imsero_01/prestaciones_y_subvenciones/pnc_invalidez/index.htm).

<sup>23</sup> Vid. [http://www.seg-social.es/Internet\\_1/Trabajadores/Trabajadoresdelmar/EmpleoyDesempleo/Desempleo/PrestDesempNivAsist/index.htm](http://www.seg-social.es/Internet_1/Trabajadores/Trabajadoresdelmar/EmpleoyDesempleo/Desempleo/PrestDesempNivAsist/index.htm).

<sup>24</sup> Vid. [http://www.seg-social.es/Internet\\_1/Trabajadores/Trabajadoresdelmar/EmpleoyDesempleo/Desempleo/RentaActivadeInserc49698/index.htm](http://www.seg-social.es/Internet_1/Trabajadores/Trabajadoresdelmar/EmpleoyDesempleo/Desempleo/RentaActivadeInserc49698/index.htm).

<sup>25</sup> Vid. [http://www.seg-social.es/Internet\\_1/Trabajadores/Trabajadoresdelmar/EmpleoyDesempleo/Desempleo/ProgramaActivaci%C3%B3nparaelEmpleo/index.htm](http://www.seg-social.es/Internet_1/Trabajadores/Trabajadoresdelmar/EmpleoyDesempleo/Desempleo/ProgramaActivaci%C3%B3nparaelEmpleo/index.htm).

<sup>26</sup> Sólo prevista para trabajadores de campo de las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura. Vid. [https://www.sepe.es/contenidos/personas/prestaciones/quiero\\_cobrar\\_paro/renta\\_agraria.html](https://www.sepe.es/contenidos/personas/prestaciones/quiero_cobrar_paro/renta_agraria.html).

<sup>27</sup> Vid. [https://www.sepe.es/contenidos/personas/formacion/programa\\_prepara/prepara.html](https://www.sepe.es/contenidos/personas/formacion/programa_prepara/prepara.html). Este programa comenzó teniendo una duración de 6 meses, pero se fue prorrogando hasta que a comienzo de 2016 se determinó su prórroga automática por periodos de seis meses hasta que la tasa de desempleo baje del 18%.

espectro, que pretenden establecer un sistema de garantía de ingresos mínimos para determinadas situaciones, como los complementos de alquiler de vivienda para personas beneficiarias de pensión no contributiva o los complementos a mínimos de las pensiones contributivas<sup>28</sup> y algunas pensiones y subsidios específicos en su mayor parte declarados a extinguir pero mantenidos para no perjudicar las expectativas de derecho de personas que no podían acceder a otras prestaciones, como el denominado Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI)<sup>29</sup>.

#### Rentas autonómicas de inserción

Las rentas mínimas de inserción están establecidas en todas las comunidades y ciudades autónomas<sup>30</sup>. En algunos casos, como en La Rioja y la Ciudad Autónoma de Melilla, coexisten dos prestaciones de este tipo.

#### Requisitos, más que limitaciones

Los distintos tipos de prestaciones y ayudas indicados están, como se ha dicho, sometidos al requisito de no superar el nivel de renta establecido para cada supuesto, de acuerdo con el número de miembros de la unidad familiar y otras circunstancias relevantes.

#### Cumplimiento generalizado de las prestaciones de Seguridad Social y demoras persistentes en el otorgamiento de las rentas autonómicas de inserción

En los subsidios y programas dependientes de las entidades gestoras de la Seguridad Social no se aprecian habitualmente problemas de demoras en la gestión y el inicio de la prestación. Los principales problemas con las pensiones no contributivas tienen que ver con las demoras en su tramitación, aunque esta no es una situación generalizada. En el caso de las rentas mínimas de inserción, por el contrario, la situación de demoras en el acceso a la prestación está más extendida. Estas demoras también se reproducen en algunos casos en las renovaciones. Por otra parte, se han acreditado casos en que la suspensión de la percepción de la renta por haber realizado una actividad laboral temporal se prolonga excesivamente, lo que implica un desincentivo para que los interesados intenten acceder al mercado laboral.

### 3.5. Garantías

#### Como regla general, derechos subjetivos exigibles

Las prestaciones y ayudas encuadradas en el sistema de la Seguridad Social se consideran derechos subjetivos. La mayor parte de las rentas mínimas se configuran en sus respectivas leyes de creación con el mismo carácter y, por tanto, como prestaciones garantizadas<sup>31</sup>, si

<sup>28</sup> Vid. [http://www.seg-social.es/Internet\\_1/Pensionistas/Revalorizacion/Complementosaminimos/index.htm](http://www.seg-social.es/Internet_1/Pensionistas/Revalorizacion/Complementosaminimos/index.htm).

<sup>29</sup> Vid. [http://www.seg-social.es/Internet\\_1/Trabajadores/PrestacionesPension10935/PensionesdelSeguroO10970/index.htm](http://www.seg-social.es/Internet_1/Trabajadores/PrestacionesPension10935/PensionesdelSeguroO10970/index.htm).

<sup>30</sup> La denominación, normativa reguladora, carácter garantizado o no de la prestación, cuantía de la percepción y tiempo de duración pueden consultarse en el segundo de los enlaces citados en la nota 16 de este capítulo.

<sup>31</sup> En la Ley 5/2016, de la Comunidad Autónoma de las *Illes Balears*, de Renta Social Garantizada, tal atribución se realiza pero de acuerdo con un calendario de desarrollo que difiere la condición de derecho subjetivo para núcleos familiares sin menores de edad a cargo o personas solas al momento de su inclusión en la Cartera Básica de Servicios Sociales (Vid art. 2 y Disposición transitoria primera). Cuando se

bien aún subsisten algunas, como el Ingreso Mínimo de Solidaridad de Castilla La Mancha y el Ingreso Melillense de Integración y la Prestación Básica Familiar de la referida Ciudad Autónoma, no garantizadas.

Los procedimientos administrativos prevén recursos (los más habituales, la reclamación previa y el recurso de alzada) y para todas las prestaciones y derechos subjetivos los interesados pueden acudir ante los tribunales para poner en cuestión resoluciones contrarias a sus derechos e intereses. Los interesados pueden acogerse al beneficio de justicia gratuita, que incluye la asistencia letrada y, de ser necesaria, la postulación procesal, en caso de insuficiencia de recursos para litigar. El principal problema que se plantea al acudir a los órganos judiciales es su saturación, lo que dificulta ofrecer una decisión rápida, especialmente necesaria en el caso de prestaciones y ayudas destinadas a personas en situación desfavorecida.

Los interesados pueden acudir en queja ante el Defensor del Pueblo y para solicitudes que se tramiten por las Administraciones autonómicas también ante las figuras homólogas existentes en nueve comunidades autónomas.

**Garantías administrativas y judiciales; deficiencias de estas últimas**

**Quejas ante las Defensorías del Pueblo**

#### 4. ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA

##### 4.1. Para favorecer el ejercicio de otros derechos sociales

La razón primera de ser de la Seguridad Social es aportar coberturas<sup>32</sup>, en una perspectiva no sólo individual sino también familiar, ante riesgos potenciales o cuando el propio desarrollo de la vida humana impidan o desaconsejen mantener la actividad laboral. A este respecto cabe señalar la prestación por desempleo de nivel contributivo<sup>33</sup> y las pensiones<sup>34</sup>, con sus correspondientes complementos a mínimos para las de cuantías más bajas. Para las pensiones de viudedad y orfandad es posible mejorar las respectivas cuantías cuando al concederlas se aprecian riesgos de precariedad económica (hijos a cargo u orfandad

**El derecho a la Seguridad Social, eje de la lucha contra la pobreza**

trata de prestaciones que tienen la consideración de derechos subjetivos los créditos presupuestarios tienen la consideración de ampliables, precisamente como medida para asegurar la suficiencia financiera de recursos. La Prestación Canaria de Inserción, tras su reforma mediante la Ley autonómica 2/2015, no afirma explícitamente su carácter de prestación garantizada, aunque en el art. 44 se dispone que «al objeto de garantizar la cobertura suficiente de la prestación económica, los créditos serán ampliables de acuerdo con lo que disponga la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias».

<sup>32</sup> Vid. [http://www.seg-social.es/Internet\\_1/Trabajadores/PrestacionesPension10935/Accionprotectorapre12778/index.htm](http://www.seg-social.es/Internet_1/Trabajadores/PrestacionesPension10935/Accionprotectorapre12778/index.htm).

<sup>33</sup> Vid. [http://www.seg-social.es/Internet\\_1/Trabajadores/Trabajadoresdelmar/EmpleoyDesempleo/Desempleo/PrestDesmpContrib/index.htm](http://www.seg-social.es/Internet_1/Trabajadores/Trabajadoresdelmar/EmpleoyDesempleo/Desempleo/PrestDesmpContrib/index.htm). Hay que tener en cuenta que según la *ECV 2015*, el 44,8% de los parados estaba en riesgo de pobreza. Para trabajadores por cuenta propia (autónomos) se estableció también una prestación por cese de actividad, vid. [https://www.sepe.es/contenidos/autonomos/prestaciones\\_ayudas/cese\\_actividad.html](https://www.sepe.es/contenidos/autonomos/prestaciones_ayudas/cese_actividad.html).

<sup>34</sup> Vid. datos cuantitativos sobre pensiones en: [http://www1.seg-social.es/ActivaInternet/AfiliacionParo/REV\\_035250?ssRow=0](http://www1.seg-social.es/ActivaInternet/AfiliacionParo/REV_035250?ssRow=0).

absoluta). También para estos supuestos se prevén determinadas pensiones y subsidios a favor de familiares.

#### Política de empleo

El pilar paralelo de este sistema social es el empleo. La estructura organizativa se desarrolla en una norma estatal<sup>35</sup> que contempla la llamada Estrategia Española de Activación para el Empleo<sup>36</sup>, en el marco de la cual cada año se formula un Plan de Política de Empleo en el que participan el Estado y las comunidades autónomas, dotado en 2016 con casi 6 billones \$\$.

#### El Salario Mínimo Interprofesional

En España está establecido un Salario Mínimo Interprofesional (SMI), que es objeto de actualización anual<sup>37</sup>. Su cuantía es de 24,34 \$\$ por día y 853,32 \$\$ en cómputo mensual, incluyendo la prorrata de las dos pagas extraordinarias.

#### Derecho a la educación: ayudas al estudio

El acceso de cualquier persona a la educación, con independencia de sus posibilidades económicas, está vinculado a un modelo de enseñanza obligatoria y gratuita que las administraciones ofrecen a través de una red de centros públicos y privados concertados<sup>38</sup>. Esta medida se ve complementada con una serie de ayudas al estudio, tales como la gratuidad de los libros de textos y el material didáctico. También deben hacerse mención de los programas de becas y ayudas de comedor y de transporte escolar establecidos por las comunidades autónomas. Para los niveles de enseñanza postobligatoria existe una convocatoria general de becas<sup>39</sup>, que es responsabilidad del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, y en cuya tramitación y resolución participan las comunidades autónomas.

#### Acceso al Sistema Nacional de Salud; limitaciones a los extranjeros

El acceso al Sistema Nacional de Salud con cargo a fondos públicos es amplio para ciudadanos españoles y personas con derecho a residir<sup>40</sup>. Para los ciudadanos extranjeros sin autorización de residencia

<sup>35</sup> Vid. Real Decreto Legislativo 3/2015, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo.

<sup>36</sup> Vid. [https://www.sepe.es/contenidos/que\\_es\\_el\\_sepe/publicaciones/pdf/pdf\\_empleo/estrategia\\_14\\_16.pdf](https://www.sepe.es/contenidos/que_es_el_sepe/publicaciones/pdf/pdf_empleo/estrategia_14_16.pdf). Sus principales objetivos son: mejorar la empleabilidad de los jóvenes, y de otros colectivos especialmente afectados por el desempleo, como los mayores de 45 años desempleados de larga duración, mejorar la calidad de la formación profesional para el empleo, reforzar la vinculación de las políticas activas y pasivas (prestaciones y ayudas) de empleo e impulsar el emprendimiento.

<sup>37</sup> Para el año 2016 se fijó por el RD 1171/2015. En el caso de los empleados del hogar el salario mínimo será de 5,73 \$\$ por hora efectiva de trabajo. Hay que tener en cuenta que el SMI es un salario bruto, del que hay que deducir la parte de las cotizaciones sociales que están a cargo del trabajador y, eventualmente, las retenciones a cuenta del IRPE.

<sup>38</sup> Vid. <http://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/dms/mecd/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas/educacion/indicadores-publicaciones-sintesis/datos-cifras/Datosycifras1516.pdf>. El mapa de centros comprende 28.162 establecimientos y en los que se atiende a más de 8 millones de alumnos de enseñanzas no universitarias. Las enseñanzas no universitarias comprenden niveles postobligatorios, tras la superación de la Educación Secundaria Obligatoria (ESO), que en principio llega hasta los 16 años.

<sup>39</sup> Vid. <http://www.mecd.gob.es/educacion-mecd/mc/becas/2015/presentacion.html>.

<sup>40</sup> De acuerdo con el artículo 3 de la Ley 16/2003, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, tras la reforma operada por el Real Decreto-ley 16/2012, el acceso a la condición de asegurado está garantizado para las personas encuadradas en cualquiera de los regímenes de la seguridad social, como activos o como perceptores de prestaciones y los desempleados. El precepto también establecía que

se establece el pleno acceso para los menores de edad, y limitado a la asistencia de urgencia hasta el alta médica, así como durante el embarazo, parto y posparto para los adultos. Esta medida fue objeto de contestación social y se cuestionó por diversas comunidades autónomas, si bien el Tribunal Constitucional ha establecido recientemente su constitucionalidad (STC 139/2016, FJ 10).

Respecto de la prestación farmacéutica, el Real Decreto Ley 16/2012, sobre medidas para la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud, estableció los criterios de participación de los usuarios en el coste de los medicamentos dispensados en farmacias<sup>41</sup> que llegan al 60% para personas con ingresos superiores a los 111.550 \$\$/año. Existe un límite máximo mensual de pago para pensionistas y se contempla la exención de pago para una serie de colectivos, entre ellos los perceptores de rentas de integración social, pensiones no contributivas o personas en paro que hayan extinguido su prestación o subsidio. Se produce la paradoja de que las personas que no perciben este tipo de rentas o prestaciones, aun cuando estén en una situación de exclusión social, no tienen reconocida tal exención, por lo que deben abonar el 40% del precio de venta de los medicamentos (un 10% en los tratamientos crónicos).

En desarrollo del artículo 47 de la Constitución, el Estado<sup>42</sup> y las comunidades autónomas mantienen planes de vivienda bajo diversos regímenes de protección pública vinculados al nivel de renta. La crisis económica ha supuesto el empobrecimiento de amplios sectores de la población y que muchas familias se enfrenten a la pérdida de sus viviendas por no poder hacer frente a los pagos de las correspondientes hipotecas, a lo que se sumó que algunas de sus cláusulas tipo fueran declaradas abusivas. Todo ello ha generado un fuerte debate social al que se procuró dar una respuesta legislativa a través de la Ley 1/2013, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, en cuyo artículo 1 se disponía la suspensión del lanzamiento, por un periodo de cuatro años, sobre viviendas habituales de colectivos especialmente vulnerables.

quedarían cubiertas las personas con nacionalidad española, de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo o ciudadanos de otros Estados con derecho a residir en España si no superaban unas rentas anuales de 111.550 \$\$\$. El Tribunal Constitucional, a través de la STC 139/2016 (FJ 9), ha declarado inconstitucional por vulneración de la reserva de ley establecida en el art. 43.2 CE el inciso «siempre que acrediten que no superan el límite de ingresos determinado reglamentariamente» que se fijó en la cantidad antes indicada por el RD 1192/2012. En consecuencia, desde la fecha de la publicación de la sentencia (15 de agosto de 2016), y en tanto no se modifique la norma, debe entenderse que cualquier ciudadano o persona con derecho a residir en España tiene derecho a la asistencia sanitaria con fondo públicos. La protección se extiende a los miembros de la familia del asegurado y, en determinados supuestos, a los excónyuges.

<sup>41</sup> Vid. [http://www1.seg-social.es/ActivaInternet/Panorama/REV\\_030796%-3FssImagen%3DREV\\_030795](http://www1.seg-social.es/ActivaInternet/Panorama/REV_030796%-3FssImagen%3DREV_030795).

<sup>42</sup> Tradicionalmente el modelo español ha primado el acceso a este tipo de vivienda en propiedad, si bien se están abriendo paso nuevos modelos más basados en el alquiler y en otras figuras. Vid. los planes estatales actualmente vigentes en: [http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG\\_CASTELLANO/DIRECCIONES\\_GENERALES/ARQ\\_VIVIENDA/APOYO\\_EMANCIPACION/](http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/ARQ_VIVIENDA/APOYO_EMANCIPACION/).

**Ayudas al pago de medicamentos... y una paradoja**

**Las personas sin hogar: algunas respuestas ante un problema grave**

No obstante, la magnitud del problema ha hecho necesario el refuerzo de los programas de emergencia, gestionados por las Administraciones públicas<sup>43</sup> o a través de la colaboración de las entidades no gubernamentales, e incluso la firma por parte de organismos públicos<sup>44</sup> de acuerdos para facilitar viviendas para situaciones de urgencia social.

Las estimaciones oficiales<sup>45</sup> para 2015 manejan la cifra de 33.275 personas en esta situación de exclusión severa. Sin embargo los datos sobre Rentas Mínimas sugieren que estas personas se hallan en gran medida ajenas a los sistemas de servicios sociales, aun a los que se consideran como la última red de cobertura. La *Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar 2015-2020*<sup>46</sup> es el instrumento que intenta coordinar la respuesta institucional de las Administraciones públicas ante este complejo problema, marcándose objetivos concretos para 2018 y 2020.

El 78,7% de los hogares españoles tiene acceso a la red y casi un 76% dispone de al menos un ordenador<sup>47</sup>. La exclusión digital por motivos económicos (un 30% de los encuestados alude al alto coste de los equipos o de la conexión como factor impeditivo), sumada a otras cuestiones, como la edad, las discapacidades e incluso el género, implican un barrera vital en una sociedad en el que la información y las oportunidades de empleo están vinculadas o se difunden cada vez en mayor medida por la red, por la que las Administraciones públicas también apuestan como medio preferente de comunicación. Eso lleva a que las Administraciones públicas autonómicas y locales hayan arbitrado programas de apoyo al acceso a la red<sup>48</sup>.

En lo que toca a la participación política, dado que el censo electoral está vinculado al padrón de residentes, se han detectado pro-

**Acciones contra la  
exclusión digital**

**Derecho de sufragio  
de personas sin hogar**

<sup>43</sup> Vid. a título ilustrativo, <http://www.madrid.org/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-Disposition&blobheadervalue1=filename%3D160531+NP+CG+Decreto+Parque+Vivienda+Social.pdf&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1352907975243&ssbinary=true> o <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2016/126/1>

<sup>44</sup> Vid. como ejemplo: <https://www.sareb.es/es-es/ResponsabilidadSocial/Paginas/inicio.aspx>.

<sup>45</sup> El INE ha realizado dos encuestas sobre personas sin hogar, la última con datos de 2012, pero señala que medir la magnitud de este colectivo se enfrenta a no pocas dificultades, ya que está basada en entrevistas a usuarios a centros residenciales y comedores sociales o recursos equivalentes, con lo que queda fuera las personas que no acuden a estos dispositivos que lógicamente serían los que se hallarían en una situación más vulnerable. Los datos de la encuesta de 2012, que aludían a casi 23.000 personas que estaban siendo atendidas a través de los dispositivos referidos han quedado superados como consecuencia del impacto de la crisis económica. Vid. [http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736176817&menu=resultados&secc=1254736194832&cidp=1254735976608](http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176817&menu=resultados&secc=1254736194832&cidp=1254735976608).

<sup>46</sup> Vid. <http://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/docs/ENIPSH.pdf>.

<sup>47</sup> Vid. INE, *Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares*. [http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736176741&menu=ultiDatos&cidp=1254735976608](http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176741&menu=ultiDatos&cidp=1254735976608)

<sup>48</sup> Vid a título de ejemplo: <http://www.juntadeandalucia.es/servicios/ayudas/detalle/59460.html> y [http://www.ayudas.net/Ayudas\\_garantizar\\_acceso\\_internet\\_banda-13659BT1ERP26O1PQ.htm](http://www.ayudas.net/Ayudas_garantizar_acceso_internet_banda-13659BT1ERP26O1PQ.htm).

blemas para el adecuado registro electoral de personas sin hogar. No obstante, para prevenir la exclusión de estas personas, existen previsiones<sup>49</sup> que permiten su empadronamiento en centros sociales, albergues municipales o incluso en infraviviendas. El empadronamiento es además, un requisito para el acceso a buena parte de los recursos y prestaciones sociales.

#### 4.2. En otros ámbitos

El Código Penal<sup>50</sup> establece por una parte en su artículo 20.5 la eximente de estado de necesidad<sup>51</sup>, que se contempla como atenuante en el artículo 21.1. Respecto a la imposición de las penas de multa (habitualmente días-multa) se permite en los artículo 50 y siguientes que el juzgador ajuste su cuantía (entre 2 y 400 euros por día) en función de la situación económica y patrimonial del reo. Dicha adecuación puede realizarse también de manera sobrevenida por cambio de la situación económica.

El principio de adecuación a la realidad económica del infractor no se enuncia en el ámbito administrativo, en cuya regulación general, contenida en la Ley 30/1992, no se contiene entre los criterios de graduación del artículo 131 una indicación similar. También debe dejarse constancia de las medidas adoptadas por diversos municipios de reprimir y sancionar la mendicidad con multas cuantiosas, a través de las denominadas «ordenanzas de convivencia».

El principal instrumento tributario que grava la renta en sus diversas manifestaciones del sistema español es el Impuesto de la Renta de las Personas Físicas (IRPF). No están obligados a presentar la declaración anual las personas o unidades familiares que perciban ingresos<sup>52</sup> imputables como rendimientos del trabajo inferiores a 24.559 \$\$. Además la norma prevé una serie de cuantías de carácter personal (con variaciones al alza para los mayores), familiar y por discapacidad, deducibles de las cantidades declaradas. El otro gran impuesto en términos cuantitativos es el que grava el valor añadido de los productos y servicios (IVA). Este tributo tiene tres tipos básicos (4, 10 y 21%).

**Exenciones, reducciones y graduaciones de pena**

**Insuficiencias y excesos del Derecho administrativo sancionador**

**Exenciones y deducciones fiscales en el IRPF e incremento en el IVA**

<sup>49</sup> Vid. Resolución de 21 de julio de 1997, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación de la Resolución de 4 de julio de la Presidenta del INE y del Director General de Cooperación Territorial, por la que se dictan instrucciones técnicas a los ayuntamientos sobre actualización del padrón municipal

<sup>50</sup> Vid. LO 10/1995. Se aconseja manejar una edición electrónica consolidada, ya que esta norma ha registrado desde su promulgación un alto número de modificaciones. La reforma del Código efectuada por la LO 1/2015 ha suprimido las faltas y ha pasado a considerar el hurto un delito leve. La nueva redacción dada al art. 235 ha sido objeto de críticas doctrinales por considerar que incrementa la dosimetría de penas en casos de hurto que pueden estar vinculados a situaciones de necesidad.

<sup>51</sup> No obstante, la jurisprudencia ha precisado que para apreciar esta eximente vinculada a la penuria económica tal circunstancia ha de ser angustiosa e inminente, sin que resulte suficiente un mero temor o previsiones negativas.

<sup>52</sup> En el caso de que los ingresos se perciban de dos o más pagadores el umbral se reduce a 13.395,85 \$\$. Vid. [http://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio/La\\_Agencia\\_Tributaria/Campanas/\\_Campanas\\_/Renta/\\_INFORMACION/Ayuda/\\_Quien\\_tiene\\_obligacion\\_de\\_declarar\\_.shtml](http://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio/La_Agencia_Tributaria/Campanas/_Campanas_/Renta/_INFORMACION/Ayuda/_Quien_tiene_obligacion_de_declarar_.shtml).



**La asistencia jurídica gratuita**

Como consecuencia de la crisis dichos tipos se han incrementado y reclasificado al alza algunos productos y servicios.

La Ley 1/1996, de asistencia jurídica gratuita, establece como criterio general en su artículo 3 que tendrán derecho a dicha asistencia<sup>53</sup> las unidades familiares que no cuenten con recursos e ingresos económicos brutos en cómputo anual superiores a entre dos y tres veces el IPREM, establecido para 2016 en 7.192 \$\$\$. La norma es consciente de que dicho límite puede resultar impeditivo para algunas unidades familiares, por lo que el artículo 5 habilita a las Comisiones de Asistencia Jurídica a conceder este beneficio o algunas de las prestaciones que lo integran en determinadas circunstancias (discapacidad, familias numerosas, etc.) siempre que los recursos e ingresos de la unidad familiar no superen el quintuplo del IPREM.

**Obligaciones familiares de alimentos y compensación**

Tanto el Código Civil (arts. 142-153) como la mayor parte de los ordenamientos forales contemplan los llamados alimentos entre parientes<sup>54</sup> como la obligación de aportar los medios necesarios para la subsistencia de una persona, no sólo en cuanto a su alimentación sino a su vida, lo que incluye los gastos relacionados con la educación. Algunas normas en materia de parejas de hecho han establecido obligaciones semejantes en determinadas situaciones.

Para los casos de disolución del matrimonio, el Código Civil, además de fijar las obligaciones respecto de los hijos, establece también la posibilidad (art. 97) de que se establezca una compensación (que podrá tener carácter temporal, indefinido o consistir en una prestación única) si se aprecia que la ruptura del vínculo produce un desequilibrio económico en alguno de los cónyuges que implique un empeoramiento respecto de la situación anterior al matrimonio. La jurisprudencia ha extendido en determinados supuesto esta previsión a la ruptura de parejas de hecho.

## 5. GRUPOS VULNERABLES

**Tutela administrativa de menores en desamparo**

La legislación de protección de menores determina que uno de los elementos para declarar a un menor en desamparo y que se asuma su tutela por la Administración es «el incumplimiento o el imposible o inadecuado ejercicio de los deberes de guarda como consecuencia del grave deterioro del entorno o de las condiciones de vida familiares» (art. 18 LO 1/1996), si bien la última modificación legal<sup>55</sup> ha precisa-

<sup>53</sup> El art. 6 determina los servicios y prestaciones que comprende dicha asistencia: asesoramiento jurídico, asistencia de abogado durante la detención en cualquier tipo de procedimiento, defensa jurídica y postulación procesal, inserción gratuita de anuncios o edictos en el curso de los procesos, exención del pago de las tasas y de los depósitos judiciales para caso de recurso y asistencia pericial gratuita.

<sup>54</sup> El concepto de pariente está aquí acotado a ascendientes, descendientes, hermanos, sólo si son precisos por causas no imputables al beneficiario, y cónyuge. Esta obligación se prolonga más allá de la minoría de edad cuando el beneficiario no haya terminado su formación por causa que no le sea imputable.

<sup>55</sup> Realizada por LO 8/2015 y la Ley 26/2015, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. La reforma incide también en la atención que ha de prestarse a la situación de los menores que acceden a la mayor edad y que deben recibir apoyos hasta adquirir unas posibilidades reales de vida autónoma.

do que la situación de pobreza de los progenitores, tutores o guardadores no podrá ser tenida en cuenta para decidir sobre el desamparo.

Por otra parte, el *II Plan de Infancia y Adolescencia 2013-2016*<sup>56</sup> tiene entre sus objetivos las situaciones de desprotección y mejorar la inclusión social para lo que pone énfasis en la lucha contra la pobreza infantil y en la protección de los menores contra la violencia.

El fenómeno de mayor impacto social y legislativo<sup>57</sup> en este ámbito es la violencia de género que reviste diversas manifestaciones y que frecuentemente conlleva la escuela de la precariedad económica. Se aprecia también un creciente interés por los asuntos de trata de personas, principalmente cuando lo es con fines de explotación sexual<sup>58</sup>. Junto a ello se identifican otros ámbitos<sup>59</sup>, como las mujeres reclusas y exreclusas, las mujeres migrantes, las mujeres con adicción al consumo de sustancias tóxicas, las mujeres mayores (son un 34% más que los hombres en este grupo de edad), o las mujeres al frente de familias monoparentales (más de 81% de estos hogares están conformados por madre con hijos) como situaciones de especial vulnerabilidad.

La *ECV 2015*<sup>60</sup> señala que el porcentaje de personas mayores de 16 años en riesgo de pobreza es del 18,8% para los españoles, del 33,3% para ciudadanos de países de la Unión Europea y del 55,3% para personas con nacionalidad de otros países. Sin embargo, cuando se consultan los datos sobre acceso a renta mínimas se aprecia que la población inmigrante<sup>61</sup> no recibe estas prestaciones en porcentajes similares. Ello puede deberse en parte a la situación de irregularidad, incluso de irregularidad sobrevenida, de algunas de estas personas. También las personas que permanecen a la espera de que se resuelva sobre sus solicitudes de protección internacional, y que frecuentemente no tienen acceso al empleo por un dilatado periodo de tiempo, constituyen un grupo susceptible de encontrarse en riesgo de pobreza a pesar de la existencia de ayudas específicas<sup>62</sup>.

El principal soporte para la estabilidad económica de 8,5 millones de personas mayores de 65 años es el sistema de pensiones públicas. Se ha señalado que la caída de la tasa de pobreza entre este grupo de edad se debe a un efecto estadístico, derivado del mantenimiento de la cuantía de las pensiones frente a la caída de la mediana de renta, por lo que no supondría una mejora de su situación. También debe

**Lucha contra la pobreza infantil**

**Protección a las mujeres en situación de vulnerabilidad**

**Problemas de atención a la pobreza de personas migrantes**

**Las pensiones de adultos mayores, garantía frente a la pobreza**

<sup>56</sup> Vid. [http://www.observatoriodelainfancia.mssi.gob.es/documentos/pdf/II\\_PLAN ESTRATEGICO\\_INFANCIA.pdf](http://www.observatoriodelainfancia.mssi.gob.es/documentos/pdf/II_PLAN ESTRATEGICO_INFANCIA.pdf).

<sup>57</sup> Vid. LO 1/2004, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.

<sup>58</sup> Vid. <http://www.inmujer.gob.es/areasTematicas/multiDiscriminacion/mujeresVuln/docs/plan.pdf>.

<sup>59</sup> Vid. <http://www.inmujer.gob.es/areasTematicas/multiDiscriminacion/mujeresVuln/home.htm#monomarentales>.

<sup>60</sup> Vid. enlace citado en la nota 4. Debe apuntarse que en los últimos años se ha producido la nacionalización de un relevante número de ciudadanos extranjeros cuya situación económica no ha variado de forma sustancial por el cambio de estatus.

<sup>61</sup> Vid. *Informe RMI 2014...*, cit. en nota 17, p. 59.

<sup>62</sup> Vid. [http://www.interior.gob.es/documents/642317/1201485/Informaci%C3%B3n+para+los+solicitantes+de+protecci%C3%B3n+internacional+en+Espa%C3%B1a+-+derecho+de+asilo+y+protecci%C3%B3n+subsidiaria+\(NIPO+126-10-125-1\).pdf/7b1497fa-3b6e-4f43-890e-752a7e22bfec](http://www.interior.gob.es/documents/642317/1201485/Informaci%C3%B3n+para+los+solicitantes+de+protecci%C3%B3n+internacional+en+Espa%C3%B1a+-+derecho+de+asilo+y+protecci%C3%B3n+subsidiaria+(NIPO+126-10-125-1).pdf/7b1497fa-3b6e-4f43-890e-752a7e22bfec).

**Prestaciones especiales para las personas con discapacidad**

subrayarse que en muchos casos la renta disponible de las personas mayores se ve comprometida al ser estos el sustento de familiares en situación precaria.

De acuerdo con los últimos datos disponibles<sup>63</sup>, el 4,4% de la población española en edad laboral tiene reconocida una discapacidad. En este colectivo se registra una tasa de actividad del 38%, menos de la mitad que la de la población sin discapacidad. Para mejorar el acceso al empleo de este grupo social se establecen una serie de bonificaciones y reducciones de cuotas sociales a la contratación de personas con discapacidad<sup>64</sup>. Además la regulación de las prestaciones contempla en algunos casos (ej. Subsidio de desempleo o RAI) esta situación como una vía de acceso. También, aunque con carácter residual respecto de las prestaciones generales, existen prestaciones<sup>65</sup> para las personas con discapacidad. A esto debe sumarse la acción protectora del SAAD<sup>66</sup>, regulado por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía y personas y protección de las personas en situación de dependencia, que, según datos de diciembre de 2015, ofrece prestaciones a 796.109 personas.

**Atención especial a la población gitana**

En un reciente informe<sup>67</sup> del Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial se examina la situación de España y se llama la atención sobre la falta de indicadores recientes y fiables de carácter económico y social sobre la situación de las personas pertenecientes a grupos minoritarios e inmigrantes comparada con la de la población mayoritaria. En este ámbito el sector con mayor tradición de políticas públicas es el de la población gitana. El principal instrumento de políticas públicas es la *Estrategia Nacional para la Inclusión de la Población Gitana 2012-2020*<sup>68</sup>, que se centra en cuatro ejes: educación, empleo, vivienda y salud para lo que se establecen una serie de objetivos a medir en 2015 y 2020.

<sup>63</sup> Vid. Datos del Estudio del INE *El empleo de las personas con discapacidad. Año 2014*, hecho público el 21 de diciembre de 2015. [http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736055502&menu=ulti-Datos&cidp=1254735976595](http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736055502&menu=ulti-Datos&cidp=1254735976595)Vid. también IMSERSO, *Informe 2014. Las Personas Mayores en España 2014. Datos estadísticos estatales y por Comunidades Autónomas*, [http://www.imserso.es/imserso\\_01/documentacion/estadisticas/informe\\_ppmm/index.htm](http://www.imserso.es/imserso_01/documentacion/estadisticas/informe_ppmm/index.htm). En buena medida la baja tasa de actividad está estrechamente conectada al déficit educativo que aún padece este sector de la ciudadanía.

<sup>64</sup> Vid. [https://www.sepe.es/contenidos/que\\_es\\_el\\_sepe/publicaciones/pdf/pdf\\_empleo/bonificaciones\\_reducciones.pdf](https://www.sepe.es/contenidos/que_es_el_sepe/publicaciones/pdf/pdf_empleo/bonificaciones_reducciones.pdf).

<sup>65</sup> Vid. [http://www.imserso.es/imserso\\_01/prestaciones\\_y\\_subvenciones/prestaciones\\_lismi/index.htm](http://www.imserso.es/imserso_01/prestaciones_y_subvenciones/prestaciones_lismi/index.htm).

<sup>66</sup> Vid. [http://www.dependencia.imserso.es/dependencia\\_01/saad/el\\_saad/index.htm](http://www.dependencia.imserso.es/dependencia_01/saad/el_saad/index.htm).

<sup>67</sup> Vid. CERD/C/ESP/CO/21-23, de 13 de mayo de 2016, [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/ESP/INT\\_CERD\\_COC\\_ES-P\\_23910\\_S.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/ESP/INT_CERD_COC_ES-P_23910_S.pdf). También se pone el acento en la necesidad de aplicar «medidas especiales que garanticen la igualdad de oportunidades de los afrodescendientes en el sector público y los órganos gubernamentales».

<sup>68</sup> Vid. <http://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/poblacionGitana/estrategiaNacional.htm>. Se apuntan medidas como fomentar el acceso de la población gitana a todos los recursos, bienes y servicios, desde la perspectiva de participación activa en los itinerarios de inserción social, especialmente de la población gitana que percibe rentas mínimas o la mejora del conocimiento y acceso de la población gitana a prestaciones de las que actualmente hacen poco uso (ej. SAAD)

Los colectivos LGTB realizaron un estudio<sup>69</sup> en el que se ponía de manifiesto una extendida percepción de sufrir discriminación en el ámbito laboral. No obstante esta es una realidad que requiere un estudio más profundo, como se prevé en la actuación 224 del *PNAIN 2013-2016*, que alude a la necesidad de «impulsar informes y estudios que identifiquen la orientación sexual e identidad de género como elementos relacionados con la discriminación, la exclusión social y la pobreza».

Además de los ya indicados el *PNAIN 2013-2016* incluye entre los grupos en situación más vulnerable a las personas con problemas de adicción (drogas, alcohol, juego, etc.)<sup>70</sup>, así como a las personas reclusas y exreclusas<sup>71</sup>. Para los exreclusos con condenas de al menos 6 meses y para personas que hayan completado un tratamiento no menor a dicho periodo está previsto un subsidio de desempleo específico<sup>72</sup>, de duración variable, en caso de carencia de rentas.

**Estudios en marcha sobre personas LGTB**

**Apoyo económico a exreclusos**

## 6. FUENTES DE INTERNET

Además de las fuentes que figuran en cada una de las notas al pie, la consulta de normas y SSTC puede hacerse a través de la página del *Boletín Oficial del Estado*: [www.boe.es](http://www.boe.es).

CERMI (Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad):

<http://www.cermi.es/es-ES/Paginas/Portada.aspx>

Consejo Estatal para el Pueblo Gitano:

<http://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/poblacionGitana/consejoEstGitano.htm>

Consejo Estatal de Organizaciones no Gubernamentales de Acción Social:

<http://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/ongVoluntariado/consejos.htm>

Consejo para la eliminación de la discriminación racial o étnica:

<http://www.msssi.gob.es/ssi/igualdadOportunidades/noDiscriminacion/consejo.htm>

Cruz Roja Española (pobreza):

<http://ayuda.cruzroja.es/a-quien-ayudamos/pobreza>

EMIN (European Minimum Income Network):

<https://emin-eu.net>

<sup>69</sup> Vid. Federación Estatal LGTB y COGAM, Estudio 2013 sobre discriminación por orientación sexual y/o identidad de género en España. <http://www.felgtb.org/rs/2447/d112d6ad-54ec-438b-9358-4483f9e98868/bd2/filename/estudio-2013-sobre-discriminacion-por-orientacion-sexual-y-o-identidad-de-genero-en-espana.pdf>.

<sup>70</sup> Vid. <http://www.pnsd.msssi.gob.es/profesionales/sistemasInformacion/sistemaInformacion/encuestas.htm>.

<sup>71</sup> Vid. <http://www.interior.gob.es/web/archivos-y-documentacion/anuario-estadistico-de-2015>.

<sup>72</sup> Vid. [https://www.sepe.es/contenidos/personas/prestaciones/quiero\\_cobrar\\_paro/he\\_salido\\_de\\_prision.html](https://www.sepe.es/contenidos/personas/prestaciones/quiero_cobrar_paro/he_salido_de_prision.html).

EAPH (European Antipoverty Network) España:

<http://www.eapn.es>

Federación Española de Bancos de Alimentos:

<http://www.bancodealimentos.es>

Fundación ANAR (Ayuda a niños y adolescentes en riesgo):

<http://www.anar.org>

Fundación FOESSA (Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada):

<http://www.foessa.org>

Portal de Inmigración (Ministerio de Empleo y Seguridad Social):

<http://extranjeros.empleo.gob.es/es/normativa/index.html>

UNICEF- España (documentos):

<https://www.unicef.es/actualidad-documentacion/publicaciones?publicacion=7>

## 8. GUATEMALA\*

1. DATOS SOBRE POBREZA. 2. INSTITUCIONES Y POLÍTICAS: 2.1 Instituciones; 2.2. Políticas. 3. DERECHO A LA PROTECCIÓN FRENTE A LA POBREZA: 3.1. Fundamento; 3.2. Titulares y obligados; 3.3. Contenido; 3.4. Límites e incumplimientos; 3.5. Garantías. 4. ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA: 4.1 Para favorecer el ejercicio de otros derechos sociales; 4.2 En otros ámbitos. 5. GRUPOS VULNERABLES. 6. FUENTES DE INTERNET

### 1. DATOS SOBRE POBREZA

Según la CEPAL, los datos de evolución de la pobreza extrema en Guatemala son los siguientes<sup>1</sup>:

**Aumento de la pobreza en Guatemala**

% DE POBLACIÓN CON INGRESOS INFERIORES A UN DÓLAR AL DÍA		
1990	2000	2013
28,4 (1989)	11,8	13,7 (2011)
% DE POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE INDIGENCIA		
1990	2000	2013
42 (1989)	30,9 (2002)	29,1 (2006)

\* *Abreviaturas:* AG = Acuerdo Gubernativo; CCPRG = Constitución Política de la República de Guatemala; CEPAL = Comisión Económica para América Latina y el Caribe; CNE = Centro Nacional de Epidemiología; CODISRA = Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo; DEMI = Defensoría de la Mujer Indígena; DIGEBI = Dirección General de Educación Bilingüe; ENCOVI = Encuesta Nacional de Condiciones de Vida; IGSS = Instituto Guatemalteco de Seguridad Social; ISR = Impuesto sobre la Renta; IUSI = Impuesto Único sobre Inmuebles; IVA = Impuesto al Valor Agregado; LDS = Ley de Desarrollo Social; MIDES = Ministerio de Desarrollo Social; MINEDUC = Ministerio de Educación; PDH = Procuraduría de los Derechos Humanos; PEA = Población Económicamente Activa; PET = Población en Edad de Trabajar; PNUD = Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo; RENAP = Registro Nacional de las Personas; SIGSA = Sistema de Información Gerencial en Salud; TCM = Transferencias Condicionadas Monetarias; UDEVIPO = Unidad para el Desarrollo de Vivienda Popular; USAC = Universidad de San Carlos de Guatemala.

<sup>1</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Perfiles de países*. En: [http://interwp.cepal.org/perfil\\_ODM/PDF/GTM\\_ES.pdf](http://interwp.cepal.org/perfil_ODM/PDF/GTM_ES.pdf).

**Causas de la pobreza en Guatemala y dificultades para su erradicación**

En 2011 el índice de desigualdad fue de 52,4<sup>2</sup>. De otro lado, según datos de ENCOVI de 2014<sup>3</sup>, la pobreza aumentó de 51,2% en 2006 a 59,3% en 2014 y la pobreza extrema aumentó de 15,3% a 23,4%. La situación se agravó para las personas indígenas: en 2006 tres de cada diez vivían en pobreza extrema, en 2014 cuatro de cada diez; cuatro de los cinco departamentos con más población indígena están dentro de los primeros cinco con más pobreza extrema<sup>4</sup>. Por su parte, el PNUD<sup>5</sup> detalla que entre 2003 y 2013, Guatemala fue el único país donde la pobreza aumentó casi siete puntos porcentuales (equivalentes a tres millones más de personas en pobreza); debido a que 36% de la población vulnerable cayó en situación de pobreza, como también lo hizo el 24% de la población de clase media<sup>6</sup>. Los indicadores socioeconómicos del mapa de pobreza de Guatemala señalan que los territorios habitados por los pueblos indígenas son los más empobrecidos.

Para la ENCOVI, el aumento del porcentaje de personas en situación de pobreza y pobreza extrema se debe a que el incremento en los ingresos de la mayoría de la población no compensa el aumento del precio de los alimentos. Esto ha provocado que sean más las personas que no pueden acceder a la compra mínima de alimentos o que, para comprarlos, dejaron de adquirir otros productos o servicios.

La pobreza es un asunto estructural, es el resultado de la forma en que opera el sistema económico social y político; este sistema permite la concentración de la riqueza, capital, tierra y recursos y oportunidades en muy pocas manos. El sistema produce injusticias y desigualdades, pero existen dos vías en que la administración pública puede aliviar la situación de las personas que viven en precariedad, es decir en la humillación de la miseria. La redistribución de la riqueza solo se puede realizar por la vía salarial y a través de inversión social. Por la vía salarial, el Estado tendría que fiscalizar que los salarios y prestaciones laborales sean suficientes para cubrir las necesidades de quienes trabajan y sus familias; para ello se necesita un Ministerio de Trabajo y Previsión Social que controle y sancione al empresariado, quienes deben humanizar sus relaciones sociales. Este ministerio en Guatemala cuenta con una Inspección General del Trabajo que no tiene capacidad sancionadora. Para la inversión social, lo que se recauda

<sup>2</sup> Banco Mundial, *Índice de Gini*. En: <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>.

<sup>3</sup> Instituto Nacional de Estadística, *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2014*. En: <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2015/12/11/vjNVdb4I-ZswOj0ZtuivPicaAXet8LZqZ.pdf>, consultado el 12 de julio de 2016.

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> PNUD. *Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso*, p. 53.

<sup>6</sup> Al describir el descenso de las clases medias y hacerse vulnerables a una situación de pobreza, PNUD refiere tres dinámicas que se registraron en la región latinoamericana en la última década que pueden explicar esa tendencia: 1) la significativa movilidad económica ascendente a largo plazo que tuvo lugar en el período de mediados de la década de 1990 hasta finales de la década de 2010; 2) la permanencia de un número importante de personas por debajo de la línea de pobreza de cuatro dólares diarios, que tuvo lugar pese al crecimiento económico incluso experimentado durante el auge; y 3) la alta volatilidad que caracteriza a los movimientos anuales registrados durante el auge entre los diferentes grupos de ingreso.

por la vía de los impuestos debe ser invertido en salud, educación, alimentación, centros de cuidado infantil, vivienda, capacitación laboral, transporte, seguridad social y cultura. Según información del Banco Mundial<sup>7</sup>, la recaudación del Estado de Guatemala es la más baja del mundo respecto al tamaño de su economía, lo que se combina con altos índices de corrupción en el manejo del presupuesto nacional y altos niveles de evasión y elusión de impuestos.

## 2. INSTITUCIONES Y POLÍTICAS

### 2.1. Instituciones

El Ministerio de Desarrollo (MIDES), creado por Decreto 1/2012, es el encargado de formular, dictar y establecer las políticas públicas para mejorar el nivel de bienestar de personas y grupos vulnerables socialmente, así como promover y garantizar el acceso de esta población a los programas sociales de desarrollo social y humano. El Gabinete Específico de Desarrollo Social, creado por AG 168/2012, es el encargado de la coordinación interinstitucional para diseñar y gestionar acciones políticas, así como discutir y formular propuestas en materia de desarrollo social. Como todos los gabinetes, está coordinado por el Vicepresidente de la República. Otros órganos del poder ejecutivo ostentan indirectamente competencias de lucha contra la pobreza, pudiendo citarse la Secretaría de Bienestar Social (para la protección integral de la niñez y adolescencia), la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (que impulsa programas que promueven salud, educación, nutrición y emprendimiento para grupos vulnerables), la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, el Fondo de Tierras (para promover acceso a la tierra para el desarrollo integral y sostenible, regularizar procesos de adjudicación de tierras del Estado y promover el desarrollo de Comunidades Agrarias Sostenibles) o la Secretaría de Asuntos Agrarios (para la formulación e implementación de políticas agrarias y atención de los conflictos de naturaleza agraria).

El Consejo Económico y Social de Guatemala, creado por Decreto 2/2012, es el órgano consultivo permanente de los organismos del Estado. Sus decisiones no son vinculantes. Su misión es mantener el diálogo social entre los sectores productivos en relación con el diseño e implementación de las políticas públicas sobre aspectos económicos y sociales.

El Código Municipal (Decreto 12/2002) determina entre las competencias generales de las municipalidades la formulación e institucionalización de las políticas públicas municipales y de los planes de desarrollo urbano y rural del municipio, identificando y priorizando las necesidades comunitarias y propuestas de solución a los problemas locales. La Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 11/2002) prevé el Sistema de Consejos de Desarrollo Ur-

**Órganos con  
competencia nacional**

**Órganos con  
competencia  
municipal y de  
coordinación  
entre autoridades  
nacionales y  
municipales**

<sup>7</sup> Banco Mundial en: <http://www.bancomundial.org/es/country/guatemala/overview>. Consultado el 29 de julio de 2016.



bano y Rural como medio principal de participación de la población en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo. Su función principal es organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios y el impulso de la coordinación interinstitucional, pública y privada. La Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (Decreto 114/97) es responsable de la coordinación del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y el Sistema de Consejos Regionales y Departamentales y colabora en la formulación de políticas de desarrollo urbano y rural. A la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia corresponde coadyuvar a la formulación de la política general de desarrollo del Gobierno y evaluar su ejecución y efectos.

**La Comisión de Derechos Humanos, competente en materia de lucha contra la pobreza**

El Decreto 54/1986, que aprueba la Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos, establece como una función de la PDH investigar toda clase de denuncias que le sean planteadas por cualquier persona, sobre violaciones a los derechos humanos, inclusive el derecho a la protección contra la pobreza; para el efecto, cuenta con Auxiliaturas en todos los departamentos del país y con Defensorías especializadas (temáticas y poblacionales).

## 2.2. Políticas

**Abundancia de planes generales y sectoriales...**

Las políticas públicas que mencionan el desarrollo de las personas en situación de pobreza son las siguientes: la Política de Desarrollo Social y Población<sup>8</sup> (2002), la Política Nacional de Derechos Humanos 2006-2015 (ahora en revisión para ampliación), la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral<sup>9</sup> (2009), el Plan Nacional de Desarrollo K'atun - Nuestra Guatemala (2015) y la Política General de Gobierno 2016-2020<sup>10</sup>. En cuanto a los planes no directamente enfocados hacia la pobreza pero que inciden indirectamente en ella pueden mencionarse la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres, la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional, la Política Pública de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia, el Plan Estratégico de Educación y la Política Nacional de Juventud 2012-2020. En 2015 se ejecutaron 941.998.234 \$\$, que correspon-

<sup>8</sup> Tiene como objetivo general «Contribuir al desarrollo de la persona humana en los aspectos social, familiar, humano y su entorno, con énfasis en los grupos más vulnerables de la población».

<sup>9</sup> Tiene como objetivo general lograr un avance progresivo y permanente en la calidad de vida de los sujetos priorizados través del acceso equitativo y uso sostenible de los recursos productivos, medios de producción, bienes naturales y servicios ambientales, para alcanzar el desarrollo humano integral sostenible en el área rural.

<sup>10</sup> El actual Gobierno inició funciones sin contar con un plan de trabajo, indicando que el mismo sería el Plan Nacional de Desarrollo: K'atun. Seis meses después hizo pública la Política General de Gobierno 2016-2020: A través de esta, el Gobierno actual busca fijar las directrices y prioridades que orientarán la gestión pública. Entre las cinco prioridades se encuentran la seguridad alimentaria y nutricional, salud integral y educación de calidad, y el fomento a las MYPIMES, turismo, vivienda y trabajo digno y decente.

den al 11,04% del total del presupuesto público. Esto incluye programas del gobierno central.

Las políticas enlistan los principios que las regirán, como igualdad y atención prioritaria de los grupos vulnerables, pero el enfoque de derechos se difumina en el desarrollo de las medidas que prevé. La coordinación interinstitucional es esencialmente nula. Es difícil medir la eficacia de las políticas por la carencia o debilidad de estadísticas (el censo de población más reciente es de 2002, aunque se ha anunciado la realización de otro en 2017), lo que impide elaborar los indicadores necesarios; además, los programas raramente cuentan con una línea base. Por lo anterior, es difícil establecer metas concretas, monitorear los programas, medir sus avances y logros, y darles seguimiento.

... pero escasamente eficaces

El Código Municipal (Decreto 12/2002), la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Decreto 32/2005) y la Ley de Desarrollo Social (Decreto 42/2001) contemplan la participación de la sociedad civil en los procesos de planificación, ejecución y seguimiento/evaluación de las políticas; en la práctica no se hace efectiva. La sociedad civil tiene sus propias dinámicas de participación en el combate a la pobreza, impulsando generalmente proyectos y programas con enfoque local y con cooperación internacional.

Participación prevista, pero no ejercida

### 3. DERECHO A LA PROTECCIÓN FRENTE A LA POBREZA

#### 3.1. Fundamento

No hay fundamento constitucional expreso para el derecho al mínimo vital o a la renta mínima, básica o universal. Sin embargo, podría deducirse de diversos preceptos. Así, los artículos 2 y 119 d) CPRG establecen la obligación del Estado de garantizar el desarrollo integral de la persona y velar por la elevación del nivel de vida de todos los habitantes del país, procurando el bienestar de la familia. El artículo 99 exige al Estado velar porque la alimentación y nutrición de la población reúna los requisitos mínimos de salud y que sus instituciones especializadas coordinen acciones entre sí o con organismos internacionales dedicados a la salud, para lograr un sistema alimentario nacional efectivo; los artículos 94, 96 y 97 fortalecen este derecho, promoviendo la creación de otras condiciones (salud, inocuidad de alimentos, sostenimiento del medio ambiente). Por último, la CPRG reconoce el derecho al trabajo y a la seguridad social y establece la protección a la mujer trabajadora, así como a las personas menores de 18 y mayores de 14 años (la edad mínima para trabajar son 14 años). También establece las prestaciones laborales y sociales relacionadas.

Solo un caso de derecho a la alimentación se ha llevado a los tribunales y fue en 2011; el Juzgado de Niñez y Adolescencia y de Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal del Departamento de Zacapa dictó cuatro sentencias a favor de cinco niños y niñas por la vulneración a sus derechos humanos (a la vida, a un nivel de vida

La sentencia del Juzgado de Zacapa sobre el derecho a la alimentación de la niñez

adecuado, a la salud, a la educación, a la alimentación y a la vivienda), siendo responsable por omisión el Estado. Las sentencias contienen 26 medidas para restaurar los derechos humanos violados, viéndose involucradas 10 instituciones; hasta 2016 no se han cumplido dichas medidas ni se han acatado las recomendaciones hechas por el PDH.

### 3.2. Titulares y obligados

#### Beneficiarios de los programas del MIDES

Los programas de asistencia y programas sociales se orientan a beneficiar a familias que tienen en su seno niños/as y adolescentes, mujeres embarazadas o en período de lactancia, personas mayores, personas con enfermedades crónicas y personas con discapacidad, que viven en condiciones de vulnerabilidad por pobreza o pobreza extrema, especialmente quienes viven en zonas rurales o urbano-marginales, o en condiciones de emergencia o calamidad. Estos programas son ejecutados por el MIDES y cada uno tiene sus requisitos.

#### Transferencias condicionadas para salud y educación

Las transferencias monetarias condicionadas (TCM) de salud se brindan a personas con hijos en edades de cero a quince años, mujeres embarazadas o lactantes, que asisten al centro de salud y llevan los controles médicos; las TCM por educación se otorgan a personas que tienen hijos de seis a quince años y cumplen con el 90% de asistencia en los niveles de preprimaria y primaria<sup>11</sup>.

#### Beneficiarios de las bolsas de alimentos

En el período 2012-2015 se entregaba una bolsa de alimentos a familias que vivían en asentamientos, colonias y barrios urbanos precarios del departamento de Guatemala, con alto riesgo social, madres solteras, madres menores de 20 años, mujeres embarazadas o en período de lactancia, personas mayores de 65 años, personas con discapacidad o enfermedades crónicas. Para recibirla debían llenar la boleta de ingreso al programa, entregar fotocopias de documentos de identificación, «hacer uso adecuado de la bolsa» y participar en procesos de sensibilización y consejería<sup>12</sup>. Para julio de 2015 se entregaron 452.334 bolsas de alimentos<sup>13</sup>. El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) y la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN) deben garantizar el derecho a la alimentación, por medio de entregas de alimentos, a las familias que anualmente son afectadas por la canícula prolongada (sequía), especialmente en el llamado «corredor seco». Para agosto de 2015 se entregaron 15.246 raciones de estos alimentos<sup>14</sup>.

### 3.3. Contenido

El MIDES ejecuta tres programas sociales que se relacionan con el derecho a la alimentación: TCM, bolsas de alimentos/tarjeta de débito

<sup>11</sup> MIDES. Sitio web oficial: <http://mides.gob.gt/programas/blue/bono.html>.

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> Procurador de los Derechos Humanos (PDH), *VIII Informe del Procurador de los Derechos Humanos. Situación del derecho a la alimentación en Guatemala. A tres años del Pacto Hambre Cero*, Guatemala, 2015. p. 22.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 20.

y comedores sociales, todos dirigidos a personas con algún tipo de vulnerabilidad social. En 2015 las TCM se entregaron en cantidades que oscilaban entre los 18,75 y 37,50 \$\$, sin tener una periodicidad definida. La PDH reportó que algunas familias habían recibido una única entrega en dicho año<sup>15</sup>. En 2015 se entregaban las bolsas de alimentos cada dos meses; cada bolsa contenía diez libras de arroz, diez libras de frijol, dos libras de avena, una botella de aceite de 900 ml, cinco libras de harina de maíz nixtamalizada, dos libras de sal, tres libras de harina de trigo y una libra de leche en polvo<sup>16</sup>. El MIDES estableció que, a partir de 2016, se usarían tarjetas de débito para canjear por una lista de productos establecidos; dicha «tarjeta tendrá una disponibilidad financiera de 32,7 \$\$, los usuarios únicamente podrán adquirir alimentos en los centros de canje autorizados, no tendrán opción para retirar el dinero, emitir cheques o recibir otros fondos<sup>17</sup>. De momento, el programa piloto se desarrolla en un solo municipio, Chuarrancho. Por su parte, los comedores sociales venden desayunos a 0,13 \$\$ y almuerzos a 0,38 \$\$; actualmente se funcionan 14 comedores, cinco de los cuales se encuentran en la ciudad de Guatemala. El MAGA también reparte bolsas de alimentación a familias del «corredor seco» con 50 libras de maíz blanco, ocho kilos de mezcla de harina de maíz y soya con azúcar fortificada, una botella de aceite comestible de 900 ml, cuatro kilos de harina de frijol, 20 libras de arroz y ocho kilos de avena.

**Prestaciones de alimentación: TCM, bolsas, tarjetas de débito y comedores sociales**

### 3.4. Límites e incumplimientos

El Estado, a través de su administración pública, está obligado a cumplir con la CPRG, que le ordena proteger la niñez, la vejez, la familia, la maternidad; con su incumplimiento viola los derechos humanos de quienes viven en forma precaria. La única forma de lograr que los derechos económicos, sociales y culturales sean universales es a través de los servicios públicos. Si se privatizan, se obliga a cada persona y familia a asumir los costos de educación, salud, transporte, vivienda, lo que significa que solo las personas de las clases pudientes logren satisfacer sus necesidades básicas. En el informe que el PDH presentó en 2015 al Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional se mencionaron algunas de las limitaciones de los programas sociales, siendo una de las primordiales es la carencia de un registro único de usuarios, generando un contexto propicio para la duplicidad, la entrega a personas que no son elegibles, entre otros escenarios propios de la falta de transparencia<sup>18</sup>.

**Incumplimientos legales: carencia de un registro único de usuarios y abuso de derechos**

En el período 2012-2015 los programas sociales no ejecutaron correctamente el pilar de las corresponsabilidades, pues en las delegaciones del MIDES visitadas por la PDH no se encontró registro sobre el cumplimiento de las mismas. El PDH recordó que las corresponsa-

**Incorrecta aplicación de la corresponsabilidad y redes clientelares**

<sup>15</sup> *Ibid.*, pp. 24-25.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>17</sup> Agencia Guatemalteca de Noticias, *Programa social llega en tarjeta de débito a Chuarrancho, Guatemala*. En: <http://agn.com.gt/2016/06/programa-social-llega-en-tarjeta-de-debito-a-chuarrancho-guatemala/>.

<sup>18</sup> PDH, *cit.*, p. 24.

bilidades no son mero protocolo o un simple medio de verificación, sino garantías de que la población está siendo atendida y constituyen una modalidad importante para que las personas desarrollen sus capacidades<sup>19</sup>. Por su parte, la entrega de bolsas de alimentos (por el MIDES y el MAGA) fue usada con fines clientelares partidistas durante 2015; aprovechando el año electoral, muchas municipalidades las entregaron en mítines políticos y a cambio del empadronamiento de los beneficiarios. El PDH denunció y rechazó en múltiples ocasiones este comportamiento.

### Insuficiencia presupuestaria

El eje presupuestario ha sido definitorio en la entrega de los programas sociales, particularmente en 2016. Guatemala presentó en 2015 un contexto político sin precedentes, en el cual se develó una red de corrupción en las más altas esferas del gobierno que defraudó al Estado. Esto se combinó con una deficiente recaudación fiscal.

### 3.5. Garantías

#### Dificultades de ejercicio del derecho de petición

El artículo 28 de la CPRG establece el derecho de petición e indica que todos los habitantes de la República tienen derecho a dirigir peticiones a la autoridad, la que está obligada a tramitarlas y deberá resolverlas conforme a la ley. Aunque en la CPRG no se establece la necesidad de realizar esta petición a través de profesionales del derecho, en la práctica se necesita contratar un abogado para presentar una solicitud de revisión a la administración pública, lo que resulta oneroso.

#### Dificultades de ejercicio de recursos administrativos y judiciales

El Decreto 119/96, Ley de lo Contencioso Administrativo, es la normativa que asegura la tutela administrativa y jurisdiccional de todos los actos de la administración pública, asegurando el derecho de defensa del particular frente a la administración. De acuerdo con esta ley, los expedientes administrativos deben impulsarse de oficio, formalizados por escrito; debe observarse el derecho de defensa y asegurar la celeridad, sencillez y eficacia del trámite. Además, establece que la actuación administrativa es gratuita. En la práctica, impugnar una resolución administrativa constituye un trámite formal, técnico y largo, que implica la contratación de los servicios de un abogado, lo que dificulta el acceso a la justicia para las personas viviendo en pobreza. En la estructura orgánica del MIDES no se establece una dirección o unidad responsable de apoyar a las personas que quieran impugnar una decisión administrativa que le sea desfavorable, en relación con los programas sociales.

## 4. ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA

### 4.1. Para favorecer el ejercicio de otros derechos sociales

#### Prestaciones de la Seguridad Social; insuficiencia

Según la ENEI-2 2014, el 28,8% de la población asalariada está afiliada al régimen de seguridad social del IGSS; el sistema incluye a

<sup>19</sup> *Ibid.*, pp. 23 y 24.

trabajadores y trabajadoras del Estado, empresas privadas y trabajadoras/es domésticas cuyos patronos las han inscrito en dicho régimen. La seguridad social se presta a través del Instituto de Seguridad Social (IGSS), cuyos servicios son articulados por dos grandes programas: el Programa de Enfermedad, Maternidad y Accidentes (EMA) y el Programa de Pensiones por Invalidez, Vejez y Sobrevivencia (IVS). Para tener acceso a la pensión por vejez el IGSS requiere que la persona tenga 60 años y haber acreditado 240 contribuciones (20 años de contribuciones).

Sin embargo, en 2014 las personas mayores pensionadas por el IGSS eran solamente el 7,54% de la población de personas mayores<sup>20</sup>. La pensión mínima otorgada por el IGSS es de 44,61 \$\$, monto que fue establecido en 2003, y la pensión máxima no excede de 629,92 \$\$; sin embargo la Canasta Básica Alimentaria (CBA) a finales de 2015 ascendía a un costo mensual de 460,31 \$\$\$. Para quienes carecen de este servicio de seguridad social, el Estado estableció en 2005 el Programa de Aporte Económico del Adulto Mayor por medio del Decreto 85/2005 del Congreso de la República, pero no ha logrado brindar cobertura al total de población que se encuentra en situación de pobreza y con montos muy bajos. La cuota que se paga es de aproximadamente 52 \$\$.

El Código de Trabajo (Decreto 1441) establece como principio que el derecho de trabajo constituye un mínimo de garantías sociales protectoras del trabajador, irrenunciables únicamente para este y llamadas a desarrollarse posteriormente en forma dinámica, en estricta conformidad con las posibilidades de cada empresa patronal. El artículo 102 CPRG establece una serie de garantías mínimas para el trabajador, entre ellas la igualdad de salario para igual trabajo. En la práctica sin embargo, las garantías laborales no son disfrutadas por toda la población ocupada. Una muestra es que los gobiernos recientes han tomado medidas en nombre de la productividad y empleo decente que contravienen los derechos fundamentales de los trabajadores; específicamente, la promoción de un salario mínimo diferenciado en cuatro municipios, por debajo del establecido a nivel nacional. El Ministerio de Trabajo y Previsión Social es el ente tutelar del derecho al trabajo y los derechos laborales. Para ello cuenta con la Inspección General de Trabajo, la cual no cuenta con capacidad sancionatoria. Por otro lado, anualmente el Comité de Salario Mínimo se reúne para fijar el salario mínimo para los trabajadores agrícolas y no agrícolas, el cual supuestamente debe relacionarse con el incremento a la canasta básica.

El Ministerio de Educación cuenta con tres programas principales de apoyo para todos los estudiantes del sector oficial. El Programa de Gratuidad de la Educación fija una asignación anual de 5,24 \$\$ por cada alumno/a de preprimaria y primaria y 13,12 \$\$ por alumno/a en básicos y diversificado del sector educativo público. Está contemplado para cubrir servicios básicos, mantenimiento y suministros necesarios para el buen funcionamiento del establecimiento. De los tres programas, este es el único que beneficia al nivel medio. Por su parte,

**El derecho al trabajo digno y sus incumplimientos**

**Derecho a la educación: becas, alimentos y libros en la escuela**

<sup>20</sup> PDH, *Informe Anual Circunstanciado de Derechos Humanos 2015*, p. 161.

el Programa de Alimentación Escolar proporciona recursos destinados a comprar alimentos para la refacción escolar. La asignación diaria es de 0,14 \$\$ por alumno/a del área urbana y 0,20 \$\$ por alumno/a del área rural, dando un total de 25,98 \$\$ y 37,32 \$\$ por los 180 días de clases del calendario escolar. Los municipios priorizados en el Programa Hambre Cero (coordinado por la SESAN) reciben 0,06 \$\$ diarios más. Los fondos del Programa de Dotación de Útiles Escolares se utilizan para comprar materiales para el proceso de aprendizaje. La asignación anual es de 6,56 \$\$ para alumnos/as del área urbana y 7,21 \$\$ para el área rural.

**Incumplimientos frecuentes**

La entrega de los Programas de Gratuidad y Apoyo no ha sido efectiva. El primer desembolso (de cuatro anuales) se recibe en marzo, aunque el calendario escolar inicia en enero, lo que obliga a los padres y profesores a cubrir los gastos de esos meses, sacándolo de su presupuesto personal. Como la entrega de recursos queda sujeta a la disponibilidad financiera del Estado, no siempre se logra la recuperación de esa inversión inicial. En 2015, por ejemplo, los últimos dos desembolsos no se entregaron. En 2016, luego de modificaciones a la Ley de Compras y Contrataciones del Estado, las escuelas que no cuentan con Organización de Padres de Familia legalmente constituidas no pudieron beneficiarse con los programas. Hasta junio de ese año, alrededor del 25% de las escuelas estaban afectadas por esta situación.

**Derecho a la salud: incumplimientos en las personas en situación de pobreza**

Según los artículos 93 a 95 CPRG, el derecho a la salud se debe gozar sin discriminación; establecen la responsabilidad del Estado de velar por la salud y asistencia social de toda la población, desarrollando acciones de promoción, recuperación, rehabilitación, coordinación; asimismo, consideran la salud como un bien público. El MSPAS cuenta con 1.492<sup>21</sup> servicios de salud, lo que contrasta con 6.963 establecimientos privados. Pese a contar con un marco estructural para las personas, grupos y colectividades históricamente discriminadas, la ejecución de los programas dista mucho de ser efectiva y en su débil ejecución las poblaciones que viven en pobreza son las más afectadas. Asimismo, el MSPAS financia el funcionamiento de 415 jurisdicciones que realizan actividades en 4.618 centros de convergencia, cuya infraestructura es ajena al Ministerio y no cuenta con los servicios mínimos que permitan proveer una atención digna.

**Derecho a la vivienda: retrasos en las adjudicaciones**

La Ley de Vivienda crea el Fondo para la Vivienda (FOPAVI) como una institución financiera de segundo piso, adscrita al Ministerio de Infraestructura Comunicación y Vivienda (MCIV), con el objeto de otorgar subsidio directo y facilitar el acceso al crédito a las familias en situación de pobreza y pobreza extrema que carecen de una solución habitacional adecuada, a través de las entidades intermediarias aprobadas. Este desarrolla tres programas: de Desarrollo de Vivienda Digna, Adecuada y Saludable; de Fortalecimiento a la Demanda de Vivienda Popular; y de Alto Riesgo y Emergencia. Por su parte, el

<sup>21</sup> MSPAS. *Diagnóstico Nacional de Salud*, marzo 2012. En: [http://www.mspas.gob.gt/files/Descargas/UNIDADES/CuentasNacionalesSalud/Publicaciones/11%20MSPAS%20\(2012\)%20Diagnostico-Salud-marzo.pdf](http://www.mspas.gob.gt/files/Descargas/UNIDADES/CuentasNacionalesSalud/Publicaciones/11%20MSPAS%20(2012)%20Diagnostico-Salud-marzo.pdf), consultado el 22 de julio de 2016.

Decreto 26/2007 establece a la Unidad para el Desarrollo de Vivienda Popular (UDEVIPO) como el órgano competente para resolver y otorgar la adjudicación, compraventa o usufructo de fincas o fracciones de fincas propiedad del Estado, en favor de familias en situación de pobreza y pobreza extrema que así lo soliciten. Entre 2012 y 2015, UDEVIPO emitió 3.396 resoluciones de adjudicación; todas referentes a terrenos en el departamento de Guatemala. A la fecha tiene 11.708 solicitudes pendientes de resolución.

#### 4.2. En otros ámbitos

El Código Penal (Decreto 17/73 y sus reformas) establece como un agravante el menosprecio al ofendido, que ocurre cuando se ejecuta el hecho con desprecio, entre otras, a la penuria económica del ofendido, según la naturaleza y accidentes del hecho. De otro lado, al momento de imponerse el pago de una multa, el Código establece que sea determinada de acuerdo con la capacidad económica del reo; su salario, su sueldo o renta que perciba; su aptitud para el trabajo, o capacidad de producción; sus cargas familiares debidamente comprobadas y las demás circunstancias que indiquen su situación económica. Las capacidades económicas también se tomarán en cuenta para la determinar la forma de ejecución de la multa. Las penas privativas de libertad que no excedan de cinco años son conmutables, la que se regula entre 0,65 \$\$ y 12,82 \$\$ por día, atendiendo a las circunstancias del hecho y a las condiciones económicas del penado. El Código Penal determina que el delito de negación de asistencia económica tiene lugar cuando quien, estando obligado legalmente a prestar alimentos, en virtud de sentencia firme o de convenio que conste en documento público o auténtico, se negare a cumplir con tal obligación después de ser legalmente requerido. La sanción es prisión de seis meses a dos años, salvo que el condenado probare no tener posibilidades económicas para el cumplimiento de su obligación.

**Atención a la pobreza en diversos delitos y en la determinación y aplicación de las penas**

En la mayoría de los casos, la normativa tributaria guatemalteca considera exentas del pago de impuestos a las entidades con fines no lucrativos, dentro de las que se encuentran las de beneficencia, asistencia social o que buscan el desarrollo de comunidades (iglesias, ONG, fundaciones, cooperativas, etc.). Para las personas o entidades que se dedican a actividades lucrativas, son costos deducibles para el cálculo del impuesto las donaciones a entidades sin fines de lucro; también pueden deducir el valor de las tierras laborables que los propietarios de empresas agrícolas adjudiquen gratuitamente en propiedad a sus trabajadores.

**Apoyo fiscal a entidades de lucha contra la pobreza**

Se exenta del pago del Impuesto sobre la Renta (ISR) a los trabajadores en relación de dependencia que ganen hasta 6.292 \$\$ al año; asimismo a quienes ganen hasta 7.865 \$\$, pero estos deben documentar haber pagado en Impuesto al Valor Agregado (IVA) al menos 1.573 \$\$ (en gastos personales). Por su parte, las tasas del Impuesto Único sobre Inmuebles (IUSI) están escalonadas según el valor ins-

**Exenciones en la renta e inmuebles**



crito del inmueble y las propiedades con un valor menor o igual a 262,16 \$\$ están exentas<sup>22</sup>.

#### Exenciones del IVA

Están exentas del IVA: 1) las ventas al menudeo de carnes, pescado, mariscos, frutas y verduras frescas, cereales, legumbres y granos básicos a consumidores finales en mercados cantonales y municipales, siempre que tales ventas no excedan de 13,11 \$\$; 2) las ventas de vivienda con un máximo de 80 metros cuadrados de construcción cuyo valor no exceda de 32.770 \$\$ y la de lotes urbanizados que incluyan los servicios básicos, con un área máxima de 120 metros cuadrados, cuyo valor no exceda de 15.730 \$\$; esto aplica cuando la persona que adquiere o su núcleo familiar no cuentan con propiedades inmuebles; 3) la compra y venta de medicamentos denominados genéricos y alternativos de origen natural, también la de los medicamentos antirretrovirales que adquieran las personas que viven con VIH/SIDA. De otro lado, el gas licuado de petróleo que se utiliza para llenar cilindros de gas para uso doméstico está exento del pago del impuesto a la distribución del petróleo crudo y derivados.

#### Ingresos destinados a programas sociales

Los recursos obtenidos por la aplicación del Impuesto a la Distribución de Cementos se destinarán exclusivamente a programas de vivienda popular. Además, el 0,5% de la recaudación del IVA e dedica a programas y proyectos de seguridad alimentaria de la población en condiciones de pobreza y pobreza extrema y otro 0.5% se dedica a programas de educación primaria y técnica.

#### Distintos instrumentos de asistencia jurídica gratuita, públicos y privados

Pese a que la CPRG indica que es deber del Estado garantizar a los habitantes de la república la justicia, no existe un mecanismo para reducir los obstáculos financieros para tener acceso a esta. En materia penal existe el Instituto de la Defensa Pública Penal (IDPP), cuya función es asistir gratuitamente a personas que no tengan los recursos económicos para pagar abogado defensor. Además, la Ley contra el Femicidio y otras formas de Violencia contra la Mujer le asigna la función de prestar servicios jurídicos a las mujeres víctimas de violencia, siendo el único caso en el cual la normativa guatemalteca prevé asistencia jurídica a las víctimas que quieren denunciar. La universidad estatal, así como varias universidades privadas, cuentan con bufetes populares (adscritos a sus respectivas facultades de ciencias jurídicas y sociales), cuya función es la capacitación técnica-profesional de sus estudiantes y brindar asistencia jurídica gratuita a personas de escasos recursos económicos, pero esta asistencia solo comprende las áreas de derecho civil, laboral y de familia. En relación con poblaciones en condiciones de vulnerabilidad, la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo (CODISRA) y la Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI) tienen el mandato de promover la justicia en casos de discriminación y racismo. Pueden mencionarse también algunas organizaciones como el Centro para la Acción Legal en Derechos Humanos, el Bufete en Derechos Humanos, la Asociación de Abogados Mayas, entre otras que denuncian y litigan casos de violación a los derechos humanos y Fundación Sobrevivientes, que brinda asesoría jurídica y acompañamiento procesal en materia penal y civil a mujeres, niñas, niños y adolescentes. Por último, en relación con el

<sup>22</sup> *Ibid.*

amparo, la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad contempla que la persona notoriamente pobre o ignorante, el menor y el incapacitado, que no tengan auxilio profesional, pueden comparecer ante los tribunales en solicitud verbal de amparo, en cuyo caso se procede a elaborar el acta acerca de los agravios denunciados. De inmediato se debe remitir copia al Procurador de los Derechos Humanos para que aconseje o, en su caso, patrocine al interesado.

En relación con la prestación de alimentos, el Código Civil (Decreto ley 106) prevé que los alimentos han de ser proporcionados a las circunstancias personales y pecuniarias de quien los debe y de quien los recibe, y serán fijados por el juez, en dinero. Al obligado se le puede permitir que los alimentos los preste de otra manera cuando, a juicio del juez, medien razones que lo justifiquen.

En la regulación del contrato de mutuo acuerdo que prevé el Código Civil se establece que cuando la tasa de interés pactada sea manifiestamente desproporcionada en relación con el interés corriente en el mercado, el juez podrá reducirlo equitativamente, tomando en cuenta las tasas de interés activas publicadas por los bancos del sistema al día anterior a la fecha de su fijación, reduciéndola en dos puntos porcentuales. También prohíbe la capitalización de intereses pero exceptúa a las instituciones bancarias. De otro lado, la Ley de Tarjetas de Crédito (Decreto 7/2015), aprobada el año pasado, ha sido criticada pues determina que los emisores deberán hacer una evaluación del límite de crédito que se puede otorgar a los tarjetahabientes y limita el monto de crédito concedido, el cual no podrá sobrepasar el doble de los ingresos del usuario. Además, en detrimento de la economía de los usuarios, los emisores de tarjetas están autorizados para cobrar un seguro mensual contra robo y fraude. Adicionalmente, los bancos han optado por cobrar una membresía anual obligatoria, que antes era eximida en muchos casos. La nueva ley fijó un interés máximo y señala que, cuando el tarjetahabiente considere no poder pagar en la forma programada sus obligaciones, este podrá solicitar la reestructuración de la deuda; asimismo prohíbe el acoso en la forma de cobro de saldos de tarjeta de crédito. Luego de una acción de inconstitucionalidad interpuesta por el Banco de Guatemala, la Corte de Constitucionalidad suspendió la vigencia de la ley mientras se resuelve en definitiva.

**Obligación de alimentos entre parientes**

**Protección a los deudores**

## 5. GRUPOS VULNERABLES

El artículo 21 de la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (Decreto 27/2003, PINA) señala que la falta o carencia de recursos materiales de los padres o de la familia no constituye motivo suficiente para la pérdida o suspensión de la patria potestad y que el Estado prestará la asistencia apropiada a los padres, familiares y representantes para el desempeño de sus funciones en lo que respecta a la crianza y cuidado del niño, promoviendo y facilitando para ello la creación de instituciones, instalaciones y servicios de apoyo. El artículo 25 señala que los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a un

**Apoyo a las familias en situación de pobreza, requisito previo a la privación de la patria potestad**

nivel de vida adecuado y a la salud, mediante la realización de políticas sociales públicas que les permitan un nacimiento y un desarrollo sano y armonioso, en condiciones dignas de existencia. Por su parte, el artículo 6 del Decreto Legislativo 77/2007 (Ley de Adopciones) indica que la situación de pobreza o extrema pobreza de los padres no constituye motivo suficiente para dar en adopción a un niño; el Estado debe promover y facilitar la creación de políticas, instituciones, programas y servicios de apoyo que mejoren las condiciones de vida y promuevan la unidad familiar.

**Financiación insuficiente de las políticas de protección de la niñez**

La normativa para la protección de la niñez y adolescencia y la institucionalidad existente, incorporan compromisos adquiridos por Guatemala al ratificar la Convención de los Derechos del Niño. Sin embargo, los esfuerzos del Estado son insuficientes para incorporar progresivamente la doctrina de la protección integral, sobre todo por la falta de voluntad política para asignar en los presupuestos nacionales los recursos financieros y que estos sean ejecutados con eficacia y transparencia.

**Protección a la juventud: normas sin financiación**

En cuanto a la juventud, el Acuerdo Gubernativo 173/2012 crea la Política Nacional de Juventud 2012-2020, en cuyo primer considerando hace referencia al desarrollo integral de la persona y a la importancia que los jóvenes tienen dentro de la sociedad. Otras normas aluden al acceso de adolescentes a los servicios de planificación familiar o a la creación de «espacios amigables para la juventud», pero ninguna de estas previsiones se cumple, por falta de financiación. Otro tema no abordado es la creciente migración de personas jóvenes hacia otros países en búsqueda de oportunidades laborales y huyendo de la violencia.

**La pobreza, causa principal del incremento de la emigración**

La ENCOVI 2014 registra un aumento de la pobreza, en el área urbana (42,1%) y en el área rural (76,1%)<sup>23</sup>, lo que limita las oportunidades para la construcción de un proyecto de vida personal, familiar y en la comunidad, provocando un incremento de la migración forzada y de manera irregular de guatemaltecos<sup>24</sup>, especialmente a Estados Unidos y México. En 2000 había en Estados Unidos un total de 480.665 inmigrantes guatemaltecos; a 2012 ascendían a 853.530, de los cuales 560.000 (65,6%) se encontraban en situación irregular y 221.443 (25,9%) tenían ciudadanía<sup>25</sup>. Según información del Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos de 2009 a 2015 se ha mostrado un considerable incremento en el registro de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados originarios de Guatemala; se ha identificado que la violación de derechos en un contexto de pobreza extrema también ha sido un factor determinante en este fenómeno<sup>26</sup>. Si bien las remesas constituyen una fuente fundamental de ingresos a la economía, destinada al consumo nacional, a corto plazo no representan ningún cambio sustancial, debido a que el

<sup>23</sup> INE, *Encuesta sobre Condiciones de Vida 2014*, Principales Resultados, p. 4.

<sup>24</sup> PDH, *Informe Anual Circunstanciado Situación de los Derechos Humanos y Memoria de Labores 2015*, p. 180.

<sup>25</sup> CEMLA – BID, *El Perfil de la población de origen guatemalteco en Estados Unidos*, 2014, pp. 6 y 23.

<sup>26</sup> PDH, *Informe al Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos. Los niños y adolescentes migrantes no acompañados y los derechos humanos*, 2015, pp. 2 y 5.

sistema económico no genera las oportunidades que requieren las personas. La gestión gubernamental debe encaminarse a crear condiciones laborales y sociales para el desarrollo de la población<sup>27</sup>. En definitiva, las personas migrantes son la expresión más palpable de cómo el sistema económico social los expulsa de su país en busca de mejores oportunidades, violando el derecho a vivir en la tierra que les vio nacer.

La Ley de Desarrollo Social, Decreto 42/2001, es el marco jurídico y de políticas públicas para el desarrollo de la persona en el ámbito social, familiar, humano, con énfasis en grupos de especial atención, entre los cuales se encuentra la población migrante<sup>28</sup>. Dicha ley establece que la Política de Desarrollo Social, la cual cobró vigencia en 2002, debe prever lo necesario para promover la plena integración de los grupos en situación de vulnerabilidad al desarrollo<sup>29</sup>, siendo obligación del Estado, por conducto del Organismo Ejecutivo, crear y promover las condiciones sociales, políticas, económicas y laborales para ello<sup>30</sup>. Esta Política establece políticas sectoriales, una de ellas en materia de empleo y migración, con objetivos y acciones definidas.

La LDS considera a las personas mayores dentro de los sectores de especial protección en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de la Política de Desarrollo Social; también establece que dicha Política debe considerar medidas especiales para la incorporación de las personas mayores en el desarrollo, así como la promoción de su salud y bienestar integral<sup>31</sup>; sin embargo el tema carece de inclusión en las políticas sectoriales de desarrollo social y población. En 2005 se aprobó la Ley del Programa de Aporte Económico del Adulto Mayor, Decreto 85/2005, con el fin de garantizar la atención de las necesidades básicas de la personas mayores en situación de extrema pobreza<sup>32</sup>. El Programa está a cargo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Debido a que el Programa no fue proyectado con base en datos demográficos, este no ha brindado cobertura al total de población que se encuentra en condiciones de pobreza. En 2011 un total de 270.004 personas mayores de 65 años se encontraban en situación de pobreza. Hasta agosto de 2011 el Programa había recibido 273.000 solicitudes y otorgado 101.500 aportes. El Programa solo tiene cobertura para 103.000 personas mayores, lo cual representa un déficit en la atención de solicitudes<sup>33</sup>. Asimismo desde la creación del Programa, los beneficiarios reciben Q 400.00 mensuales, en tanto que la Canasta Básica Alimentaria (CBA) a finales de 2015 ascendía a un costo mensual de Q 3.507.60<sup>34</sup>. El Estado de Guatemala ha

**Obligaciones legales de atención a migrantes en Guatemala**

**Acciones a favor de las personas mayores en situación de pobreza; déficits de esta política**

<sup>27</sup> PDH, *Informe Anual...*, cit., p. 181

<sup>28</sup> Según art. 16 del Decreto 42/2001, Ley de Desarrollo Social (LDS).

<sup>29</sup> Art. 8 LDS.

<sup>30</sup> Art. 10 LDS.

<sup>31</sup> Según art. 16 de Decreto 42/2001, LDS.

<sup>32</sup> Según arts. 1, 2 y 5 del Decreto 85/2005, Ley del Programa de Aporte Económico del Adulto Mayor.

<sup>33</sup> PDH, *Informe de Procurador de los Derechos Humanos a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Situación de las Personas Mayores en relación con el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (PAIME)*, 2015, p. 7.

<sup>34</sup> PDH, *Informe Anual Circunstanciado Situación de los Derechos Humanos y Memoria de Labores 2015*, p. 159.

**Sin normas específicas sobre personas con discapacidad en situación de pobreza**

promovido algunos avances en la protección de las personas mayores, pero el marco normativo y las políticas públicas carecen de un enfoque de derechos. Asimismo no existe un ente rector para la atención de esta población.

En Guatemala no existe una norma que aborde taxativamente la protección a personas con discapacidad en situación de pobreza. La Ley de Atención de las Personas con Discapacidad (Decreto 135/96) establece que la obligación primordial del desarrollo de la persona con discapacidad corresponde a los padres, tutores o personas encargadas, quienes tienen obligaciones comunes. Indica que el Estado deberá elevar el nivel de vida y de atención para las personas con discapacidad y facilitar la creación de fuentes de trabajo específicas para ellas. La LDS incluye a las personas con discapacidad entre los grupos o sectores que merecen especial atención en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de la política de desarrollo social y población (art. 16). Sin embargo, dicha Ley tampoco contempla protección especial a personas con discapacidad en situación de pobreza.

**Persistencia de una mayor pobreza en los pueblos indígenas**

La discriminación y el racismo son las causas fundamentales para que la población indígena sea la que se mantiene en mayores niveles de pobreza, a pesar de que son la mayor cantidad de beneficiarios de los programas sociales de asistencia. Todos los datos confirman que sus derechos a la salud (p. ej., un 10% más de mortalidad infantil), agua (p. ej., un 34% menos de población con saneamiento mejorado<sup>35</sup>), uso de su propia lengua, trabajo (p. ej., 1,6% más de subempleo), especialmente en el área rural y en las mujeres (ganan Q 672,26, casi Q 2.000.00 menos que el salario mínimo nacional fijado para esta actividad) y educación son incumplidos con mayor frecuencia.

## 6. FUENTES DE INTERNET

<http://mides.gob.gt/quienes-somos>

<http://www.sesan.gob.gt/>

<http://web.maga.gob.gt/mision-y-vision/>

<http://www.mintrabajo.gob.gt/index.php/servicios-al-ciudadano/di-recprevisionsocial/programa-de-aporte-al-adulto-mayor.html>

[http://www.ces.gob.gt/index.php?option=com\\_content&view=article&id=229&Itemid=566](http://www.ces.gob.gt/index.php?option=com_content&view=article&id=229&Itemid=566)

<sup>35</sup> En <http://demi.gob.gt/demi/wp-content/uploads/2015/08/INFORME-DIAGNOSTICO-SOBRE-CUMPLIMIENTO-DE-LOS-COMPROMISOS.pdf>, consultado el 25 de julio de 2016.

## 9. HONDURAS

1. DATOS SOBRE POBREZA. 2. INSTITUCIONES Y POLÍTICAS: 2.1 Instituciones; 2.2. Políticas 3. DERECHO A LA PROTECCIÓN FRENTE A LA POBREZA: 3.1. Fundamento; 3.2. Titulares y obligados; 3.3. Contenido; 3.4. Límites e incumplimientos; 3.5. Garantías. 4. ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA: 4.1 Para favorecer el ejercicio de otros derechos sociales; 4.2 En otros ámbitos. 5. GRUPOS VULNERABLES. 6. FUENTES DE INTERNET

### 1. DATOS SOBRE POBREZA

La población hondureña es de 8,6 millones de habitantes, de los cuales el 51% son mujeres. El 54% de los hondureños vive en las zonas urbanas y el resto en la zona rural<sup>1</sup>. En Honduras, seis de cada diez hogares hondureños son pobres, y de estos cuatro viven en pobreza extrema<sup>2</sup>.

De acuerdo a datos de la CEPAL, a 2013 la tasa de pobreza en el país era de 74,3%, y la tasa de indigencia de 50,5%<sup>3</sup>.

**Tendencia a la  
reducción de la  
pobreza en Honduras**

**CUADRO 1. DATOS DE EVOLUCIÓN (1990, 2000, 2010 Y 2016)**  
POBLACIÓN CON INGRESOS INFERIORES DE 1 DÓLAR AL DÍA<sup>4</sup>

Indicador en porcentaje	1990	2000	2010
Población con Ingresos Inferiores de 1 dólar al día	46.9	17.0 (2001)	16.5 (2011)

**CUADRO 2. PROPORCIÓN DE LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE INDIGENCIA (1990, 2000, 2010 Y 2016)<sup>5</sup>**

Indicador en porcentaje	1990	2000	2010
Población en Situación de Indigencia	60.9	52.8 (2001)	45.6

<sup>1</sup> INE, XVII Censo de Población y VI de Vivienda, Honduras, 2015.

<sup>2</sup> INE, Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples, junio 2015.

<sup>3</sup> CEPAL, CEPALSTAT, Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas, 2016.

<sup>4</sup> CEPAL, Objetivos de Desarrollo del Milenio: Perfiles de países, 2015.

<sup>5</sup> CEPAL, Objetivos de Desarrollo del Milenio: Perfiles de países, 2015.

**CUADRO 3. ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL Y DE SU EVOLUCIÓN<sup>6</sup>**

País	Índice de Pobreza Multidimensional	Población en Pobreza Multidimensional	Población en Pobreza Extrema
Honduras 2011/2012	0.098	20.7%	7.2%
Honduras 2005/2006	0.156	31.5%	13.3%

De acuerdo a datos del Banco Mundial, en términos del coeficiente Gini, la desigualdad en Honduras es de 53,7.

## 2. INSTITUCIONES Y POLÍTICAS

### 2.1. Instituciones

#### La Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social y sus objetivos

En Honduras, la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social (SEDIS)<sup>7</sup> es la rectora de las políticas sociales y la articuladora de programas y proyectos, orientados a la reducción de la pobreza, con oportunidades de inclusión y desarrollo humano de forma integral a los sectores y grupos en condiciones de vulnerabilidad, en riesgo y en exclusión social. Su misión para 2020 es ser la institución que garantiza el Desarrollo Humano Integral, sostenible e inclusivo de la población hondureña, líder en los procesos de articulación y participación con transparencia, eficiencia y eficacia, para lograr una vida mejor. Dentro de sus objetivos están las siguientes: 1) Coordinar y evaluar las políticas públicas en materia social y reducción de la pobreza y pobreza extrema fortaleciendo los instrumentos de política social que permiten la implementación de las políticas priorizadas para los sectores vulnerables; 2) Contribuir a mejorar las condiciones de vida a familias en condiciones de extrema pobreza y vulnerabilidad por medio de una articulación eficaz de la inversión social en territorio; 3) Facilitar acompañamiento a las familias participantes de los proyectos de SEDIS y de los actores gubernamentales; 4) Garantizar el ingreso y calidad de vida de las familias en pobreza extrema focalizadas por el programa presidencial salud, educación y nutrición /transferencias monetarias condicionadas «bono vida mejor»; 5) Generar acceso a seguridad alimentaria y nutricional; 6) Generar oportunidades de ingreso complementario a familias en condiciones de pobreza extrema en zona rural y urbana marginal por mano de obra no calificada para realizar obras de tipo comunitario; 7) Mejorar las condiciones de vida de familias en situación de pobreza extrema con bienes y servicios de protección social; 8) Incentivar las oportunidades de fomento a la economía local en familias extrema pobreza que les permita organización y desarrollar procesos de producción, comercialización, y consumo de bienes y servicios, para satisfacer necesidades y generar ingresos.

En el marco de la construcción de la Política de Protección Social (PPS)<sup>8</sup> de Honduras, se crea el Comité Técnico de Protección Social

<sup>6</sup> UNDP, 2016.

<sup>7</sup> Decreto Legislativo 38/2011, Ley Marco de Políticas Públicas en Materia Social.

<sup>8</sup> Decreto Ejecutivo PCM 8/2012, Política de Protección Social.

(CTPS), integrado por representantes del sector público, privado y organizaciones de sociedad civil.

El Consejo Nacional de Coordinación y Articulación de Políticas Sociales (CONCAPS)<sup>9</sup> es el órgano e instancia superior, técnica, consultiva y de asesoría para el establecimiento de las políticas públicas en materia social, con la finalidad de asegurar una correcta y eficaz aplicación de la Estrategia Nacional de Articulación Social, para la gestión y alcance de los objetivos planteados en la Ley Marco de Políticas Públicas en Materia Social.

El Consejo Económico y Social (CES)<sup>10</sup> es creado como un órgano consultivo de asesoría y asistencia permanente del Poder Ejecutivo, especialmente de los Gabinetes Económico y Social y del Consejo Nacional de Coordinación y Articulación de las Políticas Sociales (CONCAPS), en los casos que correspondan a políticas tripartitas de contenido económico y social, en el ámbito de sus funciones, es una instancia de diálogo y concertación en materia socioeconómica y laboral, con duración indefinida, autonomía funcional, técnica, financiera y administrativa para el cumplimiento de sus fines, adscrito a la Secretaría de Estado en los Despachos de Trabajo y Seguridad Social.

Las municipalidades, como órganos de gobierno y administración de los municipios, y cuya finalidad es lograr el bienestar de los habitantes, promover su desarrollo integral y la preservación del medio ambiente, tienen entre sus objetivos alcanzar el bienestar social y material del municipio. De acuerdo a la Ley de Municipalidades, en cada municipio se formularán y ejecutarán políticas públicas locales, orientadas a atender las necesidades de la mujer, la juventud, niñez, adulto mayor, personas con discapacidad, las etnias y otros grupos prioritarios. Las corporaciones municipales establecerán oficinas y programas de apoyo a la mujer, para canalizar sus iniciativas y proteger sus derechos. Las alcaldías que ya cuentan con estas dependencias deben fortalecerlas, y los municipios que no tengan capacidad económica para el establecimiento de este programa deben de transferir recursos de la Estrategia de la Reducción de la Pobreza, con fondos propios y con fondos de la transferencia del Gobierno Central e incorporar recursos voluntarios de la comunidad<sup>11</sup>.

El Congreso Nacional de la República cuenta con 29 Comisiones Legislativas<sup>12</sup>, entre ellas la Comisión Legislativa de Desarrollo y Protección Social, la cual se encarga de abordar todo lo que tiene que ver con programas en beneficios de los sectores sociales en condiciones de vulnerabilidad y que conlleve a mejorar la calidad de vida de los hondureños. Cabe agregar, las Comisiones Legislativas de Educación; Salud; Seguridad y Previsión Ciudadana; Familia, la niñez y la juventud y adulto mayor; Agricultura y Ganadería; Finanzas y Cooperación Externa; Equidad de Género; Enlace con Grupos Indígenas y Afrohondureños y Enlace con la Sociedad Civil.

**Otros órganos relevantes en materia de pobreza: CTPS, CONCAPS y CES**

**Papel de los municipios en la reducción de la pobreza**

**Comisiones Parlamentarias**

<sup>9</sup> Decreto Legislativo 38/2011, Ley Marco de Políticas Públicas en Materia Social.

<sup>10</sup> Decreto Legislativo 292/2013, Ley del Consejo Económico y Social.

<sup>11</sup> Decreto Legislativo 134/90 y Decreto Legislativo 143/2009 (reformas), Ley de Municipalidades.

<sup>12</sup> CN, 2016.



**El CONADEH,  
competente en  
materia de pobreza**

La institución del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (CONADEH), reconocida constitucionalmente, como institución independiente dentro del Estado, con la atribución y función de velar porque toda la institucionalidad del Gobierno, en su manifestación de los tres poderes del Estado y otras entidades, cumplan con la finalidad de respetar, proteger y promover la dignidad humana, asegurando el cumplimiento efectivo de sus derechos humanos y libertades fundamentales. El CONADEH está ejecutando el Plan de Acción «Vanguardia de la Dignidad Humana», a nivel nacional para el período 2014-2020, para cumplir efectivamente su papel de garantizar el respeto y promoción de la dignidad humana de todos (as) los habitantes y migrantes, con el aseguramiento progresivo de condiciones básicas de vida digna para todas y todos los habitantes, en especial para los sectores y grupos en condiciones de vulnerabilidad.

**Honduras en el  
sistema internacional**

En la lucha por la erradicación de la pobreza, el Estado de Honduras trabaja de la mano con la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y sus distintas agencias, y ahora con la implementación de la Agenda 2030, la Organización de los Estados Americanos (OEA); el Sistema de Integración Centroamericana (SICA); la Unión Europea (UE); el Banco Mundial (BM); el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); el Fondo Monetario Internacional (FMI); el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y países cooperantes acreditados en el país.

## 2.2. Políticas

**Políticas relativas a la  
pobreza: protección  
social y derechos  
humanos**

Como se ha mencionado en el apartado anterior, Honduras cuenta con una Política de Protección Social cuyo objetivo es generar gradual y progresivamente condiciones sociales que contribuyan al bienestar personal y colectivo, así como a la potenciación de las habilidades y capacidades para el ejercicio pleno de los derechos de las personas en situación de pobreza, pobreza extrema, vulnerabilidad, exclusión y riesgo social, a fin de crear y ampliar sus oportunidades de generación de bienestar y riqueza familiar y colectiva logrando su inclusión activa en la sociedad.

También se cuenta con la Política Pública y Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos<sup>13</sup>, que tiene como objetivo general, coadyuvar el goce y ejercicio de los derechos humanos de las personas en Honduras, atendiendo las situaciones generadoras de violaciones de derechos humanos, particularmente la inseguridad ciudadana, la impunidad, la desigualdad y exclusión social, los vacíos históricos de gobernabilidad y la prevalencia de valores culturales contrarios a los derechos humanos.

<sup>13</sup> Decreto Ejecutivo PCM 3/2013, Aprobación de la Política y Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos.

### 3. DERECHO A LA PROTECCIÓN FRENTE A LA POBREZA

#### 3.1. Fundamento

La Constitución de la República establece que «Honduras es un Estado de Derecho, constituido como República libre, democrática e independiente para asegurar a sus habitantes el goce de la justicia, la libertad, la cultura y el bienestar económico y social» (art. 1) y que «la persona humana es el fin supremo de la sociedad y el Estado. Todos tienen la obligación de respetarla y protegerla» (art. 59). Además, se reconoce el derecho que tiene toda persona a la seguridad de sus medios económicos de subsistencia en caso de incapacidad para trabajar u obtener trabajo retribuido (art. 142).

La Constitución establece que «los tratados internacionales celebrados por Honduras con otros Estados, una vez que entran en vigor, forman parte del derecho interno» (art. 16). En esta materia, Honduras toma como referencia los siguientes: Declaración Universal de Derechos Humanos, Convención Americana de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Convención sobre los Derechos del Niño, Convenio 138 Sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo, Convenio 182 Sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil, Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, Convención Iberoamericana de los Derechos de la Juventud, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, Convenio 169 de la OIT sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales, Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Convenio sobre Diversidad Biológica.

La Ley Marco del Sistema de Protección Social<sup>14</sup> tiene por objeto crear el marco legal de las políticas públicas en materia de protección social, en el contexto de los convenios, principios y mejores prácticas nacionales e internacionales que rigen la materia, a fin de permitir a los habitantes, alcanzar de forma progresiva y sostenible financieramente, una cobertura digna, a través de la promoción social, la prevención y el manejo de los riesgos que conlleva la vida de las personas, asegurando la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los demás derechos sociales necesarios para el logro del bienestar individual y colectivo.

#### 3.2. Titulares y obligados

De acuerdo a la Ley Marco del Sistema de Protección Social, el Piso de Protección Social (PPS) debe caminar progresivamente hacia el «desarrollo social solidario e incluyente y es el punto de partida para construir la universalización, inclusión y cumplimiento de los dere-

**Normas constitucionales relevantes sobre pobreza**

**Tratados ratificados por Honduras**

**Objetivos de la Ley Marco del Sistema de Protección Social**

**El Piso de Protección Social determina la titularidad del derecho**

<sup>14</sup> Decreto Legislativo 56/2015, Ley Marco del Sistema de Protección Social.

chos al desarrollo social de la población; siendo además, una medida para construir gradualmente el logro de formas contributivas más amplias de protección social; es decir, como medida estructural que da origen a los sucesivos regímenes de protección social que contempla esta Ley»<sup>15</sup>. Son sujetos de cobertura dentro del Sistema de Protección Social, los hondureños(as) y extranjeros(as) elegibles, que cumplan las condiciones establecidas en la normativa aplicable para acceder a las prestaciones y servicios, quienes tienen acceso a la cobertura de sus necesidades, en las diferentes etapas del curso de la vida. Los empleadores y sus trabajadores están obligados por Ley a contribuir a todos los regímenes establecidos en esta Ley (cinco regímenes<sup>16</sup>) a excepción del Régimen del Piso de Protección Social. Por consiguiente el obligado a contribuir a este régimen es el Estado.

El Piso de Protección Social (PPS), es el pilar no contributivo que garantiza el acceso a servicios esenciales y transferencias sociales con énfasis en las personas más pobres y vulnerables. Su enfoque incorpora la extensión universal de la protección social, pero dando preferencia presupuestaria a la atención de la población en situación de pobreza y alta vulnerabilidad<sup>17</sup>.

### 3.3. Contenido

#### Transferencias, bienes y servicios sociales según la Ley Marco

De acuerdo a la Ley Marco del Sistema de Protección Social, el piso de Protección Social (PPS) contempla dos grandes componentes: 1) Un conjunto básico de derechos y transferencias sociales esenciales monetarias y/o en especie, como plataforma progresiva para el desarrollo social solidario e incluyente, a fin de garantizar el acceso a prestaciones y servicios esenciales y a la seguridad de oportunidades e ingresos mínimos; y 2) El suministro de un nivel esencial de bienes y servicios sociales, tales como: salud, agua y saneamiento, educación, alimentación, vivienda social, recreación, generación de empleo e inclusión financiera y otros de acuerdo a las necesidades de prioridad nacional.

#### Progresividad en el otorgamiento de los beneficios del Piso de Protección Social

El PPS debe otorgar progresivamente, al menos los siguientes beneficios<sup>18</sup>: 1) Ingreso básico por niño (a), así como el acceso a otros bienes y servicios, que garanticen el adecuado desarrollo integral de éste(a), incluyendo pero no limitado a los siguientes programas: transferencias condicionadas, en dinero o especie; programas de Desarrollo Integral del Niño(a), con énfasis en la Primera Infancia; implementos Básicos Escolares; nutrición escolar; programa de Becas y Asistencia Solidaria; y otros beneficios educativos, de protección y cuidado de menores que puedan establecer de conformidad a la Ley. 2) Planes y

<sup>15</sup> Art. 7 de la Ley Marco del Sistema de Protección Social.

<sup>16</sup> Art. 5 de la Ley Marco del Sistema de Protección Social: «El Sistema está integrado por los regímenes siguientes: 1) Régimen del Piso de Protección Social; 2) Régimen del Seguro de Previsión Social; 3) Régimen del Seguro de Atención de la Salud; 4) Régimen del Seguro de Riesgos Profesionales; y, 5) Régimen del Seguro de Cobertura Laboral.

<sup>17</sup> Art. 7 de la Ley Marco del Sistema de Protección Social.

<sup>18</sup> Art. 8 de la Ley Marco del Sistema de Protección Social.

programas que promuevan la salud integral; 3) Planes y programas que promuevan el empleo, la seguridad alimentaria y nutricional de las familias; 4) Planes recreativos que promuevan la prevención, la cultura y el deporte, para el sano esparcimiento para el desarrollo integral de las familias y comunidades; 5) Planes asistenciales y hogares temporales, para niños y niñas en situación de abandono o de vulnerabilidad de derechos y otros grupos poblacionales con alto grado de vulnerabilidad socioeconómica; 6) Planes asistenciales y subsidios en dinero o especie, que promuevan la inclusión financiera para el arrendamiento, compra, construcción y mejora de vivienda; así como para cubrir el financiamiento de otras necesidades básicas que permiten mejorar el patrimonio y condición socioeconómica de las familias; 7) Planes asistenciales para los adultos(as) mayores, personas en situación de viudez, huérfanos(as) menores de edad y las personas con discapacidad total y permanente, debidamente comprobados sus casos y que vivan en extrema pobreza; 8) Planes asistenciales en especie que coadyuven a la realización de un sepelio digno para personas de bajos ingresos; 9) Creación de un fondo nacional de becas para estudiantes con discapacidad; y 10) Otros programas y planes esenciales para la adecuada promoción y protección social de la comunidad, que sean aprobados por el Consejo de Secretarios de Estado.

A través de la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social se lleva a cabo el Programa de Vida Mejor, el cual incluye diferentes proyectos, entre estos los siguientes: Bono Vida Mejor; Programa Escuelas Saludables; Programa Desarrollemos Honduras; Generación de Oportunidades; Bolsas Solidarias; Huertos Familiares; Guías de Familia; Adulto Mayor y Discapacidad; y Vivienda Saludable. Además se cuenta con el Programa Presidencial «Con chamba vivís mejor». Por ejemplo, el Bono de Vida Mejor que consiste en la entrega de transferencias monetarias condicionadas dirigida a las familias viviendo en extrema pobreza, integradas por uno más niños o niñas que comprendan la edades de 0 a 17 años, los cuales posean un expediente de control de salud en los centros de salud de las comunidades y que se encuentren matriculados en un kínder o escuela, con el objetivo de fomentar que los niños y niñas en situación de pobreza extrema, tengan acceso al uso de servicios de educación, salud y nutrición y optimar así su calidad de vida y la de sus familias.

**Proyectos del  
Programa de Vida  
Mejor**

### 3.4. Límites e incumplimientos

Según la Ley marco del Sistema de Protección Social, toda Secretaría o Institución del Estado que sea responsable de la implementación y ejecución de los planes y programas que conforman el conjunto de beneficios del Régimen del Piso de Protección Social (PPS) señalados anteriormente, debe asegurar la asignación de los recursos dentro del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República, según lo planificado y aprobado en el seno del Consejo Nacional de Coordinación y Articulación de Políticas Sociales (CONCAPS)<sup>19</sup>.

**Deberes de  
asignación  
presupuestaria**

<sup>19</sup> Art. 11 de la Ley Marco del Sistema de Protección Social.

Para el Financiamiento del Régimen del PPS, la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas, debe consignar en el Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República que envíe al Congreso Nacional, las asignaciones presupuestarias para proceder al fortalecimiento financiero del Fondo de Solidaridad y Protección Social para la Reducción de la Pobreza. El pago de las obligaciones del Estado, que se deriven de la aplicación dicha Ley deben ser honradas en el tiempo y forma que establezca la Ley del Seguro Social.

**No cabe la negativa a las prestaciones**

La Ley Marco del Sistema de Protección Social no establece ocasiones en las que se pueda negar el acceso a prestaciones de protección social.

### 3.5. Garantías

**Leyes reguladoras de las garantías**

Para hacer efectivas las garantías y el ejercicio de los derechos se han promulgado los siguientes instrumentos jurídicos: Ley General de la Administración Pública, Código de Salud, Código de Trabajo, Ley del Seguro Social y otras leyes de naturaleza social que promueven el desarrollo humano.

**El CONADEH, garante del derecho a la protección frente a la pobreza**

El CONADEH, como Institución Nacional de Derechos Humanos con rango constitucional, supervisa el accionar del Estado en el cumplimiento y respeto de los derechos humanos, incluyendo la protección social, especialmente a través de veeduría social.

## 4. ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA

### 4.1. Para favorecer el ejercicio de otros derechos sociales

**Derecho a la seguridad social: tendencia a la universalización**

De acuerdo a la Ley Marco del Sistema de Protección Social, el derecho de seguridad social y el Programa de Desarrollo y Protección Social para una Vida Mejor, reclaman para los hondureños una cobertura integral en profundidad y diversidad de las múltiples contingencias vitales y la promoción del ser humano al máximo nivel de desarrollo de su personalidad y permanente integración al núcleo social. Los beneficios y servicios que se deriven del referido derecho deben ser prestados y administrados por el Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS) de acuerdo a lo que establece la Constitución de la República y la Ley antes mencionada, mediante una implementación gradual y progresiva de la cobertura a todos los sectores. A las aportaciones de patronos y trabajadores(as) se suman las que realice el Estado como patrono, así como las aportaciones solidarias que éste realice al Sistema de Protección Social, en su condición de Estado, para subsidiar grupos de trabajadores(as) en situación de vulnerabilidad socioeconómica. Las pensiones y ayudas de seguridad social se abordaron en el apartado 3.3 del presente informe, las cuales están incluidos en el piso de Protección Social (PPS).

Mediante Decreto Ejecutivo PCM 4/2014 se crea el Programa Presidencial de Empleo denominado «Con Chamba Vivís Mejor», con el propósito de proporcionar oportunidad de empleo al menos a 100.000 personas, durante cuatro años (2014-2018), a razón de 25.000 empleos por año. Este Programa está orientado a dar un beneficio económico de la mitad del salario mínimo durante dos meses por concepto de capacitación para insertar al mercado laboral a población desempleada en riesgo de exclusión social; y un tercer pago en concepto de incentivo a la empresa por la continuidad de la contratación permanente.

El Código de Trabajo de Honduras determina que para fijar el salario mínimo se debe de tomar en cuenta las modalidades de trabajo, las particulares condiciones de cada región y de cada labor, el costo de vida, la aptitud relativa de los trabajadores y los sistemas de remuneración de las empresas. Además se cuenta con la Ley del Salario Mínimo, en la cual se determina que el salario mínimo es irrenunciable y por lo tanto no podrán pagarse sueldos o salarios inferiores a los que se fijen de acuerdo a Ley.

Los trabajadores tanto del sector público como el privado que perciban hasta el equivalente de dos salarios mínimos tienen derecho al pago del bono educativo por familia. Este beneficio es efectivo una vez al año y consiste en una compensación a los padres con hijos en edad escolar que se encuentren matriculados en un centro educativo. El mismo se paga después de la primera evaluación trimestral de los alumnos.

En Honduras, la salud está reconocida como un derecho universal. El sistema público de salud cubre el 60% de la población a nivel nacional y constituye la mayor red de establecimientos de servicios en el país. Está dividido en 1.716 establecimientos entre hospitales nacionales, regionales y de área, centros de salud rural, centros de salud odontológicos, clínicas materno-infantiles, clínicas periféricas y centros estudiantiles odontológicos, además de 82 establecimientos privados. Entre el 50-60% de la población está cubierta por la Secretaría de Salud, aproximadamente un 16% por el Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS) y entre el 10-15% por el sector privado. No se cuentan con bonos para las personas en situación de pobreza específicamente para el acceso a la salud, sino que existen bonos cuyo propósito es cubrir el derecho a educación y salud, en su conjunto. Las personas tienen acceso a los diferentes establecimientos públicos de salud del país, sin embargo los establecimientos públicos no cuentan con el suficiente personal e insumos necesarios para dar una atención eficaz.

En 2014 se aprobó la Política Nacional de Vivienda<sup>20</sup>, que establece la atención a la población menos favorecida, a través del Bono de Vivienda Para Una Vida Mejor, el cual se aplica bajo las siguientes condiciones: 1) El Programa ABC (Ahorro, Bono y Crédito), dirigido a las familias con ingresos mayores a medio salario mínimo y hasta cuatro salarios mínimos. 2) El Programa BM (Bono Máximo), dirigido a aquellas familias con ingresos contemplados de 0 hasta medio salario

**Políticas activas de empleo: el Programa «Con Chamba Vivís Mejor»**

**Derecho al trabajo: salario mínimo**

**Derecho a la educación: bonos a las familias**

**Derecho a la salud: universalización; insuficiencias del sistema público**

**Derecho a la vivienda: bonos para compra o alquiler**

<sup>20</sup> Decreto Ejecutivo PCM 67/2014.

mínimo, pudiendo acceder a la construcción de una vivienda nueva o al mejoramiento de una vivienda en lote propio. También se cuenta con el Bono de Arrendamiento con opción a compra (ABA), cuyo objetivo es el otorgamiento de bonos mediante un esquema de arrendamiento, que permita la posibilidad a la familia beneficiaria de poseer la propiedad del inmueble arrendado al cumplir el plazo establecido; fomentando la bancarización e inclusión financiera de las mismas, a la vez que se puede optimizar el número de familias beneficiadas anualmente. En lo que se refiere a la energía eléctrica, los abonados que consumen menos de 75 kilovatios hora al mes, reciben un subsidio.

**Derecho al agua:  
carencias**

En cuanto al derecho al agua, se estima que hay alrededor de un millón de hondureñas y hondureños sin acceso al servicio de agua y 1,6 millones que carecen de servicios de saneamiento. La exclusión se agrava en las localidades rurales con menos de 250 habitantes y circundantes a los centros urbanos<sup>21</sup>.

**4.2. En otros ámbitos**

**Atención a la pobreza  
en la aplicación de las  
penas**

El Código Penal de Honduras establece que la Ley Penal se aplicará a quienes hayan cometido un hecho punible, no hace distinciones al respecto. Establece que la pena de multa que el Código o las leyes especiales determinen o que el juez fije en cada caso dentro de los límites legales, se tomará en cuenta la capacidad económica del penado y la gravedad del daño causado por el delito. Si no se paga total o parcialmente la pena de multa, ya sea en forma voluntaria o por vía de apremio, se conmutará, comprobada la insolvencia económica de la persona condenada por medio del informe del estudio socioeconómico que emitirá el trabajador social asignado o en su defecto el Juez de Ejecución, por trabajo comunitario.

**Exenciones y  
progresividad  
fiscal: reformas  
en 2016; Ley de  
Municipalidades**

Mediante Decreto Legislativo 20/2016, se reformó el artículo 22 de la Ley de Impuesto sobre la Renta con relación a la revalorización de las escalas contenidas para determinar la base exenta con el propósito de beneficiar a los asalariados y pequeños empresarios, con escala de tasas progresivas que se ajustarán automáticamente de forma anual a partir del año 2017 y se efectuará aplicando la variación interanual del Índice de Precios al Consumidor (IPC), publicado por el Banco Central de Honduras (BCH) del año anterior. De otro lado, en el ámbito local, de acuerdo al Reglamento General de la Ley de Municipalidades, el Impuesto Personal o Vecinal es un gravamen que pagan las personas naturales sobre los ingresos anuales percibidos en un término municipal. Están exentos del pago del Impuesto Personal las personas que reciben ingresos por concepto de jubilaciones y pensiones por invalidez temporal o permanente y las personas mayores de 65 años cuyos ingresos anuales no sean superiores a la cantidad mínima vital o cantidad mínima exenta del Impuesto sobre la Renta. Estas personas deben presentar ante la alcaldía municipal la solicitud de exención correspondiente.

<sup>21</sup> Instituto Nacional de Estadística, Resumen Ejecutivo «XLIV Encuesta Permanente de Hogares para Propósitos Múltiples», mayo 2013.

En Honduras se cuenta con Dirección Nacional de Defensa Pública, la cual es una institución del Estado dependiente del Poder Judicial, cuya función principal es la de representar en proceso judicial y gratuitamente, mediante un(a) Defensor Público(a), a toda persona que carezca de recursos económicos para contratar los servicios de un(a) Abogado (a) del ámbito Privado.

**Defensa pública para personas sin recursos**

De acuerdo al Código de Familia en lo que se refiere a alimentos, estos deberán ser proporcionales a los recursos del que los debe y a las circunstancias del que los recibe, y se pagarán por cuotas semanales, quincenales o mensuales. Para los efectos de fijar pensión de alimentos en el proceso, el (la) Juez (a), puede ordenar al respectivo patrono extender una certificación de los ingresos del demandado(a); cuando no sea posible acreditar los ingresos del demandado (a), podrá establecerlo mediante un estudio socioeconómico tomando en cuenta su patrimonio, posición social, costumbres y en general, todos los antecedentes y circunstancias que sirvan para evaluar su capacidad económica. En todo caso, se presumirá que devenga al menos el salario mínimo promedio vigente para el trabajo o actividad a la que se dedica. Los alimentos se deben: al cónyuge y los descendientes consanguíneos y la mujer grávida del hijo (a) que está por nacer; al hijo(a) con discapacidad aún y cuando fuere mayor de edad; al padre y madre consanguíneos; a los (as) abuelos (as) y demás ascendientes consanguíneos (as), matrimoniales o extramatrimoniales; a los (as) hermanos (as) consanguíneos con discapacidad o menores de edad; a quien hizo una donación cuantiosa, si no hubiese sido rescindida o revocada; a la persona con quien el restador vivió como su fuera su cónyuge durante los cinco años que precedieren inmediatamente a su muerte o con quien tuvo hijos. El adoptante al (la) adoptado (a) y éste (a) a aquel (a).

**Deberes de alimentos entre parientes**

## 5. GRUPOS VULNERABLES<sup>22</sup>

El Código de la Niñez y la Adolescencia tiene como objetivo general la protección general de las y los niños en los términos que establece la Constitución de la República y la Convención sobre los Derechos del Niño, así como la modernización e integración del ordenamiento jurídico de la República en esa materia. El Estado, a través de la Política Pública en Derechos Humanos y la Política de Protección Social, reafirma su obligación a respetar y promover los derechos de las y los niños, atendiendo los principios de su dignidad humana y el interés superior del niño. La Política de Protección Social prioriza la atención de la población, incluyendo a la niñez y adolescencia, urbana y rural en condición de pobreza, pobreza extrema, vulnerabilidad, riesgo y exclusión social.

**Niñez y adolescencia**

El Estado hondureño cuenta con la Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer, la Ley contra la Violencia Doméstica, la Po-

**Mujeres en situación de vulnerabilidad**

<sup>22</sup> Sobre la atención a estos grupos, especialmente cuando se encuentran en situación de pobreza, véase asimismo el Plan de Acción 2014-2020 «Vanguardia de la Dignidad Humana» del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, que será expuesto en el capítulo III de este Informe.



lítica Nacional de la Mujer y el II Plan de Igualdad de Igualdad y Equidad de Género. Además, las mujeres están incluidas como uno de los grupos poblacionales de la Política Pública y Plan Nacional en Derechos Humanos y de la Política de Protección Social.

#### **Migrantes**

En 2014 se aprobó la Ley de Protección de los Hondureños Migrantes y sus Familiares. En dicha Ley se crea el Consejo Nacional para la Protección al Hondureño Migrante. Honduras carece de una política pública nacional migratoria expresa que proteja a los migrantes; sin embargo, ha puesto en vigencia algunas leyes y mecanismos institucionales que crean un marco legal migratorio, además de estar incluida su atención en la Política Pública y Plan de Acción en Derechos Humanos.

#### **Adultos mayores**

En Honduras está en vigencia la Ley Integral de Protección al Adulto Mayor y Jubilados para la atención de personas adultos mayores en el país, quienes viven en condiciones de vulnerabilidad, la mayoría, en situación de pobreza, aislamiento y abandono, incluso de sus propias familias. Se cuenta con una pensión por invalidez, vejez y muerte, para aquellas personas que están afiliadas al Instituto Hondureño de Seguridad Social, y con las jubilaciones otorgadas a través de distintas instituciones de jubilaciones y pensiones. El Código de la Familia también establece en un apartado la pensión de alimentos para las personas adultas mayores por parte de sus familiares.

#### **Personas con discapacidad**

Honduras cuenta con la Ley de Equidad y Desarrollo Integral para las Personas con Discapacidad, la Política Pública para el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad y su inclusión social y el Reglamento de Educación Inclusiva para personas con discapacidad, necesidades educativas especiales y talentos excepcionales. El Código de Familia establece que se deberá de proporcionar una pensión alimenticia de por vida al hijo (a) con discapacidad y a los hermanos (as) consanguíneos con discapacidad.

#### **Pueblos indígenas: desarrollo legal pendiente**

Honduras carece de una ley en el marco de lo establecido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Actualmente, el Congreso Nacional de la República socializa un proyecto de ley para favorecer a pueblos indígenas.

## **6. FUENTES DE INTERNET**

- CEPAL. (27 de noviembre de 2015). Objetivos de Desarrollo del Milenio: Perfiles de países. Recuperado el 7 de junio de 2016, de CEPALSTAT | Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas: [http://estadisticas.cepal.org/perfil\\_ODM/PDF/HND\\_ES.pdf](http://estadisticas.cepal.org/perfil_ODM/PDF/HND_ES.pdf)
- CEPAL. (2016). CEPALSTAT | Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas. Recuperado el 7 de junio de 2016, de Honduras: PERFIL NACIONAL SOCIO-DEMOGRAFICO: [http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Perfil\\_Nacional\\_Social.html?pais=HND&idioma=spanish](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Perfil_Nacional_Social.html?pais=HND&idioma=spanish)
- CN. (2016). Congreso Nacional de Honduras. Recuperado el 8 de junio de 2016, de Comisiones Legislativas:

- <http://www.congresonacional.hn/index.php/comisiones.html>  
Comisionado Nacional de los Derechos Humanos. (2016):  
[www.conadeh.hn](http://www.conadeh.hn)
- Congreso Nacional de Honduras. (2016):  
<http://www.congresonacional.hn/>
- Instituto Nacional de Estadística Honduras. (2016):  
[ine.gob.hn](http://ine.gob.hn)
- Poder Judicial República de Honduras. (2016):  
[www.poderjudicial.gob.hn](http://www.poderjudicial.gob.hn)
- Secretaría de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización. (2016):  
[www.sdhjgd.gob.hn](http://www.sdhjgd.gob.hn)
- Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social . (2016):  
[sedis.gob.hn/](http://sedis.gob.hn/)
- Secretaría de Trabajo y Seguridad Social. (2016):  
[www.trabajo.gob.hn](http://www.trabajo.gob.hn)
- UNDP (2016). Human Development Reports. Recuperado el 7 de junio de 2015, de Table 7: Multidimensional Poverty Index: changes over time:  
[hdr.undp.org/es/composite/MPIchanges#j](http://hdr.undp.org/es/composite/MPIchanges#j)



## 10. MÉXICO \*

1. DATOS SOBRE POBREZA. 2. INSTITUCIONES Y POLÍTICAS: 2.1 Instituciones; 2.2. Políticas. 3. DERECHO A LA PROTECCIÓN FRENTE A LA POBREZA: 3.1. Fundamento; 3.2. Titulares y obligados; 3.3. Contenido; 3.4. Límites e incumplimientos; 3.5. Garantías. 4. ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA: 4.1 Para favorecer el ejercicio de otros derechos sociales; 4.2 En otros ámbitos. 5. GRUPOS VULNERABLES. 6. FUENTES DE INTERNET

### 1. DATOS SOBRE POBREZA

Hay indicios claros que la problemática de los grupos más vulnerables en México se ha agudizado a raíz de la crisis económica internacional. Según datos de la OCDE, en 2010 casi la mitad de los mexicanos declararon que les resultaba difícil o muy difícil vivir de sus ingresos. Este porcentaje fue mucho mayor que los niveles observados en 2007, justo antes de la crisis<sup>1</sup>.

**Aumento de la pobreza en México desde la crisis**

EVOLUCIÓN DE INDICADORES DE POBREZA EN MÉXICO (CEPAL)<sup>2</sup>

Año	1990	2000	2010
Porcentaje de población con ingresos inferiores a un dólar por día	8.0% (1989)	6.7%	3.3% (2012)
Porcentaje de población en situación de indigencia	18.7% (1989)	15.2%	14.2% (2012)

\* *Abreviaturas:* AMEXCID = Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo; CEPAL = Comisión Económica para América Latina y el Caribe; CNDH = Comisión Nacional de los Derechos Humanos; CPEUM = Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; CONAPRED = Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación; CONEVAL = Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social; DOF = Diario Oficial de la Federación; INEGI = Instituto Nacional de Estadística y Geografía; OCDE = Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos; PEF = Presupuesto de Egresos de la Federación; SEDESOL = Secretaría de Desarrollo Social; SAGARPA = Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; SE = Secretaría de Economía; SS = Secretaría de Salud; SCJN = Suprema Corte de Justicia de la Nación. DOF = Diario Oficial de la Federación (Tipo de cambio publicado en el DOF \$18.86 MXN por cada dólar al ocho de agosto de 2016).

<sup>1</sup> OCDE, *Getting It Right. Una agenda estratégica para las reformas en México*, Ciudad de México, 2012, p. 45. Disponible en <http://www.oecd.org/centrodemexico/Getting%20It%20Right%20EBOOK.pdf> Fecha de consulta: siete de agosto 2016.

<sup>2</sup> No se incluyen datos para el año 2016 toda vez que no se encontró información sobre este año. Todos los datos disponibles en [http://interwp.cepal.org/perfil\\_ODM/PDF/MEX\\_ES.pdf](http://interwp.cepal.org/perfil_ODM/PDF/MEX_ES.pdf). Fecha de consulta, 7 de agosto de 2016.

EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y POBREZA EXTREMA EN MÉXICO (CONEVAL)<sup>3</sup>

Indicadores	Pobreza			Pobreza Extrema		
	Año	2010	2012	2014	2010	2012
Porcentaje	46.1	45.5	46.2	11.3	9.8	9.5

EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL<sup>4</sup>

Año	Población en pobreza multidimensional		Población cercana a la pobreza multidimensional	Población en pobreza severa	Contribución de la privación en la dimensión de la pobreza en general			
	Conteo de personas	Intensidad de la privación			%			
	%	Miles	%	%	Educación	Salud	Estándares de vida	
2006	6.9	7,779	40.9	10.7	1.6	32.0	20.0	39.0
2012	6.0	7,272	39	10.1	1.1	31.4	25.6	43.0

ÍNDICE DE DESIGUALDAD<sup>5</sup>

Año	1989	1992	2000	2004	2010	2012
Índice de Gini <sup>6</sup>	54.3	51	51.7	46	48.1	48.1

## 2. INSTITUCIONES Y POLÍTICAS

## 2.1. Instituciones

**Órganos administrativos con competencias de lucha contra la pobreza**

La Administración pública federal centralizada cuenta con organismos y secretarías con facultades relacionadas a la lucha contra la pobreza y protección de grupos vulnerables, de entre las que destacamos: AMEXCID, órgano desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores, que apoya, supervisa, evalúa y da seguimiento a la ejecución de políticas y acciones de cooperación internacional que contribuyan a la erradicación de la pobreza, desempleo, desigualdad y exclusión social<sup>7</sup> CONAPRED, organismo descentralizado de la Secretaría de Gobernación, entre cuyas atribuciones está prevenir y eliminar la discriminación, formular y promover políticas públicas para la igual-

<sup>3</sup> Los datos correspondientes a los años 1990 y 2000 no reflejan el porcentaje total de población en situación de pobreza, sino que dicha medición se llevó a cabo por carencias. No se encontró información disponible para el año 2016. Todos los datos están disponibles en [http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza\\_2014.aspx](http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx) Fecha de consulta: ocho de agosto de 2016.

<sup>4</sup> <http://hdr.undp.org/es/composite/MP/changes>. Fecha de consulta, 7 de agosto de 2016

<sup>5</sup> <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?locations=MX>. Fecha de consulta: 8 de agosto de 2016

<sup>6</sup> Mide la desigualdad económica de una sociedad, mediante la exploración del nivel de concentración que existe en la distribución de los ingresos entre la población. [http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Cohesion\\_Social.aspx](http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Cohesion_Social.aspx). Fecha de consulta, 8 de agosto de 2016

<sup>7</sup> <http://www.gob.mx/amexcid>. Fecha de consulta, 8 de agosto de 2016.

dad de oportunidades y de trato a favor de las personas que se encuentren en territorio nacional<sup>8</sup>; CONEVAL, órgano autónomo encargado de la medición de la pobreza y evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de política de desarrollo social<sup>9</sup>; INEGI, organismo autónomo responsable de normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, realizar censos nacionales de información demográfica, social, económica, financiera, geográfica, ambiental, gobierno, seguridad pública e impartición de justicia<sup>10</sup>; SEDESOL, que instrumenta, coordina y da seguimiento de las políticas en materia de combate efectivo a la pobreza, atención específica a las necesidades de los sectores sociales más desprotegidos<sup>11</sup>; SEDATU, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, instancia a nivel ministerial encargada de los temas de desarrollo agrario, urbano y de vivienda<sup>12</sup>; SE, que coordina y ejecuta la política nacional para crear y apoyar empresas que asocien a grupos de escasos recursos en áreas urbana<sup>13</sup>; SAGARPA, que interviene en el aseguramiento de la adecuada distribución, comercialización y abastecimiento de los productos de consumo básico de la población de escasos recursos<sup>14</sup>; y SS, que adapta y pone en vigor las medidas necesarias para luchar contra las enfermedades transmisibles, plagas sociales que afecten la salud, alcoholismo y otros vicios sociales, y contra la mendicidad<sup>15</sup>.

A nivel estatal, cada entidad federativa también cuenta con organismos y secretarías encargadas de atender el tema de pobreza<sup>16</sup>.

En el contexto del Poder Legislativo, la Cámara de Diputados<sup>17</sup> posee diversas comisiones, entre ellas las vinculadas a asuntos de pobreza y grupos vulnerables, como: Asuntos Indígenas, Atención a Grupos Vulnerables, Derechos Humanos, Desarrollo Social, Justicia, Juventud y Población. La Cámara de Senadores<sup>18</sup> además de las mismas comisiones antes mencionadas, cuenta con las comisiones de Autosuficiencia Alimentaria, Zonas Marginadas, Desarrollo Social, Familia y Desarrollo Humano, Población y Desarrollo, Vivienda, entre otras.

#### Comisiones parlamentarias

<sup>8</sup> <http://www.conapred.org.mx/>. Fecha de consulta, 8 de agosto de 2016.

<sup>9</sup> <http://www.coneval.org.mx/Paginas/principal.aspx>. Fecha de consulta, 7 de agosto de 2016.

<sup>10</sup> <http://www.inegi.org.mx/> Fecha de consulta: siete de agosto de 2016.

<sup>11</sup> <http://sedesol.gob.mx/> Fecha de consulta: siete de agosto de 2016. SEDESOL determina la existencia de índices de marginación e identificación de grupos vulnerables, tomando en consideración la opinión y recomendación del CONEVAL. Dicha potestad no es autónoma, como lo ha determinado la SCJN mediante jurisprudencia: la determinación de los lineamientos y criterios para la definición de la pobreza, identificación y medición no son facultades absolutas de la secretaría de desarrollo social.

<sup>12</sup> <http://www.sedatu.com.mx>. Fecha de consulta, 22 de agosto de 2016.

<sup>13</sup> <http://www.gob.mx/se/>. Fecha de consulta, 7 de agosto de 2016.

<sup>14</sup> <http://sagarpa.gob.mx/Paginas/default.aspx>. Fecha de consulta, 8 de agosto de 2016.

<sup>15</sup> <http://www.gob.mx/salud>. Fecha de consulta, 8 de agosto de 2016.

<sup>16</sup> La legislación y organización de las entidades federativas que conforman la federación pueden ser consultados en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/ambest.php>. Fecha de consulta, 9 de agosto de 2016.

<sup>17</sup> <http://www.diputados.gob.mx/>. Fecha de consulta, 8 de agosto de 2016.

<sup>18</sup> <http://www.senado.gob.mx/index.php>. Fecha de consulta, 8 de agosto de 2016.

**La CNDH,  
competente en  
materia de lucha  
contra la pobreza**

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), creada en 1992 mediante la adición del apartado B al artículo 102 constitucional, es el organismo autónomo encargado de proteger, promover, estudiar y divulgar, a nivel nacional, los derechos humanos a favor de la dignidad de todas las personas y como tal, reconoce que el pleno disfrute de los derechos humanos, tanto civiles y políticos, como económicos, sociales, culturales y ambientales, conlleva al mejoramiento del nivel de vida del ser humano.

**Pertenencia de  
México a organismos  
internacionales**

México pertenece a diversos organismos internacionales con los cuales ha realizado acciones para combatir la pobreza, o a favor de grupos vulnerables, algunos de estos organismos internacionales son la Organización Mundial de la Salud (OMS)<sup>19</sup>, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)<sup>20</sup>, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)<sup>21</sup>; el Banco Mundial; y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

## 2.2. Políticas

**De la Ley General  
de Planeación  
al Plan Nacional de  
Desarrollo  
2013-2018**

La Ley General de Planeación en su artículo 2<sup>22</sup> establece entre sus principios la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de la vida. De dicha ley emana el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018<sup>23</sup>, que consta de cinco metas nacionales (México en Paz, México Incluyente, México con Educación de calidad, México Próspero y México con Responsabilidad Global), las cuales están vinculadas a diversos temas de pobreza (véanse al respecto los numerales 1.2.1, 1.3.1, 2.1.1, 2.2.1, 2.3.1, 2.3.3, 2.3.4, 2.4.2, 2.5.2, 3.1.2, 3.2.2, 4.3.2, 4.8.5 o 5.4.4), en cuanto se encaminan a implementar políticas públicas y programas para abatir la pobreza en diversos sectores de la población o relacionadas a los distintos derechos humanos vinculados a este tema. El PND señala que uno de los objetivos prioritarios del gobierno es lograr una política de Estado que garantice que todas las autoridades asuman el respeto y garantía de los derechos humanos como una práctica cotidiana<sup>24</sup>. Asimismo, establece tres estrategias transversales, que son: democratizar la productividad, un gobierno cercano y moderno y una perspectiva de género, que deben aplicar en todos los programas de la Administración pública Federal, los cuales están vinculados con la atención a grupos vulnerables, y generando que las oportunidades de desarrollo lleguen a todas las regiones, sectores y grupos de pobla-

<sup>19</sup> La Constitución de la Organización Mundial de la Salud fue aprobada el 22 de julio de 1946, entró en vigor internacional el 7 de abril de 1948, México la ratificó el mismo día y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de julio de 1948.

<sup>20</sup> <http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/ourwork/povertyreduction/overview.html>. Fecha de consulta, 9 de agosto de 2016.

<sup>21</sup> <http://www.cepal.org/es/miembros-asociados>. Fecha de consulta, 8 de agosto de 2016.

<sup>22</sup> Publicada en el DOF el 5 de enero de 1983.

<sup>23</sup> Aprobado mediante decreto presidencial publicado en el DOF el 20 de mayo de 2013. Disponible en: <http://pnd.gob.mx/>. Fecha de consulta, 7 de agosto de 2016.

<sup>24</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, p. 35.

ción. Del PND se desprenden varios programas sectoriales relacionados con la lucha contra la pobreza<sup>25</sup>.

El Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018 tiene entre sus objetivos dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza (Objetivo 3). El Programa Sectorial de Educación 2013-2018, tiene entre sus líneas de acción asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa (Objetivo 3). El Programa Sectorial de Salud 2013-2018 establece la necesidad de asegurar el acceso efectivo a servicios de salud con calidad (Objetivo 2). Estos programas tienen un enfoque de derechos humanos al promover el acceso a los servicios de salud, educación y programas de desarrollo de manera igualitaria y dando prioridad a la población más vulnerable.

El Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018 establece la necesidad de dar atención especial a las personas y grupos específicos que se encuentran en una situación de vulnerabilidad, señalando que para ello se requiere la revisión de la normatividad y procesos de planeación, la alineación y vinculación de los programas con contenido de derechos humanos, la adecuación de las reglas de operación de los programas y elaboración de protocolos de actuación ajustados a los estándares de derechos humanos (Objetivo 3).

A fin de dar certeza en la transferencia, recepción e intercambio de recursos, bienes, conocimientos y experiencias educativas, culturales, técnicas, científicas, económicas y financieras se expidió la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo<sup>26</sup>, a través de la cual se crea la AMEXCID. En las acciones de cooperación internacional están los acuerdos firmados entre la AMEXCID y el Centro Internacional de Mejoramiento del Maíz y Trigo (CIMMYT) con objeto de contribuir en la consecución de la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza a nivel mundial<sup>27</sup>. Asimismo, México tiene vínculos con agencias de cooperación internacional, como lo es la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), con la cual ha efectuado diversas acciones relacionadas al desarrollo social<sup>28</sup>.

**El Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018 y sus proyecciones en educación y salud**

**El Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018**

**Cooperación internacional en la lucha contra la pobreza**

### 3. DERECHO A LA PROTECCIÓN FRENTE A LA POBREZA

#### 3.1. Fundamento

El tema de pobreza es multidimensional y transversal pues refleja diversas privaciones de bienes y servicios, como la salud, la educación o

<sup>25</sup> <http://www.ordenjuridico.gob.mx/sectoriales.php>. Fecha de consulta, 9 de agosto de 2016.

<sup>26</sup> Publicada en el DOF el 6 de abril de 2011.

<sup>27</sup> <https://www.gob.mx/amexcid/prensa/suscriben-la-amexcid-y-el-cimmyt-acuerdo-de-cooperacion-sobre-le-maiz-y-trigo?idiom=es>. Fecha de consulta, 10 de agosto de 2016.

<sup>28</sup> <https://explorer.usaid.gov/country-detail.html#Mexico>. Fecha de consulta, 18 de agosto de 2016.



**Reconocimiento constitucional e internacional de los derechos sociales y de los grupos en situación de vulnerabilidad**

**Reconocimiento del derecho al mínimo vital por la Suprema Corte de Justicia**

los servicios básicos, y no solo el ingreso económico o monetario; todos estos elementos son necesarios para que la persona lleve una vida digna. El estado de pobreza puede coincidir con otras condiciones de la persona que de por sí ya la coloca en estado de vulnerabilidad, sea por su edad, sexo, origen étnico, condición física, entre otros. El reconocimiento de los derechos para llevar una vida digna está previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) a través del derecho a la educación, a la salud, a la alimentación y a la vivienda, por mencionar algunos, así como en algunos tratados internacionales de los cuales México es parte, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)<sup>29</sup>, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador)<sup>30</sup>, la Convención sobre los Derechos del Niño<sup>31</sup>, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad<sup>32</sup> o la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer<sup>33</sup>.

A partir de la interpretación sistemática de los derechos humanos consagrados en la CPEUM, particularmente en el artículo 123, así como en el PIDESC y el Protocolo de San Salvador, el Poder Judicial de la Federación emitió la Tesis Aislada «Derecho al mínimo vital. concepto, alcances e interpretación por el juzgador»<sup>34</sup>, que establece la determinación de un mínimo de subsistencia digna y autónoma constitucionalmente protegida, que es el universal para sujetos de la misma clase y con expectativas de progresividad en lo concerniente a prestaciones; este parámetro constituye el derecho al mínimo vital, el cual coincide con las competencias, condiciones básicas y prestaciones sociales necesarias para que la persona pueda llevar una vida libre del temor y de las cargas de la miseria o de necesidades insatisfechas que limiten sus libertades, de tal manera que este derecho abarca todas las medidas positivas o negativas necesarias para evitar que la persona se vea inconstitucionalmente reducida en su valor intrínseco como ser humano, por no contar con las condiciones materiales que le permitan llevar una existencia digna. El concepto no se reduce a

<sup>29</sup> Adoptado el 16 de diciembre de 1966, en vigor internacional a partir del 3 de enero de 1976. México se adhirió el 23 de marzo de 1981, promulgado en el DOF el 12 de mayo de 1981, entrada en vigor para México el 23 de junio de 1981.

<sup>30</sup> Adoptado el 17 de noviembre de 1988, en vigor internacional el 16 de noviembre de 1999. México lo ratificó el 16 de abril de 1996 y fue publicado en el DOF el primero de septiembre de 1998.

<sup>31</sup> Adoptada el 20 de noviembre de 1989, en vigor internacional a partir del dos de septiembre de 1990. México se adhirió el 21 de septiembre de 1990, promulgada en el DOF el 25 de enero de 1991, entrada en vigor para México el 21 de octubre de 1990.

<sup>32</sup> Adoptada el 13 de diciembre de 2003, en vigor internacional a partir del 3 de mayo de 2008. México se adhirió el 17 de diciembre de 2007, promulgada en el DOF el 2 de mayo de 2008, entrada en vigor para México el 2 de mayo de 2008.

<sup>33</sup> Adoptada el 18 de diciembre de 1979, en vigor internacional el 3 de septiembre de 1979. México la ratificó el 18 de diciembre de 1980 y publicada en el DOF el 12 de mayo de 1981.

<sup>34</sup> Poder Judicial Federal. Tesis I.4º.A.12 K (10ª): Derecho al Mínimo Vital. Concepto, alcances e interpretación por el juzgador. México, Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVII, Tomo 2, febrero de 2013, p. 1345.

una perspectiva cuantitativa, por el contrario, es cualitativa, toda vez que su contenido va en función de las condiciones particulares de cada persona, de esta manera cada gobernado tiene un mínimo vital diferente; esto es, el análisis de este derecho implica determinar, de manera casuística, en qué medida se vulnera por carecer de recursos materiales bajo las condiciones propias del caso.

### 3.2. Titulares y obligados

Algunas de las facultades reglamentarias de las secretarías y de los programas sectoriales a su cargo establecen acciones a favor del bienestar de las personas en situación de pobreza (PSP), como lo es el Programa PROSPERA, que al tratar tres temas transversales de la pobreza prevé la participación de SEDESOL, SS y la Secretaría de Educación Pública. Las Reglas de Operación para el Programa PROSPERA para el ejercicio fiscal 2016, establece como requisito de ingreso que sean aquellas familias cuyo ingreso mensual per cápita estimado sea menor a la Línea de Bienestar Mínimo<sup>35</sup>, el cual es determinado de acuerdo a la metodología de CONEVAL, y equivale al valor de la canasta alimentaria por persona al mes<sup>36</sup>. El programa PROSPERA brindó en 2014 apoyos a 6,1 millones de familias mexicanas que habitan en cerca de 117.000 localidades en el país. De los más de 63.000 millones de pesos entregados como transferencias económicas, PROSPERA destinó la mayor parte de los recursos a becas educativas para 6,2 millones de niñas, niños y jóvenes; de estos últimos, cerca de un millón cursa la educación media superior<sup>37</sup>.

**Beneficiarios del programa PROSPERA**

Otro instrumento es la Cruzada Nacional Contra el Hambre constituida en el año 2013, misma que al ser una estrategia y no un programa federal, no tiene un presupuesto específico asignado. Coordina acciones con diversas secretarías y organismos de la administración pública para conjuntar esfuerzos y recursos de sus presupuestos con cargo a los respectivos programas aprobados para el ejercicio fiscal correspondiente. A enero de 2016, se tienen registradas a 4.536.275 personas en condición de pobreza extrema alimentaria que han sido atendidas por esta estrategia<sup>38</sup>.

**Beneficiarios de la Cruzada Nacional Contra el Hambre**

<sup>35</sup> Publicadas en el DOF el 30 de diciembre de 2015, p. 7. Disponibles en: [http://www.dof.gob.mx/reglas\\_2016/SEDESOL\\_30122015\\_09.pdf](http://www.dof.gob.mx/reglas_2016/SEDESOL_30122015_09.pdf). Fecha de consulta, 18 de agosto de 2016.

<sup>36</sup> <http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>. Fecha de consulta, 17 de agosto de 2016.

<sup>37</sup> <https://www.gob.mx/prospera/prensa/reciben-6-1-millones-de-familias-mexicanas-los-beneficios-del-programa-prospera-23273>. Fecha de consulta, 16 de agosto de 2016.

<sup>38</sup> [https://www.prospera.gob.mx/swb/es/PROSPERA2015/Incorporacion\\_a\\_PROSPERA\\_Programa\\_de\\_Inclusion\\_Social\\_y\\_al\\_Programa\\_de\\_Apoyo\\_Alimentario](https://www.prospera.gob.mx/swb/es/PROSPERA2015/Incorporacion_a_PROSPERA_Programa_de_Inclusion_Social_y_al_Programa_de_Apoyo_Alimentario). Fecha de consulta, 9 de agosto de 2016.

### 3.3. Contenido

#### Prestaciones del Programa PROSPERA

México ha puesto en marcha diversas iniciativas para combatir la pobreza. El programa PROGRESA (1997) y el Programa OPORTUNIDADES (2002) son dos iniciativas para reducir la pobreza extrema. En 2014 este último se convirtió en el Programa PROSPERA<sup>39</sup>, que otorga apoyos y beneficios en materia de educación, alimentación, salud, inclusión laboral, productiva y financiera. Los apoyos y beneficios que reciben las familias beneficiarias de PROSPERA son de carácter temporal, es decir, si una familia ya no reúne los requisitos de permanencia y/o criterios de elegibilidad, se le pueden suspender de forma temporal o definitiva.

#### Criterios para las prestaciones alimentarias

La Norma Oficial Mexicana NOM-169-SSA1-1998, para la asistencia social alimentaria a grupos de riesgo<sup>40</sup>, establece los criterios de operación de los programas de asistencia social alimentaria dirigidos a grupos de riesgo y a grupos vulnerables.

### 3.4. Límites e incumplimientos

#### Límites presupuestarios y subjetivos de los programas asistenciales

Algunos de los programas específicos que emanan de los sectoriales están sujetos a Reglas de Operación<sup>41</sup> y todos están subordinados al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) asignado por la Federación de manera anual<sup>42</sup>. Asimismo, los lineamientos y reglas de operación de cada programa establecen los requisitos de acceso para cada caso en concreto.

#### Importante persistencia de la pobreza, pese al aumento del gasto público

El gasto público programado en el PEF 2015 para el programa PROSPERA - Programa de Inclusión Social, que involucra la coordinación de las tres dependencias arriba señaladas, fue de 3.976.211.206 USD, ascendiendo en 2016<sup>43</sup> a 4.356.667.120 USD. No obstante, de acuerdo con cifras del CONEVAL, entre 2012 y 2014, la población en pobreza aumentó de 53,3 a 55,3 millones de

<sup>39</sup> [https://www.prospera.gob.mx/swb/es/PROSPERA2015/Preguntas\\_frecuentes#02](https://www.prospera.gob.mx/swb/es/PROSPERA2015/Preguntas_frecuentes#02). Fecha de consulta, 9 de agosto de 2016.

<sup>40</sup> Publicada en el DOF 19 de noviembre de 1999. Las Normas Oficiales Mexicanas de conformidad con la Ley Federal sobre Metrología y Normalización son la regulación técnica de observancia obligatoria expedida por las dependencias competentes, que establece reglas, especificaciones, atributos, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación.

<sup>41</sup> Todas las reglas de operación por Secretaría están disponibles en: [http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/inafed\\_programas\\_reglasoperacion](http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/inafed_programas_reglasoperacion). Fecha de consulta, 8 de agosto de 2016. De conformidad con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, las reglas de operación son disposiciones a las cuales se sujetan determinados programas y fondos federales con el objeto de otorgar transparencia y asegurar la aplicación eficiente, eficaz, oportuna y equitativa de los recursos públicos asignados a los mismos.

<sup>42</sup> El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el año 2016 se publicó en el DOF el 27 de noviembre de 2015 y puede ser consultado en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF\\_2016.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2016.pdf). Fecha de consulta, 6 de agosto de 2016.

<sup>43</sup> [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF\\_2016.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2016.pdf). Fecha de consulta, 9 de agosto de 2016.

personas, si bien la pobreza extrema se redujo de 11,5 a 11,4 millones de personas<sup>44</sup>.

### 3.5. Garantías

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS) prevé en su artículo 67 la denuncia popular sobre cualquier hecho, acto u omisión, que produzca o pueda producir daños al ejercicio de los derechos establecidos en la ley; y de conformidad con el Reglamento de la LGDS (art. 66<sup>45</sup>), las denuncias se deben presentar ante la dependencia o entidad responsable. La ley o su reglamento no establecen ningún recurso en contra de las resoluciones que emitan las autoridades administrativas. En este tenor, actualmente existen propuestas de reforma a dicha figura jurídica<sup>46</sup>.

Por su parte, el Programa PROSPERA tiene un procedimiento de garantía de audiencia para todos los beneficiarios que se encuentran en el supuesto de baja, a efecto de hacer valer sus derechos ante una suspensión de apoyos por tiempo indefinido o de manera definitiva<sup>47</sup>. Las resoluciones emitidas en el procedimiento antes descrito y la denuncia popular, pueden ser recurridas por la vía administrativa de conformidad con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo<sup>48</sup>.

Asimismo, de conformidad con el artículos 1 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 CPEUM, toda persona tiene derecho a interponer el juicio de amparo por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

**Denuncias contra el incumplimiento de la Ley General de Desarrollo Social**

**Garantías administrativas previstas en el Programa PROSPERA**

**Amparo contra violación de derechos relacionados con la pobreza**

## 4. ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA

### 4.1. Para favorecer el ejercicio de otros derechos sociales

El artículo 123 A), VI, 2º CPEUM y el artículo 90 de la Ley Federal del Trabajo disponen que los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos; por lo anterior se creó la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CONASAMI), que tiene la encomienda de establecer que los salarios mínimos generales sean

**Derecho al trabajo: garantía del salario mínimo**

<sup>44</sup> [http://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Documents/Comunicado005\\_Medicion\\_pobreza\\_2014.pdf](http://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Documents/Comunicado005_Medicion_pobreza_2014.pdf). Fecha de consulta, 15 de agosto de 2016

<sup>45</sup> Art. 66, DOF de 18 de enero de 2006.

<sup>46</sup> [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documents/2015/04/asun\\_3229657\\_20150414\\_1429022124.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documents/2015/04/asun_3229657_20150414_1429022124.pdf) Fecha de consulta, 16 de agosto de 2016.

<sup>47</sup> [https://www.prospere.gob.mx/swb/es/PROSPERA2015/Derecho\\_de\\_Audiencia](https://www.prospere.gob.mx/swb/es/PROSPERA2015/Derecho_de_Audiencia). Fecha de consulta, 9 de agosto de 2016.

<sup>48</sup> Publicada en el DOF el 4 de agosto de 1994.

**Pensiones para hijos de madres fallecidas en situación de pobreza**

**Derecho a la educación: programas de inclusión; deficiencias**

**Derecho a la salud: programas para ampliar su accesibilidad; deficiencias**

suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos.

El Programa PROSPERA cuenta con diversos programas de seguridad social para diversos sectores de PSP. En caso de orfandad, dentro del Programa PROSPERA se encuentra el Seguro de Vida para Mujeres Jefas de Familia<sup>49</sup>, que busca mitigar la pérdida de condiciones de bienestar que enfrentan los hijos o hijas de 0 a 23 años de edad, en caso de que la madre fallezca. Para ser beneficiario es necesario que la mujeres entre 12 y 68 años esté en condiciones de pobreza, con un ingreso no mayor a \$ 112,93 USD, y se otorga hasta \$ 98 USD mensuales.

Los artículos 3.1 y 4.12 de la Constitución establecen respectivamente el derecho de toda persona a recibir educación, así como el acceso a la cultura y disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia. La Secretaría de Educación Pública tiene a su cargo, además del Programa PROSPERA, el Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa, que atiende la inadecuada e insuficiente oferta de educación pública para las personas en situación de vulnerabilidad e incluye a personas con discapacidad, indígenas y migrantes. El PEF 2016 establece un presupuesto para educación básica y media superior de \$ 9.119.830 USD<sup>50</sup>. La evaluación del CONEVAL señala que el programa realiza contribuciones importantes para la resolución del problema que busca atender, pero éstas se ven menoscabadas al existir dificultades para traducirlas adecuadamente en sus instrumentos de planeación estratégica y en sus documentos programáticos, por lo que establece la necesidad de incrementar de manera sustancial los esfuerzos de coordinación entre las tres Subsecretarías a cargo del programa<sup>51</sup>.

El artículo 4º.4 de la Constitución establece que toda persona tiene derecho a la protección de la salud. Por su parte la Ley General de Salud<sup>52</sup> establece que el Sistema Nacional de Salud debe prestar servicios de asistencia social, principalmente a menores en estado de abandono, ancianos desamparados y personas con discapacidad, para fomentar su bienestar y propiciar su incorporación a una vida equilibrada en lo económico y social. A su vez la Ley de Asistencia Social<sup>53</sup> tiene por objeto mejorar las circunstancias de carácter social que impidan el desarrollo integral del individuo, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, indefensión o desventaja física. Por su parte, el Programa Sectorial de Salud<sup>54</sup>

<sup>49</sup> <http://www.gob.mx/presidencia/acciones-y-programas/seguro-de-vida-para-mujeres-jefas-de-familia?idiom=es>. Fecha de consulta, 8 de agosto de 2016.

<sup>50</sup> PEF

<sup>51</sup> [http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/37821/Informe\\_Final.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/37821/Informe_Final.pdf). Fecha de consulta, 10 de agosto de 2016.

<sup>52</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación siete de febrero de 1984. Ley reformada el 15 de mayo de 2003, mediante el cual crea el Sistema de Protección Social, garantizando el derecho de todos los mexicanos al acceso efectivo, oportuno, de calidad, a los servicios médico-quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios que satisfagan de manera integral las necesidades de salud.

<sup>53</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de septiembre de 2004.

<sup>54</sup> Publicado en el DOF el 12 de diciembre de 2013. Disponible en: [http://www.dged.salud.gob.mx/contenidos/dged/descargas/index/ps\\_2013\\_2018.pdf](http://www.dged.salud.gob.mx/contenidos/dged/descargas/index/ps_2013_2018.pdf) Fecha de consulta 18 de agosto de 2016.

establece la necesidad asegurar la generación y el uso efectivo de los recursos en salud (Objetivo 5), a través de impulsar la liberación de genéricos para disminuir el gasto en salud.

En 2001 se creó el Seguro Popular<sup>55</sup>, que actualmente forma parte del Programa PROSPERA y tiene como objetivo brindar protección financiera a la población no derechohabiente, mediante un esquema de aseguramiento de salud, público y voluntario, a través de la consolidación de recursos provenientes de diversas fuentes, a fin de financiar el costo de los servicios de salud para la población que lo requiera; desde la afiliación de la personas tiene una duración de tres años y se tiene derecho a afiliarse de nuevo. La evaluación de CONEVAL señala que la incorporación de la población al Seguro Popular ha evitado que miles de familias eroguen cantidades que pongan en riesgo su estabilidad financiera por cuestiones de salud<sup>56</sup>. No obstante lo anterior, en el PEF 2016 existen diez programas de salud a cargo de la SS; al respecto la OCDE ha señalado que por los numerosos subsistemas de salud independientes, las funciones de cada uno en la distribución de ingresos y la prestación de servicios dificulta la eficiencia y la productividad, el acceso a la salud es desigual, la calidad es incierta y la sostenibilidad financiera está amenazada<sup>57</sup>.

El artículo 4 de la Constitución reconoce el derecho de toda persona al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, así como el derecho de toda familia a disfrutar de vivienda digna y decorosa.

El servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, está a cargo del municipio, de conformidad con el artículo 115.III a) constitucional. En 2015 el porcentaje de viviendas particulares habitadas que contaban con servicio de agua entubada fue del 94,6%, y servicio de drenaje del 92,8%<sup>58</sup>. El Programa Nacional Hídrico 2014-2018<sup>59</sup> establece la necesidad de fortalecer el abastecimiento de agua y acceso a los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, promoviendo la construcción de proyectos que contribuyan a mitigar la pobreza (Objetivo 3). La Comisión Nacional del Agua tiene a su cargo desde el año 1999 el Programa Sostenibilidad de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales (PROSSAPYS)<sup>60</sup>, que tiene

**Derecho al agua: programas para ampliar su accesibilidad y doctrina de la Suprema Corte de Justicia**

<sup>55</sup> El 15 de mayo de 2003 se publica en el DOF la reforma a la Ley General de Salud, mediante el cual se establece que todos los mexicanos tienen derecho a ser incorporados al Sistema de Protección Social en Salud, sin importar su condición social.

<sup>56</sup> [http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED\\_2014\\_2015/SALUD/U005\\_SPOPULAR/U005\\_SPOPULAR\\_IC.pdf](http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/SALUD/U005_SPOPULAR/U005_SPOPULAR_IC.pdf). Fecha de consulta, 9 de agosto de 2016.

<sup>57</sup> OECD, *Reviews of Health Systems. Mexico*, p. 37. Disponible en [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/social-issues-migration-health/oced-reviews-of-health-systems-mexico-2016\\_9789264230491-en#.V6ilZ\\_nhAdU#page31](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/social-issues-migration-health/oced-reviews-of-health-systems-mexico-2016_9789264230491-en#.V6ilZ_nhAdU#page31). Fecha de consulta, 9 de agosto de 2016.

<sup>58</sup> [http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/agua2016\\_0.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/agua2016_0.pdf). Fecha de consulta, 17 de agosto de 2016.

<sup>59</sup> Publicado en el DOF el 8 de abril de 2014.

<sup>60</sup> <http://www.conagua.gob.mx/Contenido.aspx?n1=4&n2=24&n3=24>. Fecha de consulta, 18 de agosto de 2016.

como objetivo apoyar el incremento de la cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento, mediante la construcción de infraestructura con la participación de la población beneficiada, la cual debe ser comunidades rurales con población menor o igual a los 2.500 habitantes. El Poder Judicial de la Federación ha emitido la tesis «Servicios de agua potable, saneamiento y drenaje. Procede la suspensión en el amparo contra su corte por falta de pago de los derechos correspondientes (Legislación del Estado de Puebla)»<sup>61</sup>.

La Ley de Vivienda<sup>62</sup> en su artículo 6 establece la necesidad de promover oportunidades de acceso a la vivienda, preferentemente para aquella que se encuentre en situación de pobreza, marginación o vulnerabilidad; dicha Ley crea la Comisión Nacional de Vivienda<sup>63</sup>, organismo descentralizado, de utilidad pública e interés social, que tiene por objeto el fomento, la coordinación, la promoción y la instrumentación de la política y el Programa Nacional de Vivienda del Gobierno Federal. El Programa de Apoyo a la Vivienda que da atención prioritaria a la población potencial y objetivo de la Cruzada Contra el Hambre, esto es, las personas que se encuentran en situación de pobreza extrema multidimensional y que una de sus carencias es la alimentaria. Cabe señalar que de los cuatro programas de vivienda que existen a nivel federal, ninguno cuenta con evaluaciones de impacto debido a cuestiones relacionadas con la dificultad de definir el grupo de control<sup>64</sup>. La Primera Sala de la SCJN ha emitido la tesis «Derecho fundamental a una vivienda digna y decorosa. Su contenido no se agota con la infraestructura básica adecuada de aquélla, sino que debe comprender el acceso a los servicios públicos básicos»<sup>65</sup>.

México se encuentra en la última posición en digitalización entre los países de la OCDE; alrededor del 50% de la población habita en localidades que no tienen acceso a red de fibra óptica o cuentan con acceso únicamente a una sola red; existe muy baja cobertura de redes de telecomunicaciones en poblaciones menores a 5 mil habitantes (189,983 poblaciones con 32.2 millones de habitantes); sólo el 26% de los hogares están conectados a internet y 39.8% de la población es usuaria del servicio<sup>66</sup>.

**Derecho a la vivienda: programas para ampliar su accesibilidad y doctrina de la Suprema Corte de Justicia**

**Persistencia de la brecha digital**

<sup>61</sup> Tesis aislada (Común), VI.2o.A.4 A (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, el 8 de julio de 2016.

<sup>62</sup> Publicada en el DOF el 27 de junio de 2006.

<sup>63</sup> <http://www.conavi.gob.mx/>. Fecha de consulta, 10 de agosto de 2016.

<sup>64</sup> [http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED\\_2014\\_2015/SEDATU/S058\\_PVD/S058\\_PVD\\_IC.pdf](http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/SEDATU/S058_PVD/S058_PVD_IC.pdf). Fecha de consulta, 8 de agosto de 2016.

<sup>65</sup> Tesis Aislada (Constitucional), 1a. CCV/2015, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 19, junio de 2015, Tomo I [https://www.scjn.gob.mx/libreria/Decima2013Docs/19\\_JUN.pdf](https://www.scjn.gob.mx/libreria/Decima2013Docs/19_JUN.pdf). Fecha de consulta, 17 de agosto de 2016.

<sup>66</sup> Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2013-2018. Publicado en el DOF el 13 de diciembre de 2013, pp. 51 y 54. Disponible en [http://www.sct.gob.mx/fileadmin/banners/Programa\\_Sectorial\\_de\\_Comunicaciones\\_y\\_Transportes.pdf](http://www.sct.gob.mx/fileadmin/banners/Programa_Sectorial_de_Comunicaciones_y_Transportes.pdf). Fecha de consulta, 18 de agosto de 2016.

#### 4.2. En otros ámbitos

El artículo 201 del Código Penal Federal<sup>67</sup> señala que las personas menores de 18 años de edad o que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o capacidad para resistirlo, y que sean obligados a realizar actos de mendicidad con fines de explotación, en caso de que se trate de mendicidad por situación de pobreza o abandono, deberán ser atendidas por la asistencia social. De otro lado, en el marco del Convenio celebrado por el Instituto con la Fundación Mexicana de Reintegración Social, Reintegra, A.C., Fundación Telmex, A.C., y la defensoría pública federal, se solicitaron 345 fianzas para garantizar beneficios de libertad provisional o de condena condicional para internos de bajos recursos económicos<sup>68</sup>.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria<sup>69</sup> establece que los programas y proyectos registrados en la cartera de inversión serán analizados por la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, la cual determinará la prelación para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos observando principalmente los criterios de: rentabilidad socioeconómica, reducción de la pobreza extrema, y desarrollo Regional.

Ley Federal de Defensoría Pública<sup>70</sup> establece la prestación del servicio de defensoría pública en asuntos del fuero federal, a fin de garantizar el derecho a la defensa en materia penal y el acceso a la justicia mediante la orientación, asesoría y representación jurídica en los términos que la misma establece<sup>71</sup>. Las consejerías jurídicas de cada estado han implementado institutos de defensa pública que tienen por objeto proporcionar el servicio gratuito a aquellas personas que carezcan de abogado, para asesoramiento y orientación en asuntos civiles, familiares, administrativos, mercantiles, penales y de amparo previos al proceso a los ciudadanos que pretendan reclamar ante una autoridad jurisdiccional o administrativa. Por su parte la Ley General de Víctimas<sup>72</sup> dispone la necesidad de establecer medidas de atención y asistencia en materia de procuración y administración de justicia, las cuales serán permanentes.

El Código Civil Federal<sup>73</sup> declara de utilidad pública la adquisición que haga el Gobierno de terrenos apropiados, a fin de venderlos para la constitución del patrimonio de la familia o para que

**Protección penal de situaciones de pobreza y apoyo a reclusos**

**La reducción de la pobreza extrema, prioridad presupuestaria según la ley**

**Defensa pública para personas en situación de pobreza**

**Otras medidas de apoyo al patrimonio familiar**

<sup>67</sup> Publicada en el DOF 14 de agosto de 1931.

<sup>68</sup> Instituto Federal de Defensoría Pública, *Informe Anual de Labores 2014-2015*, p. 10. Disponible en [http://www.ifdp.cjf.gob.mx/resources/informeAnual/informeAnual\\_2014\\_2015.pdf](http://www.ifdp.cjf.gob.mx/resources/informeAnual/informeAnual_2014_2015.pdf). Fecha de consulta, 16 de agosto de 2016.

<sup>69</sup> Publicada en el DOF el 30 de marzo de 2006.

<sup>70</sup> Publicada en el DOF el 28 de mayo de 1998. Asimismo, conforme al artículo 20 B) VIII) constitucional, es derecho de toda persona imputada, tender derecho a una defensa adecuada por abogado, al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención.

<sup>71</sup> El Instituto Federal de Defensoría Pública tiene dos funciones principales la asesoría jurídica y la defensa en asuntos del orden penal federal, desde la averiguación previa hasta la ejecución de las sentencias. <http://www.ifdp.cjf.gob.mx/index.htm#Inicio>. Fecha de consulta, 8 de agosto de 2016.

<sup>72</sup> Publicada en el DOF el 9 de enero de 2013.

<sup>73</sup> Publicado en el DOF los días 26 de mayo, 14 de julio, 3 y 31 de agosto de 1928.



se construyan casas con habitaciones que se alquilen a las familias pobres, mediante el pago de una renta módica. Asimismo, establece que los bienes afectos al patrimonio de la familia son inalienables y no estarán sujetos a embargo ni a gravamen alguno, mismos que los constituyen la casa habitación de la familia, y en algunos casos, una parcela cultivable.

En 2015 la SCJN emitió resolución en el Amparo Directo en Revisión: 1754/2015<sup>74</sup> en la cual analiza desde la perspectiva de género y de grupos vulnerables que las obligaciones alimentarias se encuentran en el deber de solidaridad; y para el caso de las personas adultas mayores en caso de que lo requieran, recibirán un trato diferenciado que proteja su dignidad e intereses frente a situaciones de abuso, pobreza, discapacidad, desprotección, discriminación, mal trato, violencia o explotación.

**Los alimentos entre parientes, según la Suprema Corte de Justicia**

## 5. GRUPOS VULNERABLES

**Los deberes estatales de protección no logran erradicar la pobreza de la niñez**

La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA)<sup>75</sup> establece la obligación de las autoridades de llevar a cabo medidas especiales para prevenir, atender y erradicar la Discriminación Múltiple de la que son objeto niñas, niños y adolescentes en situación de exclusión social, en situación de calle, afrodescendientes, peores formas de trabajo infantil o cualquiera otra condición de marginalidad. Esta ley crea el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes que permite coordinación entre las instancias de la Federación y las Entidades Federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, así como con los sectores privado y social, para la generación e implementación de políticas públicas y demás acciones que promuevan la universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad en el goce de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Sin embargo, con base en las recientes proyecciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO), se estima que la población juvenil en México, durante 2013, alcanzó las 37.990.448 de personas, de los cuales el 44,9% del grupo de 12 a 29 años de edad se enfrenta a algún tipo de pobreza, y de éstos el 9,4% sufren pobreza extrema<sup>76</sup>.

**Seguro Médico Siglo XXI, programa especial para la salud de la niñez**

El programa «Seguro Médico Siglo XXI» a cargo de la SS, tiene como objetivo el aseguramiento médico universal, la atención de las niñas y niños de cero a cinco años de edad, que no sean derechohabientes de alguna institución de seguridad social, a efecto de contribuir a la disminución del empobrecimiento de las familias por motivos de salud. El programa no cuenta con evaluación de impacto por parte del CONEVAL<sup>77</sup>.

<sup>74</sup> <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=179568&SinBotonRegresar=1>. Fecha de consulta, 11 de agosto de 2016

<sup>75</sup> Publicada en el DOF el 4 de diciembre de 2014.

<sup>76</sup> Programa Nacional de Juventud 2014-2018, p. 25.

<sup>77</sup> [http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED\\_2014\\_2015/SALUD/S201\\_SMSXXI/S201\\_SMSXXI\\_IC.pdf](http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/SALUD/S201_SMSXXI/S201_SMSXXI_IC.pdf). Fecha de consulta, 9 de agosto de 2016.

La Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres<sup>78</sup> establece la obligación para las autoridades de diseñar políticas y programas de desarrollo y de reducción de la pobreza con perspectiva de género. Asimismo, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia<sup>79</sup> faculta a la SEDESOL a realizar acciones tendientes a mejorar las condiciones de las mujeres y sus familias que se encuentren en situación de exclusión y de pobreza.

De acuerdo con cifras del CONEVAL, en 2012 el 43,2% de los adultos mayores se encontraban en situación de pobreza multidimensional. La Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores<sup>80</sup> crea el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM)<sup>81</sup>, que tiene como objeto procurar el desarrollo humano integral de las personas adultas mayores, brindando a este sector, empleo u ocupación, retribuciones justas, asistencia y las oportunidades necesarias para alcanzar niveles de bienestar y alta calidad de vida orientado a reducir las desigualdades extremas y las inequidades de género que aseguren sus necesidades básicas y desarrollen su capacidad e iniciativas en un entorno social incluyente. El Programa Pensión para Adultos Mayores tiene por objeto asegurar un ingreso mínimo y apoyos de protección social a las personas Adultas Mayores de 65 años de edad en adelante que no reciben un ingreso mensual superior a \$ 57,90 USD por concepto de jubilación o pensión de tipo contributivo. El programa no cuenta con evaluación de desempeño por parte del CONEVAL debido a la dificultad de definir el grupo control y el presupuesto del programa<sup>82</sup>.

De acuerdo al Censo de Población y Vivienda de 2010, el 5,1% de los mexicanos tenía algún tipo de discapacidad; de los cuales según cifras del CONEVAL, el 51,2% de esta población se encontraba en situación de pobreza moderada o pobreza extrema<sup>83</sup>. La Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad<sup>84</sup> creó el Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad<sup>85</sup>. La Ley prevé la participación de la SEDESOL para promover el derecho de las personas con discapacidad a un mayor índice de desarrollo humano así como el de sus familias, incluyendo alimentación, vestido y vivienda adecuados y mejora continua de sus condiciones de vida.

**Deberes especiales de protección a mujeres en situación de pobreza**

**Acciones a favor de los adultos mayores en situación de pobreza**

**Acciones a favor de las personas con discapacidad en situación de pobreza**

<sup>78</sup> Publicada en el DOF el 2 de agosto de 2006.

<sup>79</sup> Publicada en el DOF el 1 de febrero de 2007.

<sup>80</sup> Publicada en el DOF el 25 de junio de 2002.

<sup>81</sup> Organismo público descentralizado de la Administración pública federal. [http://www.inapam.gob.mx/es/INAPAM/Conoce\\_al\\_INAPAM](http://www.inapam.gob.mx/es/INAPAM/Conoce_al_INAPAM). Fecha de consulta, 9 de agosto de 2016.

<sup>82</sup> [http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED\\_2014\\_2015/SEDESOL/S176\\_PAM/S176\\_PAM\\_IC.pdf](http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/SEDESOL/S176_PAM/S176_PAM_IC.pdf). Fecha de consulta, 9 de agosto de 2016.

<sup>83</sup> Organización Mundial de la Salud. Estrategia de Cooperación de la Organización Panamericana de la Salud y la OMS con México 2015-2018, p. 24. Disponible en [http://www.paho.org/mex/index.php?option=com\\_content&view=article&id=208:estrategia-cooperacion-mexico-ops-oms](http://www.paho.org/mex/index.php?option=com_content&view=article&id=208:estrategia-cooperacion-mexico-ops-oms). Fecha de consulta, 15 de agosto de 2016.

<sup>84</sup> Publicada en el DOF el 30 de mayo de 2011.

<sup>85</sup> <http://www.gob.mx/conadis/>. Fecha de consulta, 9 de agosto de 2016.

### Acciones a favor de los pueblos indígenas

Los resultados del XII Censo General de Población y Vivienda 2000, interpretados por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), registraron 10.253.627 personas indígenas en México<sup>86</sup>. Se trata de uno de los grupos vulnerables en que la pobreza es superior a la media nacional, aproximadamente tres de cada cuatro personas son pobres<sup>87</sup>. En 2003 se creó la CDI, organismo público descentralizado que tiene por objeto orientar, coordinar promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas dirigidas al desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas. El PEF 2016, establece varios programas a cargo de diversas secretarías con el objeto de fomentar el desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas, con un monto total de \$ 4.520.698.036 USD. En materia de acceso a la justicia, existen 63 Agencias del Ministerio Público Especializada en atención a indígenas; en materia de excarcelación de indígenas, cuyo registro data del año 1989<sup>88</sup>, durante el período de enero a junio de 2015 se ejercieron 13.228,7 miles de pesos, que permitieron la excarcelación de 588 indígenas (56 mujeres y 532 hombres)<sup>89</sup>.

## 6. FUENTES DE INTERNET

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>  
<http://www.senado.gob.mx/index.php>  
<http://www.cndh.org.mx/>  
<http://www.coneval.org.mx/Paginas/principal.aspx>  
<http://www.gob.mx/gobierno>  
<http://www.dof.gob.mx/>  
<http://www.inegi.org.mx/>  
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/>  
<http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/SemanarioIndex.aspx>  
<https://www.scjn.gob.mx/Paginas/Inicio.aspx>

<sup>86</sup> <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/35732/cdi-informe-de-desarrollo-humano-pueblos-indigenas-mexico-2006.pdf>. Fecha de consulta, 17 de agosto de 2016.

<sup>87</sup> [http://www.coneval.org.mx/Informes/Pobreza/Informe%20de%20Pobreza%20en%20Mexico%202012/Informe%20de%20pobreza%20en%20M%C3%A9xico%202012\\_131025.pdf](http://www.coneval.org.mx/Informes/Pobreza/Informe%20de%20Pobreza%20en%20Mexico%202012/Informe%20de%20pobreza%20en%20M%C3%A9xico%202012_131025.pdf), Fecha de consulta, 16 de agosto de 2016.

<sup>88</sup> CDI. Diagnóstico ampliado Programa de Derechos Indígenas. México 2016, página 21. Disponible en [http://www.cdi.gob.mx/coneval/2015/cdi\\_prodei\\_diagnostico\\_ampliado\\_2016.pdf](http://www.cdi.gob.mx/coneval/2015/cdi_prodei_diagnostico_ampliado_2016.pdf). Fecha de consulta, 10 de agosto de 2016.

<sup>89</sup> <http://www.cdi.gob.mx/focalizada/2014/prodei/index.html>. Fecha de consulta, 16 de agosto de 2016. Cabe señalar que no se cuenta con el número total de personas indígenas beneficiados por estas acciones.

## 11. NICARAGUA

1. DATOS SOBRE POBREZA. 2. INSTITUCIONES Y POLÍTICAS: 2.1 Instituciones; 2.2. Políticas. 3. DERECHO A LA PROTECCIÓN FRENTE A LA POBREZA. 4. ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA: 4.1 Para favorecer el ejercicio de otros derechos sociales; 4.2 En otros ámbitos. 5. GRUPOS VULNERABLES. 6. FUENTES DE INTERNET

### 1. DATOS SOBRE POBREZA

A partir del año 2006, en la República de Nicaragua fue electo el Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional (GRUN), liderado por el Comandante Daniel Ortega Saavedra y la Compañera Rosario Murillo, quienes iniciaron con la implementación de un modelo de desarrollo Cristiano, Socialista y Solidario destinando, como uno de sus principales ejes, la reducción de la pobreza en el país, y superar los bajos niveles de desarrollo encontrados en el año 2006. Los diversos programas sociales y económicos implementados por el GRUN han sido y está siendo muy efectivos para reducir la situación de pobreza en el país. La última Encuesta de Medición del Nivel de Vida (EMNV), publicada en 2015, misma que utiliza como medida de bienestar el consumo, la pobreza general a nivel nacional, señala que esta bajó de 42,5% en 2009 a 29,6% en 2014, y la pobreza extrema bajó de 1,6 a 8,3% en el mismo período; contrario al incremento de 2,5 puntos porcentuales de la pobreza general y de 2,1 puntos porcentuales de la pobreza extrema, entre 2001 y 2005. Según datos de la misma encuesta, se observa que tanto la pobreza general como la pobreza extrema continúan siendo eminentemente rurales. No obstante, es en el área rural, es donde el Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional (GRUN) más ha disminuido la pobreza en los últimos años, bajando la pobreza general rural en 13,2 puntos porcentuales y la pobreza extrema rural en 10,3 puntos porcentuales<sup>1</sup>. En el último Informe del Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional (GRUN) se señala que al cierre del 2016, se proyecta un crecimiento económico entre el 4,5 y 5%, inflación entre el 4,5 y 5% y déficit del 1% sobre el PIB.

**Importante  
reducción de la  
pobreza desde 2006**

---

<sup>1</sup> Informe Anual del Presidente de la República al Pueblo Nicaragüense y a la Asamblea Nacional, 2015.

## 2. INSTITUCIONES Y POLÍTICAS

### 2.1. Instituciones

**Ministerios e institutos que inciden en la lucha contra la pobreza**

Los Ministerios de la República de Nicaragua, coordinados por la Presidencia de la República, con incidencia en la lucha contra la pobreza son el Ministerio de Gobernación (MIGOB), el Ministerio de la Familia (MIFAN), el Ministerio de Salud (MINSA), el Ministerio de Educación (MINED), el Ministerio de Economía Familiar Comunitaria, Cooperativa y Asociativa (MEFCCA), el Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR), el Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC), el Ministerio del Trabajo (MITRAB), el Ministerio de la Mujer (MINIM) y el Ministerio de la Juventud (INJUVE). Entre los órganos subordinados, cabe mencionar el Instituto Nicaragüense de Desarrollo (IND), Instituto Nicaragüense de la Vivienda Urbana y Rural (INVUR), el Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM), el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) y la Empresa Nacional de Alimentos Básicos (ENABAS), así como las Alcaldías<sup>2</sup>.

**El Sistema Nacional de Bienestar Social**

El Sistema Nacional de Bienestar Social está conformado por las instituciones gubernamentales a fin de que de manera coordinada y eficiente puedan llevar adelante la transformación requerida del sector social, creando en la ciudadanía conciencia y prácticas de derechos, promoviendo el rescate de los valores humanos para que las personas en situación de pobreza puedan ser guía y constructores de su propio destino, con oportunidad de superar la línea de pobreza con dignidad y romper el círculo perverso de la transmisión generacional de la pobreza. Las áreas más representativas de la política social del Gobierno son la seguridad alimentaria, los servicios sociales, la integración ciudadana y la infraestructura social<sup>3</sup>.

### 2.2. Políticas

**El Plan Nacional de Desarrollo Humano 2012-2016**

El Plan Nacional de Desarrollo Humano 2012-2016 (PNDH) contempla una serie de programas y proyectos socioeconómicos destinados a reducir la pobreza. Esta Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos considera acertado que el Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional (GRUN) incluyera una serie de Políticas y Planes estratégicos para desarrollar los lineamientos que pretenden reducir la pobreza en el país y desarrollar a las familias nicaragüenses, en continuidad con el Plan Nacional de Desarrollo Humano implementado en el quinquenio 2008-2011. En línea con lo descrito, los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo Humano (PNDH) tienen como propósito lograr un crecimiento económico con estabilidad macroeconómica e incremento del trabajo que reduzca mayores niveles de pobreza; fortalecer la Gran Alianza entre trabajadores, pro-

<sup>2</sup> Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional, *Plan Nacional de Desarrollo Humano*, 2012-2016, Nicaragua, 2012, p. 89.

<sup>3</sup> Ídem, p. 78.

ductores y el Gobierno como una estrategia de cohesión social para el desarrollo; el fortalecimiento de la política exterior y de cooperación externa soberana, independiente y abierta a todos los países del mundo en el combate a la pobreza, y el impulso a la integración centroamericana, la unión del ALBA y la articulación latinoamericana y caribeña a través de la CELAC.

A su vez, consideramos necesario destacar que el Gobierno Reconciliación y Unidad Nacional y el Banco Mundial han trabajado conjuntamente en la Estrategia de Alianza con el País (EAP) para el periodo 2013-2017 con el objetivo de reducir la pobreza y promover prosperidad para más nicaragüenses<sup>4</sup>. El Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional propuso un ajuste al Presupuesto del país para el presente año que contempla un crecimiento de 17,7%, en comparación con el de 2013, garantizándose la lucha contra la pobreza y sectores vulnerables de la población<sup>5</sup>. De otro lado, la articulación con el sector productivo es vital para dar el salto cualitativo hacia una mayor productividad y mayor valor agregado, con sus efectos positivos en los ingresos de las familias y la dinamización de las economías locales.

**Colaboración con el Banco Mundial y crecimiento del gasto público**

### 3. DERECHO A LA PROTECCIÓN FRENTE A LA POBREZA

La Constitución Política de la República de Nicaragua no reconoce expresamente un derecho a la protección frente a la pobreza pero sí los derechos fundamentales sociales y la protección especial a los grupos en situación de vulnerabilidad (sobre todo, arts. 56-64 y 76-77). En especial, interesa destacar los artículos 61, según el cual «El Estado garantiza a los nicaragüenses el derecho a la seguridad social para su protección integral frente a las contingencias sociales de la vida y el trabajo, en la forma y condiciones que determine la ley» y 63, que reconoce el «derecho de los nicaragüenses estar protegidos contra el hambre», añadiendo que el Estado promoverá programas que aseguren una adecuada disponibilidad de alimentos y una distribución equitativa de los mismos.

**Derechos fundamentales relacionados con la protección frente a la pobreza**

### 4. ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA

#### 4.1. Para favorecer el ejercicio de otros derechos sociales

Entre 2006 y 2011, la población ocupada creció en 844.300 personas, equivalente a un crecimiento de 40,4%. De 2010 a 2011, con datos medidos en series móviles comparables, la población ocupada correspondiente al cuarto trimestre del año, se incrementó en 195.000 personas, un aumento del 7.12%. La ocupación ha mostrado una tendencia ascendente desde abril de 2009, lo que representa un indi-

**Derecho al trabajo: crecimiento de la ocupación y de la afiliación a la Seguridad Social**

<sup>4</sup> <http://www.bancomundial.org>

<sup>5</sup> <http://www.lavozdelsandinismo.com/>

gador más de la fuerte recuperación de Nicaragua de la Gran Recesión mundial de 2008-2009. El nivel de empleos en las zonas francas fue de 99,65% al cierre del 2011, mostrando una recuperación después de la reducción mostrada en 2008-2009. La cifra actual es superior a las 87.110 personas empleadas en 2007, antes de la crisis<sup>6</sup>. El número de trabajadores con seguridad social muestra también un incremento sostenido, tanto en el número de asegurados activos como de empleadores activos registrados en el INSS, cerrando 2011 con 596.328 personas aseguradas activas, el 35,8% más de las que habían en el mismo mes de 2006. Esta es una señal de que el empleo formal también ha incidido en el crecimiento.

**Objetivos de universalización de la educación**

A partir del 10 de enero del 2007, fecha en la que asume el Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional, el pueblo goza de la restitución del derecho de la educación gratuita y universal, establecida en los artículos 120 y 121 de la Constitución. En el marco del Modelo de Desarrollo del país, el proceso de educación se despliega desde un enfoque de derecho humano fundamental, bajo el principio de universalización de la educación. En ese sentido, se está desarrollando un nuevo modelo educativo con el que se logrará que cada vez más personas, especialmente los más empobrecidos, los de las áreas rurales y de comunidades indígenas y afro descendientes ingresen a las escuelas en la edad que les corresponde y progresen en forma continua, así como los adultos mayores que tienen el pleno derecho de incorporarse al sistema educativo, en igualdad de condiciones<sup>7</sup>.

**Objetivos de universalización de la asistencia sanitaria**

La política de salud que impulsa el Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional ha estado centrada en restituir el derecho de los nicaragüenses a un medio sano mediante la salud preventiva, y a recibir servicios integrales (servicios de promoción, prevención, de asistencia y rehabilitación), los que deben ser gratuitos (garantizado por los arts. 59 y 105 de la Constitución) y de calidad, adecuándolos a las realidades multiétnicas, culturales, religiosas y sociales del país, de tal forma que sean aceptados por todas y todos los nicaragüenses. Lo cual ha requerido de la voluntad política del GRUN acompañada de los recursos disponibles para garantizar el accionar de la red de servicios, que junto a la responsabilidad social compartida y la complementariedad del pueblo protagonista de la construcción social de la salud, ha hecho posible alcanzar mejores niveles de salud y bienestar de las familias nicaragüenses<sup>8</sup>. Para la atención de estas prioridades, el Ministerio de Salud (MINSAL) promueve planes y programas fundamentados en la interacción con otras instituciones del Estado y una amplia movilización y participación del pueblo, democratizando la gestión de sus políticas en el marco de la construcción del Poder Ciudadano, de tal forma que se garantiza la eliminación de barreras que impidan el acceso a los servicios de salud. En consecuencia, se armoniza la prestación de los servicios públicos y privados bajo el

<sup>6</sup> *Ibíd.*, p. 94.

<sup>7</sup> Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional, *Plan Nacional de Desarrollo Humano 2012-2016*, Nicaragua, 2012, pp. 80.

<sup>8</sup> Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional, *Plan Nacional de Desarrollo Humano 2012-2016*, Nicaragua, 2012, p. 84.

liderazgo del Ministerio, para cumplir con el objetivo de preservar la salud, la lucha contra las epidemias, el enfrentamiento de los desastres naturales y vigilar la calidad de la prestación de los servicios a la población, fortaleciendo de esta forma el esfuerzo global de la sociedad<sup>9</sup>.

Se construyeron y mejoraron 22.308 viviendas en un esfuerzo conjunto entre Gobierno Nacional, Gobiernos Locales y Sector Privado, restituyendo el derecho a una vivienda digna a igual número de familias, con una inversión total, pública y privada, de US \$4.942 millones; entre ellas la participación progresiva y el compromiso que ha demostrado el Sector Bancario en el Plan de Viviendas de Interés Social, es muestra de los resultados del modelo de alianzas y complementariedad. Para continuar avanzando en viviendas, se negoció con el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), un préstamo por US \$55 millones, para ejecutar el Programa de Construcción y Mejoramiento de Viviendas de Interés Social en un período de cuatro años.

**Avances en el acceso a la vivienda**

#### 4.2. En otros ámbitos

La Comisión Nacional Contra la Trata de personas se conformó en el 2004, y a partir del año 2007 asume su coordinación directamente la Ministra de Gobernación, evidenciando la voluntad política y el compromiso del Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional para la atención priorizada de esta problemática. Entre 2007 y 2011 todas las instituciones que integran la Coalición han capacitado alrededor de 100.000 personas, docentes, padres de familia, estudiantes, promotores, funcionarios del gobierno y público en general en temas de prevención, atención y protección de víctimas sobrevivientes de trata de personas.

**Avances en la lucha contra la trata de personas**

Dando continuidad a una política iniciada en 2007, en 2015 la Política Fiscal estuvo dirigida a garantizar la estabilidad financiera del sector público como soporte fundamental del objetivo de estabilidad macroeconómica, garantizando el financiamiento de los programas y proyectos que contribuyen al crecimiento económico y a reducir los niveles de pobreza, así como mejorar la calidad y el nivel de la inversión en capital humano e infraestructura productiva.

**Incremento del gasto público que favorece la reducción de la pobreza**

### 5. GRUPOS VULNERABLES

El Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional está comprometido a promover, defender y garantizar la restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo social así como integrarlos a la educación, salud, seguridad, deporte, cultura, recreación y alegría. Una atención integral, que les de oportunidades y permita crecer bien y prosperar, fortaleciendo los factores protectores que le ayuden a enfrentar los riesgos presentes en sus entornos y hacer

**Acciones a favor de la niñez y adolescencia; el Programa Amor**

<sup>9</sup> Ídem, pp. 84-85.



posible la realización de todos sus derechos<sup>10</sup>. En especial, cabe destacar el Programa Amor, cuyo objetivo ha sido mejorar las condiciones de vida de niños, niñas y adolescentes, en situación de riesgo social, con participación de sus familias, comunidades e instituciones responsables para contribuir con la restitución de sus derechos; ha venido garantizando mejoras en la calidad de vida digna y feliz a esta población, convirtiéndose en un eje dinamizador para promover una cultura de valores y de solidaridad en las familias<sup>11</sup>.

**Acciones a favor de las personas mayores**

Los ancianos tienen derecho a medidas de protección por parte de la familia, la sociedad y el Estado (art. 77 de la Constitución), como se detalla en la Ley 160, que concede Beneficios Adicionales a las Personas Jubiladas, aprobada el 9 de junio de 1993. De otro lado, la Ley 870 (Código de Familia) tiene como principios rectores la protección, desarrollo y fortalecimiento de la familia como obligación del Estado, la sociedad y los miembros que la integran y la protección integral de la familia y todos sus miembros en base al interés superior de los mismos. Así, en el periodo 2007–2011 se atendieron a 20.710 adultos mayores no pensionados a los que se les garantiza una vida digna (atendiéndose 4.649 en 2011). Entre 2007–2011 se entregaron 312.000 paquetes por año (alimentos solidarios).

**Acciones a favor de las comunidades indígenas en salud, agua y educación**

Para las comunidades indígenas la salud es un derecho y una corresponsabilidad en donde cada región de la Costa Caribe cuenta con un Modelo de Salud Regional propio, basado en la sabiduría ancestral y organizado desde las comunidades, que requiere ser ampliado y fortalecido a fin de acercar los servicios a la población, ampliar la cobertura, mejorar la calidad e integrar la sabiduría ancestral como parte del modelo de atención autonómico. De otro lado, se intenta implementar el Programa de Agua y Saneamiento, mejorando el acceso sostenible de agua segura y saneamiento a la población, con énfasis en los grupos más vulnerables. Los ejes de trabajo son la ampliación del servicio, la aplicación de buenas prácticas, el manejo y administración del recurso de forma equitativa y eficiente, protegiendo los ecosistemas y las fuentes de agua. La educación como derecho de los pueblos indígenas y afrodescendientes preserva y fortalece las pautas culturales, lengua, cosmovisión e identidad étnica de los habitantes de la Costa Caribe y el Alto Wangki Bocay<sup>12</sup>.

## 6. FUENTES DE INTERNET

<http://www.nicaraguahoy.info/gobierno-aumenta-pension-reducida-para-adultos-mayores/>

<http://www.poderjudicial.gob.ni/pjupload/spenal/pdf/acuerdo01.pdf>

[http://www.dgi.gob.ni/documentos/Ley\\_562\\_CODIGO\\_TRIBUTARIO\\_DE\\_LA\\_REPUBLICA\\_DE\\_NICARAGUA\\_CON\\_SUS\\_REFORMAS.pdf](http://www.dgi.gob.ni/documentos/Ley_562_CODIGO_TRIBUTARIO_DE_LA_REPUBLICA_DE_NICARAGUA_CON_SUS_REFORMAS.pdf)

<sup>10</sup> *Ibíd.*, p. 88.

<sup>11</sup> *Ibíd.*, p. 89.

<sup>12</sup> *Ibíd.*, p. 77.

<https://www.google.com.ni/webhp?sourceid=chromeinstant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=Derecho+financiero+y+tributario+en+Nicaragua>

[http://ni.vlex.com/vid/texto-incorporado-aprobadas-parcialmente225551178?\\_ga=1.156339451.1783972569.1471030316](http://ni.vlex.com/vid/texto-incorporado-aprobadas-parcialmente225551178?_ga=1.156339451.1783972569.1471030316)

<http://ni.vlex.com/tags/garantias-constitucionales-1807860>



## 12. PANAMÁ\*

1. DATOS SOBRE POBREZA. 2. INSTITUCIONES Y POLÍTICAS: 2.1 Instituciones; 2.2. Políticas. 3. DERECHO A LA PROTECCIÓN FRENTE A LA POBREZA: 3.1. Fundamento; 3.2. Titulares y obligados; 3.3. Contenido; 3.4. Garantías. 4. ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA: 4.1 Para favorecer el ejercicio de otros derechos sociales; 4.2 En otros ámbitos. 5. GRUPOS VULNERABLES. 6. FUENTES DE INTERNET

### 1. DATOS SOBRE POBREZA

El porcentaje de la población con ingresos inferiores a un dólar al día, se ubicaba en 1991 en 20,9%; en 13,8% para 2000 y en 4% para 2013. Por su parte, la proporción de la población en situación de indigencia (Según Línea Nacional de Pobreza Regionalmente comparable) se ubicó en 19,4% para 2001 y alcanzó el 12,2% en 2014<sup>1</sup>.

La población rural con menos de 1 dólar al día disminuyó 12,11 puntos porcentuales; entre 2003 y 2008 se registró el mayor avance con la reducción de este indicador (8,49 puntos). En las áreas indígenas, en 1997 el porcentaje de personas que vivía con menos de 1 dólar diario era 69,69%; en 2003, de 66,07% y en 2008, en el área rural total este indicador presenta una disminución de 11,32 puntos porcentuales, y de 12,54 puntos en el área rural no indígena. En el área urbana, la diferencia entre los años 1997 y 2008 es de solo 0,48 puntos, ya que disminuyó de 5,97% a 5,49%. La preeminencia de la atención en las áreas urbanas se asocia con el estancamiento que se observa en el indicador, que refleja una disminución poco significativa. Este comportamiento de las áreas urbanas está asociado a su carácter de receptoras de flujos migratorios de las áreas rurales. La migración reduce las cifras de pobreza en el campo, y agudiza la concentración poblacional en las zonas urbanas, con las

**Tendencia a la  
reducción de la  
pobreza en Panamá**

**Pobreza en áreas  
rurales y urbanas**

\* *Abreviaturas:* BHN = Banco Hipotecario Nacional; COAI = Centro de Atención y Orientación Integral; CPRP = Constitución Política de la República de Panamá; ENV = Encuesta de Niveles de Vida; EPA = Programa de Educación Primaria Acelerada; FOIL = Fortalecimiento de las Instituciones Laborales; MINJUMNFA = Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia; PPA = Paridad del Poder Adquisitivo.

<sup>1</sup> Para calcular estos porcentajes se divide el total de la población que tiene un ingreso per cápita menor de \$ 1 al día entre la población total, y el cociente se multiplica por 100. Para las estimaciones de Panamá se utilizan valores corrientes de cada año.

## Pobreza de los trabajadores

consiguientes secuelas de saturación de acceso a servicios, hacinamiento, falta de empleo y violencia, entre otras.

Los trabajadores pobres son definidos como individuos que trabajan y, sin embargo, viven junto con sus familias en la pobreza con menos de un dólar al día por persona. Este número es dividido por el número total de ocupados en el país para calcular el porcentaje de trabajadores pobres. Al analizar la proporción de la población ocupada con ingresos inferiores a 1 dólar PPA por día, se observa que hubo una disminución, en el promedio nacional, de 13,2% en el año 2002 a 10,5% en el año 2007. Al observar la situación por área, se aprecia que la ocupación con bajos salarios es un problema más presente en las zonas rurales. En el sector urbano, el porcentaje de trabajadores pobres ha evolucionado de 2,8 a 1,8, entre los años 2001 y 2007; en cambio, en el área rural este indicador presenta valores superiores a 25%, y aunque ha mostrado una tendencia a disminuir, el porcentaje de trabajadores pobres en estas áreas continúa siendo alto, lo cual podría explicarse por la baja generación de ingresos en las actividades agrícolas, así como por la presencia de hogares cuya producción se limita al autoconsumo. Complementariamente, al analizar la población ocupada con ingresos iguales o superiores al salario mínimo, se aprecia un incremento favorable, lo que se asocia con el crecimiento del sector formal en este período de alto crecimiento económico. El promedio nacional muestra que cerca de un 60% de los trabajadores tiene una ocupación con ingresos iguales o superiores al salario mínimo; sin embargo, mientras en las áreas urbanas esta cifra alcanza el 70%, las áreas rurales están muy por debajo de la media (39%) y en las áreas indígenas solo alcanza el 10%.

## 2. INSTITUCIONES Y POLÍTICAS

### 2.1. Instituciones

#### El Ministerio de Desarrollo Social

El Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) lidera la inversión social para el fortalecimiento de las habilidades y capacidades del capital humano del país para lograr la sostenibilidad del desarrollo nacional. Igualmente, vela por la protección social y la calidad de los servicios, tendientes a prevenir la exclusión social y compensar sus consecuencias.

#### Centros de atención y protección

El Centro de Atención y Orientación Integral (COAI) está compuesto por un equipo interdisciplinario de profesionales en las áreas de Psicología, Derecho y Trabajo Social que brindan asistencia confidencial y gratuita a todas las personas en riesgo social. El COAI atiende casos de violencia doméstica, maltrato, abandono, paternidad irresponsable. Los Albergues y Casa-Hogar del Ministerio brindan atención y protección a las personas en riesgo que han sido o son víctimas de violencia, maltrato, abuso, entre otros. Los Comedores Comunitarios brindan alimentación balanceada a los grupos vulnerables de las comunidades en situación de pobreza y pobreza extrema, como estrategia para combatir la desnutrición y malnutrición.

El Servicio Nacional del Voluntariado Juvenil ha sido creado como espacio para la participación de la juventud en las tareas de país. El objetivo es formar ciudadanos/as con sensibilidad social, comprometidos a ser protagonistas del cambio en positivo de las personas que más lo necesita. Las personas que ingresan al Voluntariado son organizados en los Grupos Alfa (para facilitar las clases de Muévete por Panamá durante siete semanas, para alfabetizar a los iletrados) y Beta (para colaborar con las acciones sociales de las entidades gubernamentales, ONG y con las actividades de responsabilidad social de las empresas privadas).

**Apoyo al  
Voluntariado**

El Ministerio de Educación (MEDUCA) es la institución encargada de convertir la educación en el instrumento fundamental del Desarrollo Humano, de la Prosperidad, de la Equidad de Oportunidades y de la Movilidad Social, por medio del cual se impulsará el desarrollo sostenible, en términos productivos, económicos y sociales, en la República de Panamá.

**Ministerios con  
competencia en  
derechos sociales**

El Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT) es, por Ley de la República, la entidad ejecutora de la Política Nacional de Vivienda y Desarrollo Urbano que brinda atención a familias en situaciones de pobreza y a grupos vulnerables de la población panameña. La necesidad de una vivienda propia en la República de Panamá queda evidenciada con el alto déficit habitacional existente, convirtiéndose en una carencia que repercute en la calidad de vida de las familias panameñas. Razón por la cual se asumen nuevas posturas e inicia la búsqueda de los mecanismos necesarios para llevar a la institución a alcanzar sus objetivos básicos: dotar a las familias panameñas de bajos recursos de una vivienda propia. En este sentido, la Dirección de Promoción de la Inversión Privada es la unidad responsable de orientar las intenciones de inversión de la empresa privada, impulsando la oferta en la construcción de vivienda de interés social para de esta manera contribuir a disminuir el déficit habitacional existente a nivel nacional, mediante la promoción de la inversión de capitales de forma que los sectores más necesitados puedan acceder a ella mediante su financiamiento a través de la Banca Privada.

El SENADIS tiene como función dirigir y ejecutar la política de Inclusión Social de las personas con discapacidad y sus familias, promoviendo un cambio de actitud, el respeto a los derechos humanos y la equiparación de oportunidades.

El MITRADEL preserva la paz laboral, mediante el respeto a los derechos fundamentales y laborales; gestiona las políticas públicas de empleo y trabajo decente; facilita la prevención y solución de conflictos laborales, promoviendo el progreso de los empleadores y el mejoramiento de la calidad de vida de los trabajadores, con justicia, equidad y armonía, en pro del desarrollo humano, económico, social, cultural, sostenible e incluyente de Panamá.

## 2.2. Políticas

Los altos niveles de pobreza y desigualdades sociales que enfrenta el país ocasionan que grupos importantes de la población no logren

**Programas de apoyo a personas en situación de pobreza**

acumular capital humano, capital social o capacidades que les permitan generar los niveles de ingreso requeridos para satisfacer sus necesidades básicas. Esto ha generado un ciclo interminable de la situación pobreza y miseria, que coloca en una situación de vulnerabilidad y riesgo social a más de un millón de panameños, desarticulados en su mayoría de todo tipo de políticas públicas, ante la ausencia de políticas redistributivas adecuadas y la continuidad de políticas públicas en el área social que deben revisarse en el corto y mediano plazo. A falta de una política nacional sistemática, cabe mencionar los siguientes programas generales de lucha contra la pobreza:

- a) «Redes Territoriales» es un programa de desarrollo del capital social en las comunidades a nivel nacional para detectar y potenciar las organizaciones comunitarias existentes y sus recursos, articular la inversión social a nivel local y promover la planificación de proyectos colectivos de forma participativa.
- b) «Voluntariado» es una nueva forma de promover la responsabilidad, la solidaridad y el trabajo de todas y todos los panameños para mejorar la calidad de vida de las personas en nuestro país, en el marco del Combate a la situación de Pobreza. Es una plataforma de personas, instituciones y organizaciones articulando los esfuerzos y realizando acciones a favor de las comunidades más necesitadas.
- c) «Red de oportunidades» es un proyecto del Gobierno Nacional que en el estricto cumplimiento de sus promesas de servir y llegar con respuestas a las comunidades vulnerables de todo el país, emprende una acción permanente que cubre a miles de panameños registrados en el Mapa de la Situación de Pobreza y en los Estudios de Vulnerabilidad como personas que viven en condiciones de pobreza extrema.
- d) El Programa «Ángel Guardián» mitiga y da respuesta a un sin número de necesidades que por la naturaleza de su condición demandan, incluyendo a las personas con discapacidad en el marco de promoción de un modelo de desarrollo inclusivo y del reconocimiento de estas personas como sujetos de derechos.
- e) El Programa «Padrino Empresario» es de autogestión y surge como una alternativa de prevención dirigido a adolescentes expuestos a situación de riesgo social, de ambos sexos, cuyas edades oscilan entre los 15 a 17 años de edad, para minimizar la vulnerabilidad a los problemas económicos y psicosociales propios de su entorno y núcleo familiar, a fin de que puedan continuar sus estudios y por ende mejoren su calidad de vida.

**Gasto público en lucha contra la pobreza**

La reducida capacidad de intervención y operación de las políticas sociales en el mejoramiento de las condiciones de los grupos más vulnerables ha contribuido a la persistencia de altos niveles de pobreza a pesar de la magnitud del gasto social panameño. La política social del Estado, más que tener problemas presupuestarios, parece enfrentar problemas concretos de adecuación y pertinencia para ofrecer servi-

cios y protección a los grupos de mayor marginalidad y vulnerabilidad social del país.

En materia de Políticas Públicas de Combate a la Pobreza, hasta el año 2004 persistía la idea que la situación de pobreza y otros problemas sociales se solucionaban a través del incremento del crecimiento económico. Sin embargo, la fragilidad de la política pública para afrontar la pobreza quedó en evidencia con la persistencia de este problema social aún ante indicadores económicos favorables. De allí que se decidió adoptar una nueva perspectiva para la política pública. A partir de ese momento, se considera que el crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente para la erradicación de la situación de pobreza.

En Panamá, la escasa selectividad del gasto social fue ilustrada en un estudio del PNUD (2000) que concluyó que para 1992 sólo el 17% del gasto público social estaba focalizado en la población pobre. Este hecho tiene por lo menos dos fuentes: en primer lugar, las decisiones sobre la inversión social no son tomadas de manera científica; en segundo lugar, no existen mecanismos para la reorientación de la inversión. Sin embargo, el gasto total en protección social (seguro social más asistencia social) en Panamá es relativamente alto cuando se compara con otros países de América Latina. Panamá gasta 6,7% del PIB en protección social: 5% en seguro social (pensiones y seguros de salud para los trabajadores formales) y 1,7% en asistencia social (subsidiarios directos e indirectos)<sup>2</sup>. Además, el gasto en asistencia social ha ido incrementando anualmente. Para el año 2008 el gasto en asistencia social alcanzó el 2,6% del PIB). No obstante, aun cuando una parte importante de los recursos asociados a la protección social no contributiva se invierten en subsidios, en su gran mayoría, éstos no se encuentran focalizados en los más pobres y, por lo tanto, no son efectivos en la reducción de la situación de pobreza. Por ejemplo, el 43% de los recursos asociados a la protección social (equivalente a 1,1% del PIB) se invierten en subsidios al agua, electricidad, combustible y tasas de interés para la vivienda. En el caso de la población pobre y pobre extrema, la Encuesta de Niveles de Vida (ENV) muestra que dicha población no utiliza ni accede cotidianamente a esos servicios.

Es evidente que gradualmente debe orientarse parte del gasto social hacia las familias en situación de vulnerabilidad, pobreza o pobreza extrema que no tienen acceso a los servicios subsidiados como vivienda, agua y electricidad. Igualmente, deben reorientarse y reordenarse los programas que persiguen objetivos similares y que pueden en el corto plazo unificarse para incrementar su efectividad e impacto.

En el año 2013, el Gasto Público Social se elevó a 8.568,5 millones de balboas, lo que indica un crecimiento de 17,8% con relación al año 2012. Esta cifra representa el 47,2% del gasto total del sector público y el 20,1% del PIB a precios corrientes. El Gasto Público Social no financiero en aspectos sociales ha aumentado en los últimos años, de acuerdo con información del MEF. Del total del Gasto Social del 2013, el 31,7% se destinó a atender las necesidades de la

<sup>2</sup> Banco Mundial, 2006a.



población en materia de salud; el 24.4% a educación; el 17,9% se dedicó a trabajo y seguridad social; el 24% al sector multisectorial, que incluye el apoyo a programas de gran envergadura para el país, y el 2% se dirigió a vivienda. De acuerdo con información del MEF14, en el año 2012, el 64,5% del Gasto Social se dedicó al funcionamiento de estos sectores y el 35,5% a la inversión, lo que significa un 39,8% más que en 2012.

### 3. DERECHO A LA PROTECCIÓN FRENTE A LA POBREZA

#### 3.1. Fundamento

**Normas constitucionales relacionadas con la pobreza**

La Constitución Política de la República de Panamá de 1972 (reformada en 1978, 1983, 1993, 1994 y 2004) establece en su artículo 56 que «El Estado protege el matrimonio, la maternidad y la familia. La Ley determinará lo relativo al estado civil. El Estado protegerá la salud física, mental y moral de los menores y garantizará el derecho de éstos a la alimentación, la salud, la educación y la seguridad y previsión sociales. Igualmente tendrán derecho a esta protección los ancianos y enfermos desvalidos». Conforme al artículo 62, el Estado velará por el mejoramiento social y económico de la familia y organizará el patrimonio familiar determinando la naturaleza y cuantía de los bienes que deban constituirlo, sobre la base de que es inalienable e inembargable. Igualmente, contempla la creación de un organismo destinado a proteger la familia con el fin de: 1. Promover la paternidad y la maternidad responsables mediante la educación familiar. 2. Institucionalizar la educación de los párvulos en centros especializados para atender aquellos cuyos padres o tutores así lo soliciten. 3. Proteger a los menores y ancianos, y custodiar y readaptar socialmente a los abandonados, desamparados, en peligro moral o con desajustes de conducta. La ley organizará y determinará el funcionamiento de la jurisdicción especial de menores la cual, entre otras funciones, conocerá sobre la investigación de la paternidad, el abandono de familia y los problemas de conducta juvenil.

#### 3.2. Titulares y obligados

**Variedad de titulares de las prestaciones**

Los titulares de las prestaciones para los más desfavorecidos serán en principio los ciudadanos panameños, los hijos y las familias. El acceso a las prestaciones dependerá de la condición, grupo beneficiario y de los requisitos exigidos por cada programa. Los obligados son los órganos del Estado ya mencionado, para cada uno de los programas.

#### 3.3. Contenido

**Programas y prestaciones**

Con el propósito de mejorar las condiciones de vida de la población, en los últimos años la inversión social del Sector Público se ha orien-

tado a programas como la Red de Oportunidades, 100 a los 70 (a partir de 2014 serán 120 a los 70), Ángel Guardián, bonos familiares de alimentos, desarrollo infantil temprano, huertos y granjas comunitarios y escolares, almuerzos escolares, beca universal, becas de asistencia educacional, equipamiento de instrumentos tecnológicos, capacitación a educadores, bono escolar y alimentación complementaria, atención escolar de los niños con discapacidad, y fortalecimiento de la educación terciaria, las artes, la cultura y el deporte. La inversión pública también se ha dirigido a programas de electrificación rural y de construcción de vivienda de interés social, entre los que se destacan los proyectos Curundú e Irving Saladino; y a la construcción de instalaciones del Ministerio de Salud del Primer Nivel de atención (MINSAL-CAPSI), hospitales, escuelas modelo y otros proyectos.

### 3.4. Garantías

El Gabinete Social data de 1985, a través del Decreto Ejecutivo N° 23, por el cual se crea como un organismo asesor del órgano ejecutivo y del consejo de Gabinete, pero no fue hasta 1992 donde se logra concretizar su instalación con la misión fundamental de recomendar acciones que procuren el diseño y la ejecución de las políticas sociales. El Gabinete Social cuenta con una Secretaría Técnica (STGS), que actúa como ente técnico asesor con el propósito de armonizar organizacionalmente y dar seguimiento a los acuerdos y directrices emanados del Gabinete Social.

**El Gabinete Social,  
órgano evaluador**

## 4. ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA

### 4.1. Para favorecer el ejercicio de otros derechos sociales

La Caja de Seguro Social (CSS) es la delegataria de la función de aseguramiento y seguridad social. El aseguramiento en Panamá cuenta con un sistema de seguridad social clásico administrado por la CSS. La CSS como ente autónomo e independiente adscrita al Sector Salud, tiene por objeto garantizar a los asegurados el derecho a la seguridad de sus medios económicos de subsistencia, en los casos de enfermedad, maternidad, invalidez, subsidios de familia, vejez, viudez, orfandad, auxilio de funerales, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales y de conformidad con los términos, límites y condiciones establecidos en la Constitución<sup>3</sup>, la Ley y las posibilidades financieras de la Institución.

**Derecho a la  
seguridad social**

<sup>3</sup> El derecho a la seguridad social está contenido en el art. 113 CPRP, según el cual «Todo individuo tiene derecho a la seguridad de sus medios económicos de subsistencia en caso de incapacidad para trabajar u obtener trabajo retribuido. Los servicios de seguridad social serán prestados o administrados por entidades autónomas y cubrirán los casos de enfermedad, maternidad, invalidez, subsidios de familia, vejez, viudez, orfandad, paro forzoso, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales y las demás contingencias que puedan ser objeto de previsión y seguridad sociales. La Ley proveerá la implantación de tales servicios a medida que las necesidades lo exijan. El Estado creará establecimientos de asistencia y previsión sociales. Son tareas fun-

**Derecho a la salud**

La Constitución Política de la República de Panamá, en sus artículos 109 y 110 establece la obligatoriedad del Estado de asegurar el acceso de toda la población panameña a servicios integrales de prevención, curación y rehabilitación. El Decreto de Gabinete N° 1, de 15 de enero de 1969, crea el Ministerio de Salud (MINSA) y lo consagra como la Autoridad Sanitaria Nacional (ASN) y por ende consignatario de las cuatro funciones básicas que le competen.

**Derecho a la educación: apoyos económicos**

En cuanto al derecho a la educación<sup>4</sup>, cabe señalar que el objetivo de las becas y ayudas al estudio del IFARHU es brindar a la población estudiantil las herramientas necesarias para salir de la pobreza o mejorar sus niveles de vida, así como ofrecer ayuda económica a la población estudiantil de los diferentes niveles educativos para continuar o concluir sus estudios. Por su parte, el Programa de Asistencia Económica Educativa se sub divide en: a) El Programa de Asistencias Económicas Educativas Individuales, dirigido a niños, adolescentes, jóvenes y profesionales que inicien o realicen estudios de educación Básica General, Media y Superior en centros educativos oficiales o particulares del país que requieran apoyo económico que le ayude a solventar los gastos de índole educacional. b) Asistencias Económicas Educativas Colectivas, para financiar proyectos dirigidos a comunidades Indígenas, corregimientos de extrema situación de pobreza en las áreas rural y urbana, y para la formación integral de personas menores y adolescentes vulnerables en situación de riesgo. De otro lado, los Programas de Auxilios Económicos son auxilios educativos otorgados a funcionarios públicos y docentes universitarios que asistan a programas de educación continua. También podrán acceder a estos auxilios económicos los funcionarios del IFARHU, los estudiantes panameños que requieran un complemento al financiamiento de sus estudios superiores en universidades del país o extranjeras y los estudiantes de escasos recursos de universidades oficiales.

**Programas educativos especiales**

Otros programas educativos son los siguientes: Beca Universal (para bajar la deserción escolar y crear un mejor entorno), Programas de Educación Primaria Acelerada, Premedia Multigrado y de Post alfabetización (dirigidos preferentemente a comunidades rurales, indígenas y urbanas marginales), Tecnoeducame (para jóvenes y adultos mayores de 18 años que culminaron la educación Media), Tele Educación (para jóvenes y adultos en poblaciones de difícil acceso), Educación Extendida (modalidad educativa en donde los docentes se trasladan a brindar los servicios educativos según la necesidad de la comunidad), Programa Educativo Penitenciario (para el joven y adulto privado de libertad, ofreciendo la oportunidad de culminar

---

damentales de éstos la rehabilitación económica y social de los sectores dependientes o carentes de recursos y la atención de los mentalmente incapaces, los enfermos crónicos, los individuos indigentes y de los grupos que no hayan sido incorporados al sistema de seguridad social».

<sup>4</sup> El art. 95 CPRN establece que: «La educación oficial es gratuita en todos los niveles preuniversitarios. Es obligatorio el primer nivel de enseñanza o educación básica general. La gratuidad implica para el Estado proporcionar al educando todos los útiles necesarios para su aprendizaje mientras completa su educación básica general. La gratuidad de la educación no impide el establecimiento de un derecho de matrícula pagada en los niveles no obligatorios».

sus estudios de educación pre media y media) y Aula Mentor (dirigido a la capacitación continua y permanente de jóvenes y adultos que desean extender sus conocimientos, ofreciéndoles diversos cursos cortos de forma virtual).

En cuanto al derecho a la vivienda<sup>5</sup>, las nuevas viviendas de un valor menor de 20.000 dólares están exentas de impuestos sobre la propiedad por los primeros 20 años (Ley N° 100, de 4 de octubre de 1973). El impuesto sobre la propiedad de viviendas cuyo valor varía entre 10.000 y 20.000 dólares es 1,4% por año. Por lo tanto, el subsidio nominal para una casa que vale 20.000 dólares es 5.600 dólares (3.200 dólares en el presente).

PROFINCO trata de otorgar una garantía de préstamo que permite a las familias reducir sus pagos iniciales de 20% a 2% por un costo adicional de 0,5% en interés. Este programa desalienta a los prestatarios a tomar ventaja del mismo. Este programa deposita el 20% del valor de los préstamos en los bancos participantes como garantía en caso de incumplimiento. Hasta el momento, alrededor de 738 préstamos por un total de 10,9 millones de dólares fueron emitidos, de acuerdo al programa PROFINCO y 2,2 millones de dólares fueron depositados por el fondo en los bancos participantes.

Existen asimismo varias formas de subsidios directos para unidades de vivienda construidas por el Ministerio de Vivienda (MIVI) y financiadas por el Banco Hipotecario Nacional (BHN).

Asimismo, se presta asistencia habitacional en caso de desastres por inundaciones, desplomes de viviendas e incendios, la mayoría afectando a familias de muy escasos recursos económicos y a los cuales se les ha brindado una atención inmediata en sus necesidades habitacionales.

El acceso a las tecnologías de la información, a través de proveer computadoras al alumnado de los últimos años del nivel medio y debido al aumento de las infoplazas para uso de los jóvenes. No obstante, persisten retos como lograr mayor uso de las computadoras para fines académicos y aumentar la conectividad de los centros educativos. Es crucial disminuir la brecha digital, no solamente con respecto a otros países, sino con el objetivo de reducir las disparidades en el país.

#### 4.2. En otros ámbitos

La Constitución Nacional consagra como una garantía fundamental el derecho que posee toda persona que sea detenida, a la asistencia de un abogado en las diligencias policiales y judiciales. El poder podrá darlo tanto el imputado como alguno de sus familiares expresamente señalados. A quien no posea los recursos económicos para pagar los servicios de un abogado, el Estado le facilitará un defensor de oficio.

<sup>5</sup> El art. 117 CPR dispone que «El Estado establecerá una política nacional de vivienda destinada a proporcionar el goce de este derecho social a toda la población especialmente a los sectores de menor ingreso».

**Derecho a la vivienda: ayudas económicas y viviendas de emergencia**

**Algunas acciones contra la brecha digital en los centros educativos**

**Asistencia Jurídica gratuita a personas sin recursos para litigar**

El Código Judicial creó el Instituto de Defensoría de Oficio. En él se regula la forma de elección de los defensores, su período y jubilación. Igualmente se reglamenta el funcionamiento del Instituto. El patrocinio procesal gratuito se ofrece a toda persona que tenga derecho a asistencia legal gratuita. Así, ninguna persona que sea detenida puede quedar sin derecho un defensor. Nuestra jurisprudencia ha señalado que, en el procedimiento penal panameño la ley permite que el defensor proponga sus defensas y continúe con su actividad aun en contra de la voluntad del imputado, al dejar a aquél en libertad de continuar con su defensa a pesar de que el imputado se haya declarado culpable del delito.

## 5. GRUPOS VULNERABLES

**Niñez y adolescencia: pobreza persistente y ausencia de ley integral**

Se estima que alrededor de 163.000 niños y niñas menores de 12 años residen en hogares con privaciones de ingresos, lo que les impide acceder a una alimentación adecuada; en tanto que 363.000 niños, niñas y adolescentes, a pesar que sus hogares podrían atender a una nutrición mínima, estos no disponen de recursos adicionales para acceder a otro tipo de satisfactores no alimentarios. En noviembre de 2007 el Ejecutivo presentó un Proyecto de Ley de Protección Integral de Niñez y Adolescencia, pero no logró la aprobación de la Asamblea Nacional. Panamá adolece así de una legislación adecuada en la materia, si bien se han conseguido avances en educación y salud.

**El Programa «Contigo Mujer Rural», ejemplo de acción a favor de las mujeres en situación de pobreza**

El Programa «Contigo Mujer Rural» es un Proyecto del Despacho de la Primera Dama, basado en asesoría, capacitación y suministro de capital para el desarrollo agropecuario y artesanal. El objetivo de este programa es promover, ejecutar actividades, programas de orientación y fortalecimiento al desarrollo humano para la autonomía económica de la mujer rural y sus organizaciones; además del otorgamiento de microcréditos, máquinas de coser, materiales e insumos, como alternativas tendientes a disminuir sus niveles de pobreza, el de sus familias y comunidades, creando las condiciones para la autonomía económica de la mujer rural, ya sea de forma individual o grupal. Este programa se ejecuta con la colaboración del INADEH, COSPAE y la Fundación por un Mejor Panamá.

**Migrantes: permisos temporales por razones humanitarias**

El artículo 171 del Decreto Ejecutivo N° 320, de 8 de agosto 2008, establece que: «El Director General del Servicio Nacional de Migración por razones humanitarias y excepcionales, previa evaluación por el Equipo Interdisciplinario, podrá autorizar el inicio de trámites migratorios de legalización, a extranjeros que así lo ameriten, para su estadía temporal o retorno voluntario». Así, se evalúa la condición económica, para permitir la permanencia en el país del extranjero en condiciones de indigencia notoria (extrema pobreza) y con más de cinco años en territorio nacional. También se tiene en cuenta al efecto la minoría de edad.

**Acciones a favor de adultos mayores**

Entre los programas de apoyo a los adultos mayores destacan: a) «Muévete por Panamá», proyecto del Gobierno Nacional, ejecutado por el Ministerio de Desarrollo Social, que por medio del método «Yo

sí puedo» facilita el aprendizaje de la lectura y escritura en personas adultas; y b) «120 a los 65», Programa Especial de Transferencia Económica a los Adultos Mayores (hombres y mujeres), que consiste en la entrega de 120 balboas a las personas adultas mayores a partir de los 65 años de edad sin jubilación ni pensiones, creado por el Gobierno Nacional para mejorar las condiciones de vida.

La mayoría de los hogares con personas con discapacidad presentan limitaciones económicas en comparación con el resto de los hogares en el mismo rango, independientemente del área en la que viven. La ley 42/1999 establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad. El artículo 61 faculta al Ejecutivo para exonerar del pago de la totalidad de los derechos arancelarios, la importación de los medicamentos, aparatos médicos, de ortesis y prótesis, de vehículos adaptados y calificados para uso personal, para ser utilizados por personas con discapacidad o por las instituciones encargadas de su atención, así como las importaciones de artículos, materiales y equipos que requieran los centros educativos y de rehabilitación de estas personas.

**Personas con  
discapacidad:  
exención de aranceles**

## 6. FUENTES DE INTERNET

[http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.PAN.3-4\\_sp.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.PAN.3-4_sp.pdf)  
[http://www.onu.org.pa/media/documentos/odm\\_panama\\_3er\\_informe.pdf](http://www.onu.org.pa/media/documentos/odm_panama_3er_informe.pdf)

[http://www.pa.undp.org/content/dam/panama/docs/documentos/undp\\_pa\\_iv\\_informe\\_odm.pdf](http://www.pa.undp.org/content/dam/panama/docs/documentos/undp_pa_iv_informe_odm.pdf)

<http://es.slideshare.net/LeticiaObando/trabajo-final-asis-46401023>

[http://www.unicef.org/panama/spanish/Estado\\_de\\_la\\_Educaci\\_2013\\_Unidoslaeducacion.pdf](http://www.unicef.org/panama/spanish/Estado_de_la_Educaci_2013_Unidoslaeducacion.pdf)

<http://www.libertaddigital.com/mundo/panama-aprueba-en-un-referendo-la-ampliacion-de-su-canal-interoceanico-1276290872/>

[https://www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/legislacion/l\\_20080616\\_69.pdf](https://www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/legislacion/l_20080616_69.pdf)

<http://laestrella.com.pa/opinion/columnistas/panama-trata-personas-prevencion-delito/23882105>

<http://www.organojudicial.gob.pa/cendoj/wp-content/blogs.dir/cendoj/codigo-de-la-familia-94.pdf>

[http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/session9/PA/A.HRC.WG.6.9.PAN.1.Rev.1\\_sp.pdf](http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/session9/PA/A.HRC.WG.6.9.PAN.1.Rev.1_sp.pdf)

<http://www.meduca.gob.pa/>

<http://www.mides.gob.pa/>

<http://www.miviot.gob.pa/>

[http://wpanet.org/uploads/News-Zonal-Representatives/wpa-policy-papers-from-zone3/Zone%203-Panama-Acciones\\_dirigidas\\_a\\_las\\_Personas\\_Adultas\\_Mayores.pdf](http://wpanet.org/uploads/News-Zonal-Representatives/wpa-policy-papers-from-zone3/Zone%203-Panama-Acciones_dirigidas_a_las_Personas_Adultas_Mayores.pdf)

[http://www.up.ac.pa/ftp/2010/o\\_eo/Documentos/ley42.pdf](http://www.up.ac.pa/ftp/2010/o_eo/Documentos/ley42.pdf)

[http://www.unwomen.org/-/media/Headquarters/Attachments/Sections/CSW/59/National\\_reviews/Panama\\_review\\_Beijing20.pdf](http://www.unwomen.org/-/media/Headquarters/Attachments/Sections/CSW/59/National_reviews/Panama_review_Beijing20.pdf)

<http://pdba.georgetown.edu/Comp/Derechos/indigenas.html>



## 13. PARAGUAY\*

1. DATOS SOBRE POBREZA. 2. INSTITUCIONES Y POLÍTICAS: 2.1 Instituciones; 2.2. Políticas. 3. DERECHO A LA PROTECCIÓN FRENTE A LA POBREZA: 3.1. Fundamento; 3.2. Titulares y obligados; 3.3. Contenido; 3.4. Límites e incumplimientos; 3.5. Garantías. 4. ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA: 4.1 Para favorecer el ejercicio de otros derechos sociales; 4.2 En otros ámbitos. 5. GRUPOS VULNERABLES. 6. FUENTES DE INTERNET

### 1. DATOS SOBRE POBREZA

Según la Encuesta Permanente de Hogares 2010-2014 (DGEEC)<sup>1</sup>, para el año 2014 la población en situación de pobreza total<sup>2</sup> era de 1.530.381 habitantes, lo que representa el 22,4% de la población total (6.818.180 personas)<sup>3</sup> para ese año. Se observa una reducción del 30 % con relación al año 2010, cuando la cantidad de pobres alcanzaba los 2.197.309 habitantes. Por su parte, la pobreza extrema<sup>4</sup>, para el año 2010 era de 1.229.732 habitantes, de 1.165.745 para el año 2011, 903.349 para 2012 y 677.089 para 2013; con un repunte en el año 2014 del 4,88 % con respecto a al año anterior, al ubicarse en 710.173. Con respecto a la pobreza total urbana<sup>5</sup>, encontramos que desde el año 2010 ha venido disminuyendo, siendo de 920.115 para ese año y ubicándose en 659.665 para 2014. Igualmente, se aprecia una disminución de la población urbana en extrema pobreza<sup>6</sup>, en los

**Aumenta la pobreza extrema rural**

\* *Abreviaturas:* CC = Código Civil; CNRP = Constitución Nacional de la República del Paraguay; CNB = Consejo Nacional de Becas; GS = Gabinete Social; IPG = Índice de Priorización Geográfica; PET = Población en edad de trabajar; PEES = Plan Estratégico Económico y Social; PND = Plan Nacional de Desarrollo; PPPDS = Política Pública para el Desarrollo Social; SAS = Secretaría de Acción Social.

<sup>1</sup> Fuente: DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 2010-2014. No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay

<sup>2</sup> Corresponde a la población con un ingreso inferior a la Línea Total (Canasta Básica de Alimentos y no Alimentos), por tanto, incluye a los pobres extremos y pobres no extremos.

<sup>3</sup> No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay.

<sup>4</sup> Corresponde a la población con un ingreso inferior a la Línea de Pobreza Extrema (Canasta Básica de Alimentos).

<sup>5</sup> Corresponde a la población con un ingreso inferior a la Línea Total (Canasta Básica de Alimentos y no Alimentos), por tanto, incluye a los pobres extremos y pobres no extremos.

<sup>6</sup> Corresponde a la población con un ingreso inferior a la Línea de Pobreza Extrema (Canasta Básica de Alimentos).



últimos cinco años, para el año 2010 esa población alcanzaba los 383.500 habitantes, siendo de 187.141 para el 2014. Por su parte, la población en pobreza total rural<sup>7</sup> ha disminuido desde 2010 (846.232 personas) hasta 2014 (870.716 Personas). Con relación a la población en pobreza extrema rural<sup>8</sup>, se observa que aún cuando venía disminuyendo hasta 2013 (474.825 personas) ha experimentado un repunte de 10 % para el año 2014, alcanzando la cantidad de 523.032 personas.

La población en edad de trabajar (PET) es de 5.617.211 (82,4 %); la económicamente activa es de 3.460.249 (61,6%); y la económicamente inactiva se ubica en 2.156.962 (38,4 %).

## 2. INSTITUCIONES Y POLÍTICAS

### 2.1. Instituciones

#### El Gabinete Social, impulsor de la Política Pública para el Desarrollo Social

En el año 2010, se lanzó la Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social (PPDS), 2010 - 2020, impulsado por el Gabinete Social (GS), este documento plantea la Política Pública para el área social y económica, organizadas en políticas universales para Todos y Todas, y en políticas específicas o focalizadas para familias, grupos y comunidades en situación de pobreza y exclusión social, apoyadas para su viabilidad y concreción con propuestas de mejoramiento de la gestión pública.

El Gabinete Social es una instancia de Coordinación de las Políticas Públicas Sociales del Gobierno Nacional. Está liderada por el Presidente de la República del Paraguay, e integrada por los Ministros del Poder Ejecutivo, los Secretarios Ejecutivos de las Secretarías de la Presidencia de la República, los titulares de las Instituciones de la Administración Central, los Directores de las Entidades Binacionales y los titulares de los Entes Autónomos, Autárquicos y Descentralizados y la Unidad Técnica del Gabinete Social.

La Unidad Técnica del Gabinete Social cuenta con una Dirección Ejecutiva, que se ocupa de dar seguimiento a la agenda social, además de generar y difundir información oportuna con respecto a los avances de las políticas públicas sociales. Esta dirección también se encarga de establecer los mecanismos de coordinación para la Cooperación Internacional en el Área social.

El Gabinete Social es una instancia de coordinación gubernamental cuya perspectiva es de largo plazo, busca afianzar cambios sociales a través de acciones y metas concretas. persigue avanzar y convertir al país, más próspero, equitativo y sostenible, con propuestas de políticas sociales integrales con enfoque de cobertura territorial, implementada en el marco de una gestión pública más institucionalizada

<sup>7</sup> Corresponde a la población con un ingreso inferior a la Línea Total (Canasta Básica de Alimentos y no Alimentos), por tanto, incluye a los pobres extremos y pobres no extremos.

<sup>8</sup> Corresponde a la población con un ingreso inferior a la Línea de Pobreza Extrema (Canasta Básica de Alimentos).

y honesta, que dé respuesta sin exclusiones a las demandas y necesidades de las familias en situación de pobreza extrema. El Gabinete Social tiene el compromiso de incluir a la población en situación de pobreza en el proceso de desarrollo para mejorar su calidad de vida, impulsar el desarrollo integral, promover y generar capacidades para facilitar el acceso al empleo, erradicar el analfabetismo, garantizar la seguridad alimentaria y el acceso universal a la salud, educación escolar básica, al agua segura y saneamiento básico. Asimismo, establecer mecanismos que garanticen, prioritariamente, los derechos de la niñez y la adolescencia y los derechos de los pueblos indígenas.

## 2.2. Políticas

Desde el Gabinete Social, la Política está edificada sobre cuatro ejes principales, sustentados en la realidad del país, e incorpora temas transversales y específicos, que le dan integralidad. Cada Eje cuenta con varios objetivos nacionales y políticas prioritarias acordes a la problemática que se espera resolver. La sumatoria de los esfuerzos que se realizarán por cada Eje, permitirá alcanzar el fin último de la Política: El ejercicio y goce de los derechos sin exclusión.

Los ejes propuestos tienen una visión transversal y no sectorial, con el propósito esencial de hacer que la coordinación sectorial no sea solo una opción sino un compromiso institucional que asumir. Los temas transversales y específicos son abordados en el capítulo VI, donde se visibiliza la situación de éstos, de tal modo a incorporarlos en esta Política. La transversalidad utilizada en el diseño de la Política no inhibe la adopción de políticas sectoriales, especialmente en salud y educación, pilares del desarrollo humano. Los ejes son: 1) Calidad de vida, aborda la universalidad en el acceso al sistema de bienes y servicios sociales proveídos por el Estado, con énfasis en la búsqueda de la eficiencia y eficacia, que permitirá al país contar con mejores niveles de calidad de vida de la población; 2) Inclusión Social - APEX focaliza la población en situación de pobreza extrema, poniendo énfasis en la atención de la familia. La intención de esta especificidad es reconocer a las familias en situación de pobreza extrema, que habitan las zonas rurales o barrios periurbanos, los pueblos indígenas, que ven disminuidas sus posibilidades de acceder a los servicios sociales universales, y por tanto a superar su condición de pobres extremos; 3) Crecimiento Económico, el abordaje de este eje, trabaja para que el modelo de desarrollo que impulse el país, sea incluyente y propicie la equidad social y económica de la población. En el mismo, se incluye el trabajo y empleo decente, como estrategia amplia para lograr la promoción e inclusión de la población, donde el apoyo a la agricultura familiar y la reforma agraria integral constituyen elementos de importancia capital.

Además, se incluyen temas que son de competencia plena de la política macroeconómica contemplados en el Plan Estratégico Económico y Social (PEES), elaborado por el Equipo Económico Nacional, que constituyen una precondition para movilizar los recursos

**Ejes de la Política social**

**Énfasis en la atención de la familia**

financieros que se requieren para incrementar la inversión social; 4) Fortalecimiento Institucional, el objeto de incluir este eje en la Política es lograr un Estado eficiente, eficaz y transparente, que movilice adecuadamente los recursos que se transfieren al sector social. De responsabilidad compartida con el PEES, incluye una serie de medidas de políticas que abarcan desde la operatividad, capacidad de gestión y modernización de la administración pública, hasta la participación ciudadana y descentralización.

**Plan Nacional de  
Desarrollo 2014 -  
2030**

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el documento que definirá los ejes y objetivos estratégicos, las prioridades de políticas y las líneas de acción para el desarrollo inclusivo y sostenido en el Paraguay. De acuerdo al mandato constitucional, el PND debe ser visto como un instrumento de orientación de la actividad privada a la vez que determina el alcance de las políticas y programas prioritarios para la Administración Pública. En el corto plazo, el PND sirve de referencia para la definición de programas y asignación de recursos públicos, al tiempo que establece indicadores para el seguimiento a las acciones y para la verificación del cumplimiento de las metas trazadas por el Gobierno. A mediano plazo, la implementación del PND implica la alineación de los objetivos estratégicos con las prioridades impulsadas en cada quinquenio, con mecanismos políticos e institucionales que permitan tomar en cuenta y plasmar la orientación estratégica del PND para el desarrollo al 2030. Contempla un eje estratégico, dirigido a la reducción de pobreza y desarrollo social. Alcanza las áreas de: diagnósticos, pobreza, gestión educativa, servicios de salud, vivienda, agua y saneamiento, identidad, igualdad de género, grupos en situación de vulnerabilidad, justicia y derechos humanos, administración pública, gestión pública y articulación territorial, seguridad y residuos sólidos.

### 3. DERECHO A LA PROTECCIÓN FRENTE A LA POBREZA

#### 3.1. Fundamento

**Normas  
constitucionales  
relevantes en materia  
de pobreza**

La Constitución Nacional de la República de Paraguay (CNRP) en su artículo 6 dispone que: «La calidad de vida será promovida por el Estado mediante planes y políticas que reconozcan factores condicionantes, tales como la extrema pobreza y los impedimentos de la discapacidad o de la edad». El artículo 3 establece la no privación de la libertad por deuda, salvo mandato de autoridad judicial competente dictado por incumplimiento de deberes alimentarios o como sustitución de multas o fianzas judiciales.

Conforme al artículo 53, los padres tienen el derecho y la obligación de asistir, de alimentar, de educar y de amparar a sus hijos menores de edad. Serán penados por la ley en caso de incumplimiento de sus deberes de asistencia alimentaria. Los hijos mayores de edad están obligados a prestar asistencia a sus padres en caso de necesidad. La ley reglamentará la ayuda que se debe prestar a la familia de prole numerosa y a las mujeres cabeza de familia.

El artículo 57 constitucional contempla el derecho a una protección integral para toda persona en la tercera edad. La familia, la sociedad y los poderes públicos promoverán su bienestar mediante servicios sociales que se ocupen de sus necesidades de alimentación, salud, vivienda, cultura y ocio.

### 3.2. Titulares y obligados

La Secretaría de Acción Social (SAS), adscrita a la Presidencia de la República e integrante del Gabinete Social, incorpora el enfoque de derechos en su gestión para la realización de su mandato institucional. Desde este enfoque, la política comunicacional de la SAS identifica a los/las participantes de los Programas y Proyectos como sujetos de derechos: la SAS trabaja con titulares de derechos, personas y unidades familiares con todos los derechos inherentes a la persona, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. En ese sentido, se sustituye el término beneficiarios/beneficiarias por Personas o Familias participantes de los programas y proyectos de la SAS.

**Muchos programas,  
poca inclusión**

El programa contempla requisitos para la inclusión, dando prioridad a los más pobres, conforme al Índice de Priorización Geográfica (IPG). Se considera la corresponsabilidad para la promoción del ejercicio de derechos básicos por parte de las familias participantes del programa, consiste en el compromiso asumido tanto por el Estado, para el suministro la oferta pública (servicios básicos de las instituciones rectoras), como de las familias participantes de Tekoporá, para el uso de los servicios públicos existentes. Las principales instituciones con las que articula el Programa: Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Hacienda, Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, Ministerio de la Mujer, Secretaría Nacional de Discapacidad, Instituto Paraguayo del Indígena, Municipalidades y Gobernaciones.

**Programa Tekoporá**

El Programa atiende preferentemente a familias participantes del Programa Tekoporá a partir de la Tercera Etapa (o 36 cuotas de TMC recibidas) en adelante de implementación del mismo y eventualmente a otras familias en condición de pobreza y/o vulnerabilidad. Tenonderá puede aplicar métodos de focalización según necesidades prioritarias de intervención. La cobertura y ampliación del Programa a nuevos distritos y hogares está condicionada a la disponibilidad presupuestaria y al establecimiento de alianzas estratégicas con instituciones públicas o privadas de carácter nacional o internacional. Entre los requisitos de inclusión se cuentan: adhesión voluntaria, expresada a través de la firma de un acta de compromiso; participación en los talleres de capacitación (manejo de negocios, educación financiera y desarrollo humano); y elaboración de un perfil de negocio. El programa se articula con instituciones identificadas, existentes en el territorio a fin de elaborar la matriz de oferta pública institucional (públicas,

**Programa Tenonderá**

**Programa Tekoha**

privadas y de la sociedad civil) y referentes locales que permitan la coordinación de actividades en los territorios.

Participan familias que viven en los núcleos poblacionales urbanos o suburbanos que se encuentran en situación de pobreza o extrema pobreza y no cuenten con propiedades inscriptas a nombre del jefe de familia o su cónyuge. El reglamento operativo, contempla la priorización de: Grupos familiares cuya cabeza de familia sean mujeres con responsabilidades sobre niños/as y adolescentes; madres menores de edad, solteras, en unión de hecho o concubinato; grupos familiares que cuenten con personas con discapacidad o enfermedades crónicas; personas adultas mayores, y con responsabilidad sobre niños/as, adolescentes y/o personas con discapacidad; grupos familiares conformados a partir de 5 miembros; y personas con otras condiciones de vulnerabilidad. El Programa Tekoha interviene en base a demanda, recibiendo las solicitudes de regularización de asentamientos por parte de organizaciones vecinales o de familias particulares que requieren un lote. Las y los titulares de familias deben cumplir con las siguientes condiciones: Ser paraguayo/a mayor de edad, o extranjero/a con radicación definitiva en el país o ser beneficiarios de la Ley 2.193/03, Ley de Migraciones; encontrarse en posesión pacífica del lote; no ser propietario/a de inmueble dentro del territorio nacional; cumplir con los requisitos exigidos por el Reglamento General del Programa; estar censado por la institución; y no haber sido postulante o titular del Programa Tekoha en otro territorio social, ni de programas similares (INDERT, CONAVI/SENAVITAT). Las instituciones con las que articula el Programa son: Ministerio de Hacienda, Ministerio de la Mujer, Secretaría del Ambiente, Dirección de Catastro Nacional, Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat, Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, Instituto Paraguayo del Indígena, Dirección Nacional de Registros Públicos y Municipalidades.

**Programa de Asistencia a Pescadores del Territorio Nacional**

Participan familias que se encuentren en situación de pobreza o extrema pobreza, para cuyo efecto el titular deberá acreditar que su única tarea cotidiana es la proveniente de la extracción de especies icícolas en ríos y arroyos del país. A partir del Decreto N° 2.319/2014, el mecanismo por el cual se rige el Programa para la selección de participantes es el siguiente: 1) la SEAM provee a la SAS, con 60 días de anticipación a la veda pesquera, el registro nacional de personas que se dedican a la extracción pesquera. La lista de pescadores/as, remitida por la SEAM, constituye la base para la elaboración de la Lista de los/as titulares finales; 2) las asociaciones de pescadores entregan a la SAS la lista de afiliados que solicitaron su inclusión en dicho subsidio, previamente registrados y habilitados por la SEAM; 3) cada solicitante del subsidio debe presentar ante la SAS, el formulario de registro de pescadores, con los datos especificados en dicho documento, acompañado por la fotocopia de su cédula de identidad; 4) a efectos de la depuración de la nómina remitida por la SEAM, la Dirección del Programa de Asistencia a Pescadores del Territorio Nacional verifica las listas, pudiendo solicitar información sobre las personas registradas a otros entes públicos; 5) La enumeración no restringe la posibilidad de realizar el cotejo correspondiente con otras

instituciones públicas, de tal forma a verificar que las personas registradas cumplan con los requisitos establecidos y excluir a aquellas que no correspondan; 6) con la aplicación del Censo se obtiene el perfil de los grupos familiares y el listado final de los participantes.

Según la Resolución SAS 2.172/2014, el programa exige los siguientes requisitos de ingreso: ser Paraguayo/a, mayor de edad; natural o extranjero/a nacionalizado/a con radicación definitiva en el país, o ser beneficiario de la Ley N° 2,193/03; tener como única actividad laboral diaria de subsistencia la proveniente de la actividad pesquera; en los casos en que ambos integrantes de la pareja estén registrados como pescador/pescadora en la lista de la SEAM, sólo uno de los miembros percibirá el subsidio, y si ambos realizan la acción de extracción se priorizará como titular a la mujer; estar inscripto en el Registro General de Pescadores, dependiente de la Dirección General de Protección y Conservación de los Recursos Hídricos de la SEAM, como pescador/a comercial; haber sido censados; formar parte de una familia en estado de pobreza o extrema pobreza; no percibir durante el ejercicio fiscal otro tipo de asistencia por parte del Estado, salvo las personas que pertenecen a los pueblos originarios; entre otros. La Principal institución con las que articula el Programa es la Secretaría del Ambiente.

La Población participante la conforman niños y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad y personas de pueblos originarios. Entre los requisitos a ser presentados por las organizaciones con comedores apoyadas por las SAS, se encuentran: 1) Nota de solicitud dirigida al Ministro de la SAS; 2) breve resumen narrativo de la solicitud y forma de operar con los beneficiarios; 3) del Estatuto y/o Copia de Acta de la Comisión actual de la organización; 4) copia del Acta de la conformación o renovación de la comisión; 5) Copia del reconocimiento de la Comisión Directiva por la Municipalidad y/o Gobernación, vigente; 6) Fotocopia de cédula de identidad vigente de todos los miembros titulares de la comisión; entre otros. Las Instituciones relacionadas la son: Municipios, Comisiones Vecinales, Asociaciones, Fundaciones, Comités.

La Población participante es la asentada en los Territorios Sociales con situación jurídica regular y con indicadores que registran su situación de pobreza y pobreza extrema a partir de la aplicación de una ficha hogar. Para ingresar al programa/perfil del beneficiario se identifican Familias y personas con indicadores que registran su situación de pobreza y pobreza extrema. Las Principales instituciones con las que articula el Proyecto son: FOCEM, Ministerio de Hacienda, Banco Central del Paraguay, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Municipalidades, Gobernaciones.

En los programas mencionados participa un total de 167.276 familias y han sido atendidas alrededor de 9000 personas.

### 3.3. Contenido

Las prestaciones dependen del programa del que se trate; así tenemos que para el Programa Tekopora, pretende como producto familias

**Proyecto de Apoyo a Comedores de Organizaciones Comunitarias**

**Proyecto Mercosur Focem-Yporá**

**Prestaciones de los distintos programas**

con transferencias monetarias con corresponsabilidad, las cuales recibirán transferencia monetarias compuestas por un monto fijo, denominado «Bono Alimentario» y un monto variable denominado «Bono Familiar», vinculado a la cantidad de personas elegibles del hogar, es decir niños y/o niñas de 0 a 18 años, mujeres embarazadas, adultos mayores, personas con discapacidad (leve o severa). En el caso de las familias pertenecientes a comunidades indígenas, se paga un monto único. Por otra parte, pretende que las Familias tengan asistencia socio familiar, se benefician con acompañamiento familiar y socio- comunitario que consiste en apoyar y visitar los hogares para facilitar el cumplimiento de las corresponsabilidades por parte de las familias, y brindar orientaciones vinculadas preferentemente al mejoramiento del hábitat familiar, así como los hábitos de higiene, ideas y acciones para mejorar la calidad de alimentos y la salud, además de orientar a las familias al acceso de los diversos servicios públicos, fomentar las actividades comunitarias está a cargo de Guías Familiares. En el marco del acompañamiento, los y las Guías familiares promueven la conformación de Comités Productivos y acompaña su desarrollo, impulsando la organización comunitaria, la autogestión de las familias participantes, así como la promoción de proyectos productivos. Según datos de finales del año 2015, se encontraban conformados alrededor de 1400 Comités en 10 departamentos del país.

El Programa Tenonderá facilita capacitaciones en temas relacionados a la formación empresarial (educación financiera y manejo de negocios) y desarrollo humano (autoestima, comunicación, negociación, entre otros). Se realiza con el propósito de que cada participante del Programa adquiera los activos necesarios para iniciar o fortalecer la idea de emprendimiento productivo plasmado en su perfil de negocio.

El Programa Tekoha, dirigido a que las Familias tengan lotes regularizados, otorga las familias que califican en pobreza y vulnerabilidad, la condición de Titulares del Derecho accediendo a un lote en un Territorio Social de la SAS regularizado.

El Programa de Asistencia a Pescadores del Territorio Nacional, aspira a que las Familias de pescadores/as obtengan subsidio por veda, el pago del Subsidio por Veda Pesquera, se asigna por Unidad Familiar que se encuentren en situación de pobreza o extrema pobreza, para cuyo efecto el titular deberá acreditar que su única tarea cotidiana es lo proveniente de la extracción de especies ictícolas en ríos y arroyos del país.

El Proyecto de Apoyo a Comedores de Organizaciones Comunitarias aspira a la existencia Comedores de Organizaciones comunitarias con insumos de alimentos, apoya en la provisión de insumos de alimentos no perecederos. Los productos se entregan conforme a la cantidad de población atendida, los días y tipo de servicio que se ofrece.

**La falta de presupuesto justifica la omisión de prestaciones**

### 3.4. Límites e incumplimientos

Se podrá negar legalmente el acceso a las prestaciones de los Programas y proyectos de la SAS por falta de disponibilidad presupuestaria

y en los casos que los potenciales participantes no reúnan los requisitos establecidos.

### 3.5. Garantías

En algunos casos la gente ejerce un control completo y directo sobre esos procesos, pero en otros casos, como ocurre particularmente en Paraguay, ese control es parcial y no se da en toda su plenitud, siendo la participación un elemento esencial del desarrollo humano. La participación ciudadana permitiría fortalecer el vínculo entre la ciudadanía y las instituciones públicas, para garantizar los derechos de la población. La construcción de un sistema de protección social no contributiva también ha reconocido el rol protagónico del Papel del Estado como instancia generadora de condiciones para garantizar derechos a la población, así como la necesidad de pensar en políticas concretas que apunten al desarrollo de los grupos desfavorecidos históricamente de la sociedad.

**Garantías políticas,  
no jurídicas**

## 4. ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA

### 4.1. Para favorecer el ejercicio de otros derechos sociales

El mandato constitucional que habla del derecho a la protección social integral para los adultos mayores presenta déficit debido a que el acceso a las pensiones no contributivas es bajo. En los años 2003 y 2004 se inició la implementación de una pensión para adultos mayores (concretamente para más de 2.000 ex-combatientes de la Guerra de Chaco) desde la Secretaria de Acción Social, que ofrecía acompañamiento de personas denominadas Guías. Este programa funcionaba paralelamente a la pensión proveniente del Ministerio de Hacienda, Dirección de pensiones no contributivas. Este programa también ofrecía provisión de sillas de rueda a los veteranos de la guerra del Chaco.

**Derecho a la  
seguridad social:  
pensiones**

Desde la Dirección de Pensiones No Contributivas del Ministerio de Hacienda se implementa la pensión para adultos que se encuentren en situación de pobreza extrema y no disponen de jubilación, ni otro ingreso económico. Se le denomina pensión alimentaria para adultos mayores en situación de pobreza, creada por y el beneficio comenzó a implementarse en el año 2010, cuando se incluyeron 909 beneficiarios sobre una población total de adultos mayores estimada en 342.509 personas. Actualmente, según datos del mes de julio, el programa lleva incluidas 154.390 personas adultas mayores (en el marco de una población total estimada de 414.468). En el año 2012, el programa fue extendido a todos los adultos mayores indígenas de más de 65 años, sin necesidad de justificar su situación de pobreza, tras el reconocimiento de la situación de vulnerabilidad de los pueblos originarios en el país.



El proceso para el acceso a este derecho es: registro en el municipio donde reside la persona; aplicación de ficha hogar para corroborar condiciones de vida; medición de condiciones de pobreza con un índice elaborado para ello (incluye datos del censo 2002 y NBI); control cruzado con base de datos de instituciones públicas para verificar que no sea beneficiario de ninguna otro sistema jubilatorio y; que no tenga asuntos pendientes con la justicia. A partir de esto se reciben los documentos para incorporarlo al sistema y realizar el pago (Dirección de Pensiones No Contributivas Ministerio de Hacienda).

**Derecho al trabajo:  
salario mínimo**

El salario mínimo que rige desde el 1° de marzo de 2014 es de G. 1.824.055. Así lo fijó el decreto N° 1324 firmado por el Poder Ejecutivo. El salario mínimo debe cubrir los gastos de manutención del trabajador y sus familiares. Por otra parte, debe relacionarse razonablemente con el nivel general de los salarios devengados y el nivel de vida de otros grupos sociales.

**Derecho a la  
educación: apoyo  
económico**

La Secretaría Nacional de la Juventud cuenta con programas de apoyo económico a jóvenes estudiantes de la educación superior. Igualmente, el Ministerio de Educación y Cultura a través del Consejo Nacional de Becas (CNB) otorga ayuda económica a estudiantes, para cursar carreras de Educación Superior.

**Derecho a la salud:  
desigualdades en el  
acceso**

El acceso a los bienes, servicios y oportunidades destinados a satisfacer las necesidades de salud es un derecho humano fundamental y es la clave para que las personas puedan disfrutar de otros derechos humanos fundamentales. Paraguay experimentó hasta 2013 una expansión en el grado de cobertura de servicios básicos, como la salud o la educación, pese a que se presentan desigualdades para su acceso. Las condiciones de acceso generan exclusión y contribuyen a la permanencia de grandes brechas de equidad en la utilización de servicios y en los resultados de salud, restringiendo de manera importante el ejercicio del derecho a la salud. Estos factores son la segmentación, discriminación y la fragmentación. El origen étnico también es un factor que genera exclusión en el sistema de salud paraguayo, el pertenecer a un pueblo originario constituye una barrera de acceso a los sistemas de salud. Sobre los grupos vulnerables y marginados de la sociedad recae una proporción desmedida de problemas de salud. La discriminación explícita o implícita infringe uno de los principios fundamentales de los derechos humanos y a menudo es la causa de la mala salud. La discriminación contra la mujer, las personas mayores de edad, las personas con discapacidad física o psicosocial, las poblaciones indígenas y otros grupos marginados en la sociedad provoca y agrava la pobreza y la mala salud.

**Derecho a la  
vivienda: Programa  
Tekoha**

Desde la Secretaría de Acción Social, el Programa Tekoha articula esfuerzos y coordina acciones con otras instituciones del Estado con el fin de facilitar el acceso a los servicios básicos, la energía eléctrica formalizada o la vivienda social a través de la regularización y ordenamiento de la ocupación del lote en los territorios sociales urbanos y mediante el acompañamiento familiar y comunitario.

#### 4.2. En otros ámbitos

La CNRP prohíbe la prisión por deuda, y a renglón seguido la autoriza, cuando se trata de incumplimiento del deber alimentario. El artículo 226 del Código Penal establece castigo con pena privativa de libertad para «El que violara gravemente su deber legal de cuidado o educación de otro y con ello lo expusiera al peligro de: 1) ser considerablemente perjudicado en su desarrollo físico o síquico; 2) llevar una vida en la cual los hechos punibles sean habituales; o 3) ejercer la prostitución, será castigado con pena privativa de libertad de hasta tres años o con multa».

Conforme dispone la Ley Tributaria N° 125/91 sus modificaciones y actualizaciones, los mínimos exentos del pago de impuesto para las personas físicas están establecidas expresamente en del Servicio de carácter personal. En tal sentido, la Ley N° 4673/12, que modifica y amplía disposiciones de la creación del impuesto a la renta del servicio de carácter temporal, establece rangos no incididos para las personas físicas es decir exoneraciones temporales, cuyos montos van disminuyendo progresivamente en un salario mínimo por año hasta llegar a tres salarios mínimos mensuales o su equivalente a treinta y 6 salarios mínimos mensuales en el año calendario. En concordancia con dicha ley, el Decreto N° 9371 reglamentario de IRP dispone en su artículo 38 que quedan excluidas temporalmente de la incidencia del citado impuesto las personas físicas cuyos ingresos no exceden los montos indicados para cada ejercicio fiscal, conforme a la escala establecida. En ese contexto y conforme a la escala gradual que aplica el IRP se tiene que el rango no incidido quedará establecido en el 2019 para aquellas personas físicas que obtengan ingresos inferiores a 36 salarios mínimos mensuales en el año. Por otra parte, con relación al INAGRO, el artículo 1 de la Ley N° 5061/13 dispone que están exonerados del citado impuesto las personas físicas que exploten en calidad de propietarios, arrendatarios, tenedores, poseedores o usufructuarios, uno o más inmuebles siempre que sus ingresos devengados provenientes de su actividad agropecuaria no excedan el equivalente a tres salarios mínimos mensuales ni anualmente equivalente a 36 salarios mínimos mensuales.

El Ministerio de la Defensa Pública es una institución judicial constituida para la defensa de las personas de escasos recursos económicos, ausentes, incapaces, niños y adolescentes infractores en la jurisdicción civil, laboral, de la niñez y adolescencia, contencioso-administrativa y penal. La Misión del Ministerio de la Defensa Pública es la de asesorar, asistir, representar y defender gratuitamente a las personas físicas que carecen de recursos suficientes para el acceso a la jurisdicción. Ejercerá así la tutela judicial efectiva de sus derechos en condiciones de igualdad. La Defensoría Pública está compuesta por profesionales abogados/as, funcionarios judiciales calificados, pagados por el Estado Paraguayo, quienes desempeñan una labor que está íntimamente ligada con las personas carentes de recursos económicos para acceder a la asistencia jurídica gratuita.

**Tipos penales que protegen situaciones de pobreza**

**Exenciones tributarias**

**Defensa Pública para personas sin recursos**

### Obligación de alimentos entre parientes

De conformidad con el artículo 256 del Código Civil (CC), La obligación de prestar alimentos que nace del parentesco comprende lo necesario para la subsistencia, habitación y vestido, así como lo indispensable para la asistencia en las enfermedades. Tratándose de personas en edad de recibir educación, incluirá lo necesario para estos gastos. El artículo 257 establece que «el que solicite alimentos debe probar, salvo disposición contraria de la ley, que se halla en la imposibilidad de proporcionárselos». El artículo 258 dispone que «Están obligados recíprocamente a la prestación de alimentos, en el orden que sigue: a) los cónyuges; b) los padres y los hijos; c) los hermanos; d) los abuelos, y en su defecto, los ascendientes más próximos; y e) los suegros, el yerno y la nuera». La obligación de alimentos no puede ser objeto de compensación ni transacción, de conformidad con el artículo 262. El derecho a reclamarlos es irrenunciable y la pensión alimentaria no puede ser gravada ni embargada.

## 5. GRUPOS VULNERABLES

### Niñez y adolescencia

Las siguientes leyes protegen a los niños, niñas y adolescentes, especialmente vulnerables: Ley N°680/01 Código de la niñez y la Adolescencia; Ley N° 4084/10 De la Protección a las Estudiantes en estado de Gravidéz y Maternidad. Proteger el ingreso y permanencia a las estudiantes en estado de gravidéz y maternidad en las instituciones educativas, no pudiendo ser objeto de Discriminación; y Ley N° 4633/12 Contra el Acoso Escolar en las Instituciones Educativas Públicas y Privadas.

### Mujeres en situación de vulnerabilidad

La Ley N° 5446/15 De las Políticas Públicas para Mujeres Rurales. Tiene como objetivo general promover y garantizar los derechos económicos, sociales, políticos y culturales de las mujeres rurales, fundamentales para el empoderamiento y desarrollo.

Por su parte, la Ley N° 4933/13 autoriza la incorporación voluntaria de Trabajadoras Independientes, empleadores, Amas de Casa y trabajadores domésticos al seguro social - Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Instituto de Previsión Social.

Igualmente, encontramos: la Ley N° 5415/15, que crea el Registro de deudores alimentarios morosos; la Ley N° 4788/12, Integral contra la Trata de Personas; la Ley N° 3338/07, que ratifica el Convenio N° 156 de la OIT, sobre Trabajadoras con Responsabilidades Familiares; la Ley N° 1600/00, Contra la Violencia Domestica; y la Ley N° 4313/11, que garantiza aseguramiento presupuestario de los Programas de Salud reproductiva y de aprovisionamiento del Kit de partos del Ministerio de Salud y Bienestar Social, debida asistencia a la mujer y al recién nacido en el evento del parto.

### Regularización de migrantes

La Ley N° 4429/11 regulariza la Residencia de Extranjeros/as en situación Migratoria Irregular, la cual ayuda a los migrantes a la regularización de su situación de modo a mejorar su calidad de vida.

### Pensión alimentaria de personas mayores

La Ley 3728/09 establece el derecho a la pensión alimentaria para las personas adultas mayores en situación de pobreza. Su objetivo es otorgar seguridad económica básica, garantizando el pleno ejercicio

del derecho a la pensión alimentaria, a todo adulto mayor de 65 años que cumpla con los requisitos señalados en la ley mencionada y sus reglamentaciones. Esta pensión económica tiene como finalidad atenuar las desigualdades sociales que enfrenta este grupo de población.

Las leyes dirigidas a la Protección de las personas con discapacidad son: Ley N° 3585/08, que establece la obligatoriedad de la incorporación de personas con discapacidad en las instituciones públicas; y la Ley N° 4616/12, que establece la reserva de lugares preferenciales para las personas con discapacidad física o motriz. Desde el año 2015, se implementa el Módulo para la inclusión de Personas con Discapacidad Severa con una metodología de focalización, inclusión y permanencia, criterios de corresponsabilidades y montos de aporte específicos para esta población, en un trabajo articulado con la SENADIS y el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. En el Sistema Integral de Gestión de Participantes se registran al tercer bimestre del año 2016 un total de 12.200 personas con discapacidad atendidas por Tekoporá, de las cuales 679 personas con discapacidad severa se encuentran habilitadas para recibir las TMC correspondientes a los meses de mayo y junio, en el marco del Módulo específico para personas con discapacidad severa.

Ley N° 4151/10, de Lenguas, establece la no discriminación por razones lingüísticas. Por su parte, la Ley 5469/15, de salud indígena, tiene como objetivo dar una atención diferenciada y preferencial a las familias indígenas en el marco de la protección social. En este contexto, la SAS aprobó el Protocolo de Atención a las Comunidades Indígenas, herramienta fundamental para la atención institucional a los pueblos originarios, respetando su diversidad cultural y su autonomía, y garantizando la participación de los mismos en todo el proceso de implementación de los programas y proyectos.

Cabe destacar que el Programa Tekoporá, en el marco de su Módulo específico de Inclusión de Familias Indígenas, ha impulsado procesos de consultas previas, libres e informadas a comunidades indígenas en todo el territorio nacional, promoviendo y protegiendo los derechos e intereses propios de los pueblos. Alrededor de 14.202 familias indígenas son protegidas actualmente por el Programa. Finalmente, el Programa Tenonderá, ha incluido a familias indígenas otorgándoles capacitaciones y asistencia financiera como capital semilla para emprendimientos productivos. Así también, en articulación con el Programa de Asistencia a Pescadores del Territorio Nacional, el Proyecto Piloto Ñepyrúrá brinda acompañamiento a las familias de pescadores y pescadoras indígenas para el fortalecimiento socio comunitario y la producción de alimentos, así como asistencia financiera para pequeños proyectos generadores de ingresos.

**Acciones a favor de las personas con discapacidad**

**Leyes y acciones a favor de pueblos indígenas**

## 6. FUENTES DE INTERNET

<http://www.stp.gov.py>  
<http://www.sas.gov.py>

<http://www.mdp.gov.py>  
<http://www.leyes.com>  
<http://www.pj.gov.py>  
<http://www.mec.gov.py>  
<http://www.snj.gov.py>

## 14. PERÚ\*

1. DATOS SOBRE POBREZA. 2. INSTITUCIONES Y POLÍTICAS: 2.1 Instituciones; 2.2. Políticas. 3. DERECHO A LA PROTECCIÓN FRENTE A LA POBREZA: 3.1. Fundamento; 3.2. Titulares y obligados; 3.3. Contenido; 3.4. Garantías. 4. ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA: 4.1 Para favorecer el ejercicio de otros derechos sociales; 4.2 En otros ámbitos. 5. GRUPOS VULNERABLES

### 1. DATOS SOBRE POBREZA

De acuerdo con la última Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO)<sup>1</sup>, en 2015 el 21,77% de la población peruana se encontraba en situación de pobreza monetaria<sup>2</sup>, lo que equivale a 6.782.000 personas. La mayor parte se concentra en la zona rural, donde el 45,2% de la población se encuentra en situación de pobreza monetaria, a dife-

**Tendencia a la  
reducción de la  
pobreza en Perú**

\* *Abreviaturas:* AN = Acuerdo Nacional; CONADIS = Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad; CIAM = Centro Integral de Atención al Adulto Mayor; CP = Constitución Política del Perú; CPP = Código Penal peruano; CR = Congreso de la República; CGR = Contraloría General de la República; CDPCD = Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; CIAS = Comisión Interministerial de Asuntos Sociales; DP = Defensoría del Pueblo; ENAHO = Encuesta Nacional de Hogares; FONCODES = Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social; INEI = Instituto Nacional de Estadística e Informática; IAFAS = Institución Administradora de Fondos de Aseguramiento en salud; IPRES = Instituciones Prestadores de Servicios de Salud; LPAG = Ley de Procedimiento Administrativo General; MCLP = Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza; MIMP = Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables; MIDIS = Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social; MINEDU = Ministerio de Educación; MINSA = Ministerio de Salud; VIVIENDA = Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento; OIT = Organización Internacional del Trabajo; SINAFO = Sistema Nacional de Focalización; SISFOH = Sistema de Focalización de Hogares; PLANDEPA = Plan Nacional de Desarrollo para la Población Afroperuana; PNAIA = Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia; PRÓNABEC = Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo; PCA = Programa de Complementación Alimentaria; PAN TBC = Programa de Alimentación para Pacientes con Tuberculosis y sus Familias; RENIEC = Registro Nacional de Identificación y Estado Civil; SINADIS = Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social; SUNASA = Superintendencia Nacional de Aseguramiento Universal en Salud; UGEL = Unidades de Gestión Educativa Local.

<sup>1</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), *Informe Técnico: Evolución de la Pobreza Monetaria 2009-2015*, Lima, pp. 43 y ss.

<sup>2</sup> Según el INEI, se considera pobres monetarios a las personas que residen en hogares cuyo gasto per cápita es insuficiente para adquirir una canasta básica de alimentos y no alimentos.

rencia de la zona urbana que registra un 14,5%. En comparación con el año anterior, esta cifra disminuyó en un punto porcentual, es decir, 221.000 personas dejaron de ser pobres en el 2015.

En 2015 el porcentaje de la población en situación de pobreza extrema monetaria<sup>3</sup>, o indigencia, representó el 4,07% de la población nacional, lo que equivale a 1.266.000 personas, cifra que es más alta en la zona rural (13,9%), a diferencia de la zona urbana (1,7%). En comparación con 2014, la pobreza extrema en el país decreció en 0,7%.

## 2. INSTITUCIONES Y POLÍTICAS

### 2.1. Instituciones

**Tres niveles de gobierno**

El gobierno peruano es unitario, representativo y descentralizado<sup>4</sup> y se organiza en tres niveles (nacional, regional y local). En ese contexto, la política pública de atención a las personas en situación de pobreza y pobreza extrema es una competencia compartida por los tres niveles de gobierno, que se debe desarrollar de manera articulada.

A nivel nacional cabe mencionar:

**Ministerios con competencia en materia de pobreza**

- a) El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)<sup>5</sup> es el órgano rector de las políticas nacionales en materia del desarrollo social, la inclusión y la equidad. Su finalidad es mejorar la calidad de vida de la población mediante la promoción del ejercicio de derechos, el acceso a oportunidades y el desarrollo de capacidades, en coordinación y articulación con todas las entidades del sector público, el privado y la sociedad civil. Sus principales competencias son formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en materias de desarrollo e inclusión social encaminadas a reducir la pobreza, las desigualdades, las vulnerabilidades y los riesgos sociales, así como a dictar las normas y los lineamientos técnicos para la adecuada ejecución de las políticas que se implementen. Como política de inclusión social y lucha contra la pobreza, el MIDIS viene ejecutando los siguientes programas sociales: Programa Nacional de Alimentación Escolar «Qali Warma», Programa Nacional «Cuna Más», Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres «Juntos», Programa Nacional de Asistencia Solidaria «Pensión 65», Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES), Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONEI). Me-

<sup>3</sup> Se considera pobres extremos a aquellas personas que integran hogares cuyos gastos per cápita están por debajo del costo de la canasta básica de alimentos.

<sup>4</sup> De acuerdo al art. 43 CP, «La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana el Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de separación de poderes».

<sup>5</sup> Creado mediante Ley 29.792/2011, de Creación, Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, publicada en el diario oficial El Peruano el 20 de octubre de 2011.

diante la Ley 30.435/2016<sup>6</sup> se creó el Sistema Nacional de Focalización (SINAFO), a cargo del MIDIS, que tiene por objeto lograr una adecuada asignación de los recursos públicos en las intervenciones públicas definidas en el marco de la política social del Estado, para el cierre de brechas o los problemas que dichas intervenciones buscan resolver. En el marco del SINAFO se define un conjunto de lineamientos, reglas e instrumentos que permiten identificar los criterios de elegibilidad<sup>7</sup> que deben cumplir las personas, hogares, viviendas, centros poblados, grupos poblaciones o jurisdicciones geográficas que serán usuarias de las intervenciones focalizadas que realice el Estado peruano. Uno de dichos criterios es la clasificación socio económica, cuya determinación está a cargo del MIDIS, a través del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH).

- b) El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)<sup>8</sup>, órgano rector de las políticas nacionales y sectoriales en materia de mujer y promoción y protección de las poblaciones vulnerables, que son aquellos grupos de personas que sufren discriminación o se encuentran en situación de desprotección (niños, niñas, adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, desplazados y migrantes internos). El Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (CONADIS) es un órgano adscrito al MIMP y tiene por función desarrollar políticas y proponer normas y acciones para la integración social, económica y cultural de las personas con discapacidad.
- c) El Ministerio de Salud (MINSA)<sup>9</sup> es el órgano rector en materia de salud, es decir, es el encargado de conducir, regular y promover la intervención del Sistema Nacional de Salud, con el objetivo de lograr el desarrollo de la persona humana a través de la promoción, protección, recuperación y rehabilitación de su salud y del desarrollo de un entorno saludable y el pleno respeto de sus derechos fundamentales, desde su concepción hasta su muerte natural. Mediante la Ley 27.657/2002, Ley del Ministerio de Salud, se creó el Seguro Integral de Salud (SIS) como órgano público ejecutor, encargado de financiar las prestaciones de los peruanos que no cuentan con un seguro de salud, priorizando a aquellas personas vulnerables que se encuentran en situación de pobreza y extrema pobreza. Asimismo, la política de Aseguramiento Universal en Salud (AUS), regulada en la Ley 29.344/2009<sup>10</sup>, tiene por finalidad garanti-

<sup>6</sup> Publicada en el diario oficial El Peruano el 17 de mayo del 2016.

<sup>7</sup> Los criterios de elegibilidad son las características o condiciones asociadas a variables personales, sociales, económicas, culturales, demográficas, geográficas o de cualquier otra índole que se establecen para identificar y seleccionar a los potenciales usuarios de la intervención pública focalizada.

<sup>8</sup> El Decreto Legislativo 1.098 aprobó la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, publicada en el diario oficial El Peruano el 20 de enero de 2012.

<sup>9</sup> Publicado en el diario oficial El Peruano el 29 de enero de 2002.

<sup>10</sup> Ley 29.344/2009, Marco del Aseguramiento Universal en Salud, publicada en el diario oficial El Peruano el 9 de abril de 2009.



- zar el derecho pleno y progresivo de toda persona a la seguridad social en salud, para lo que el sistema sanitario se divide en tres funciones: la financiadora, la prestadora y la supervisora. En ese marco, como una de las instituciones administradoras de fondos de aseguramiento en salud (IAFAS), el SIS financia las prestaciones que brindan las instituciones prestadoras de servicios de salud (IPRES) y es supervisada por la Superintendencia Nacional de Aseguramiento Universal en Salud (SUNASA). El SIS administra dos regímenes de prestación; el subsidiado que comprende el costeo total de las prestaciones en salud y el semi-contributivo que comprende el financiamiento público parcial y aportes de los asegurados y empleadores, según corresponda.
- d) El Ministerio de Educación (MINEDU)<sup>11</sup> es el órgano rector de las políticas en educación, recreación y deporte, en concordancia con la política general del Estado. Su objetivo es generar oportunidades y resultados educativos en igualdad de condiciones para todos, así como garantizar que los estudiantes en las instituciones educativas logren sus aprendizajes pertinentes y de calidad. El MINEDU tiene entre sus funciones generales, definir, dirigir, regular y evaluar, en coordinación con los gobiernos regionales, la política educativa y pedagógica nacional y establecer políticas específicas de equidad. Asimismo, tiene funciones vinculadas con el diseño de políticas relacionadas con el otorgamiento de becas y créditos educativos. En ese marco, mediante la Ley 29.837/2012<sup>12</sup> se creó el Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo (PRONABEC), a cargo del MINEDU, como ente encargado del diseño, planificación, gestión, monitoreo y evaluación de becas y créditos educativos a personas talentosas, bajo estándares de calidad para formar capital humano con enfoque de inclusión social.
- e) El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (VIVIENDA)<sup>13</sup> es el ente rector en materia de urbanismo, vivienda, construcción y saneamiento. Le corresponde normar, promover, supervisar, evaluar y ejecutar la política sectorial, bajo los principios de servicio al ciudadano, inclusión social, igualdad de oportunidades, entre otros. Se encuentran a cargo de este ministerio los siguientes programas: Programa Nacional Nuestras Ciudades, Programa Nacional de Saneamiento Rural, Programa Nacional de Saneamiento Urbano, Programa Mejoramiento Integral de Barrios, Programa Nacional Tambos, Programa de Generación de Suelo Urbano, Programa Nacional de Vivienda Rural.

### Competencias de los gobiernos regionales

El nivel regional está conformado por los gobiernos regionales, que tienen autonomía política, económica y administrativa para los

<sup>11</sup> Ley 28.044/2003, General de Educación, publicada en el diario oficial El Peruano el 28 de julio de 2003.

<sup>12</sup> Publicada en el diario oficial El Peruano el 13 de febrero de 2012.

<sup>13</sup> Ley 30.156/2014, de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (VIVIENDA), publicada en el diario oficial El Peruano el 19 de enero de 2014.

asuntos de su competencia. De acuerdo con la Ley 27.867/2002<sup>14</sup>, Orgánica de Gobiernos Regionales, sus competencias son, entre otras, formular, aprobar y evaluar las políticas en materia de desarrollo social e igualdad de oportunidades, en concordancia con la política nacional, los planes sectoriales y los programas de los gobiernos locales.

El nivel local lo comprenden las municipalidades provinciales y distritales, que también gozan de autonomía administrativa, política y económica para los asuntos de su competencia. En materia de servicios sociales locales, su función es administrar, organizar y ejecutar los programas locales de asistencia, protección o apoyo a la población en riesgo. Asimismo, la Ley 27.972/2003<sup>15</sup>, Orgánica de Municipalidades, otorga competencias adicionales a las municipalidades ubicadas en zonas rurales, como la referida a la promoción de la gestión sostenible de los recursos naturales (suelo, agua, flora, fauna y biodiversidad), con la finalidad de integrar la lucha contra la degradación ambiental con la lucha contra la pobreza y la generación de empleo, en el marco de los planes de desarrollo concertado. Por otro lado, en el contexto del proceso de descentralización iniciado hace catorce años se realizó la transferencia de algunos programas sociales de lucha contra la pobreza a los gobiernos locales. Este es el caso del Programa de Complementación Alimentaria (PCA), que comprende la entrega de alimentos en las modalidades de atención a comedores, hogares y albergues para niños, niñas, personas adultas mayores, personas con discapacidad, víctimas de violencia familiar y para pacientes con tuberculosis y sus familias.

En el 2011 se formalizó la creación de la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza (MCLCP)<sup>16</sup>, conformada por los sectores Salud, Educación, Agricultura, Mujer, Trabajo, Transportes, Comunicaciones y Construcción, Economía, además de organismos cooperantes en materia de pobreza, organismos no gubernamentales, gobiernos locales y la Iglesia Católica u otras instituciones confesionales. El objetivo de la MCLCP es concertar las políticas sociales en una perspectiva de desarrollo humano con enfoque de equidad y de género, lograr mayor eficiencia y transparencia en la ejecución de los programas comprendidos en la lucha contra la pobreza e institucionalizar la participación de la ciudadanía en el diseño, toma de decisiones y fiscalización de la política social del Estado.

## 2.2. Políticas

El Acuerdo Nacional es el conjunto de políticas de Estado elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo y del consenso entre los partidos políticos, el gobierno y representantes de la sociedad civil a nivel nacional, con el fin de definir un rumbo para el desarrollo sostenible del

**Competencias en el nivel local**

**La Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza, instrumento de participación**

**La lucha contra la pobreza en el Acuerdo Nacional de 2002**

<sup>14</sup> Publicada en el diario oficial El Peruano el 16 de noviembre del 2002.

<sup>15</sup> Publicada en el diario oficial El Peruano el 27 de mayo de 2003.

<sup>16</sup> La Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza (MCLCP) fue creada mediante Decreto Supremo 1/2001-PROMUDEH, publicado en el diario oficial El Peruano el 19 de enero de 2001.

país y afirmar su gobernabilidad democrática<sup>17</sup>. Una de las 31 políticas del Acuerdo Nacional, correspondiente al eje temático de equidad y justicia social, es la reducción de la pobreza, a través de la cual se busca priorizar la lucha efectiva contra la pobreza y la reducción de la desigualdad social, mediante la aplicación de políticas integrales y mecanismos orientados a garantizar la igualdad de oportunidades económicas, sociales y políticas. Esta política sirvió de marco orientador para la definición de los objetivos estratégicos considerados en el Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021<sup>18</sup>, que propone reducir la pobreza a menos del 10% de la población total.

**La Estrategia «Incluir para Crecer»**

A nivel sectorial, en el 2013 el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) aprobó la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social «Incluir para crecer»<sup>19</sup>, en la cual se priorizan cinco ejes temáticos, tomando como referencia la atención de necesidades en cada etapa de la vida y la importancia de las intervenciones en cada una de ellas, como: la nutrición infantil, el desarrollo infantil temprano, el desarrollo integral de la niñez y la adolescencia, la inclusión económica y la protección al adulto mayor. Además, esta estrategia involucra el trabajo articulado, intersectorial e intergubernamental de las instituciones públicas y privadas.

**El Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012-2021**

Asimismo, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) aprobó el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012-2021 (PNAIA)<sup>20</sup>, que constituye un instrumento marco para articular y vincular las políticas públicas que se elaboran en materia de infancia y adolescencia que orienta la acción del Estado y la sociedad civil<sup>21</sup>. Este documento plantea seis metas emblemáticas, relacionadas a la reducción de la desnutrición crónica para la primera infancia, acceso total a educación inicial, incremento de la comprensión lectora y razonamiento matemático para niños/as de segundo grado, reducción de maternidad adolescente, conclusión oportuna de educación secundaria y reducción de la violencia infantil. Además, propone 25 resultados a favor de la infancia, niñez y adolescencia.

<sup>17</sup> El Acuerdo Nacional fue suscrito el 22 de julio de 2002 en un acto solemne por el entonces Presidente de la República, el Presidente de la Presidencia del Consejo de Ministros y los principales representantes de las organizaciones políticas y la sociedad civil integrantes.

<sup>18</sup> El Decreto Supremo 54/2011-PCM aprobó el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, denominado Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021, publicado en el diario oficial El Peruano el 23 de junio de 2011.

<sup>19</sup> El Decreto Supremo 8/2013-MIDIS aprobó la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social «Incluir para Crecer», publicado en el diario oficial El Peruano el 26 de abril de 2014.

<sup>20</sup> Aprobado mediante Decreto Supremo 1/2012-MIMP, publicado el 14 de abril de 2012. Esta norma fue elevada a rango de ley mediante la Ley 30.362/2015, publicada el 14 de noviembre de 2015.

<sup>21</sup> Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, *Plan Nacional de Acción por la Infancia 2012-2021*, Lima, p. 9.

### 3. DERECHO A LA PROTECCIÓN FRENTE A LA POBREZA

#### 3.1. Fundamento

El derecho a la protección frente a la pobreza no se encuentra reconocido expresamente en la Constitución peruana. No obstante, el catálogo de los derechos fundamentales es abierto (art. 3 CP<sup>22</sup>) y la protección y garantía de este derecho se fundamenta en la dignidad humana, reconocida a nivel internacional en el artículo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de Naciones Unidas, así como, en el ámbito nacional, en el artículo 1 del texto constitucional.

En ese sentido, el Tribunal Constitucional (TC) señala que la dignidad humana constituye tanto un principio como un derecho fundamental. En el primer caso, actúa a lo largo del proceso de aplicación de las normas por parte de los entes públicos y, en el segundo, constituye un ámbito de tutela y protección autónomo, vale decir, la posibilidad de los individuos de recurrir a exigir la intervención del órgano jurisdiccional para su protección<sup>23</sup>. La pobreza se asocia con la incapacidad de las personas para satisfacer sus necesidades básicas como alimentación, vestido, educación, salud y vivienda, entre otras. En ese sentido, el TC señala que la satisfacción de necesidades debe enfocarse de manera prioritaria en aquellas personas que no pueden cubrirlas por sí mismas cuando se encuentren en situaciones de pobreza, conforme a los principios de justicia y equidad en un Estado de Derecho<sup>24</sup>. Asimismo, en virtud al principio y derecho a la igualdad, el Estado ha incorporado las exigencias éticas derivadas del principio de dignidad humana, incluyendo la necesidad de realizar acciones positivas tendientes a equiparar a las personas en la satisfacción de sus derechos y necesidades básicas. De este modo el principio de igualdad, visto en su dimensión sustantiva, exige que se brinden a las personas las mismas oportunidades para el goce real y efectivo de los derechos fundamentales que la Constitución reconoce<sup>25</sup>. En ese orden de ideas, el Estado tiene el deber de actuar en su propósito de promover y permitir el ejercicio de los derechos fundamentales para aquellos que, por circunstancias fácticas, se encuentran en situación de pobreza e indigencia y que, en el Perú, representan un importante porcentaje de la población<sup>26</sup>.

**La dignidad, fundamento del derecho a la protección frente a la pobreza**

**Jurisprudencia relevante del Tribunal Constitucional**

<sup>22</sup> El art. 3 establece que «La enumeración de los derechos establecidos en este capítulo no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno».

<sup>23</sup> Tribunal Constitucional Peruano, Sentencia del 20 de abril de 2006, recaída en el Expediente N° 02273-2005-PHC/TC, FJ 10.

<sup>24</sup> Tribunal Constitucional, Sentencia de fecha 5 de octubre de 2004, recaída en el Expediente N° 2016-2004-AA, FJ.47

<sup>25</sup> Tribunal Constitucional, Sentencia de fecha 10 de abril de 2012, recaída en el Expediente N° 0033-2010-PI, FJ.12

<sup>26</sup> Tribunal Constitucional, Sentencia de fecha 16 de octubre de 2009, recaída en el Expediente N° 02005-2009-PA, FJ. 42 del voto singular de los magistrados Landa Arroyo y Calle Hayen.

### 3.2. Titulares y obligados

**Necesidad de identificar a los beneficiarios de las prestaciones**

De acuerdo con nuestro ordenamiento legal, los titulares son aquellas personas beneficiarias de las prestaciones o servicios del Estado que, por su situación o condición social, económica, física, mental o sensorial, entre otras, se encuentran en desventaja y requieren de un esfuerzo público especial para participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional y acceder a mejores condiciones de vida. Las intervenciones públicas focalizadas del Estado peruano requieren definir y evaluar previamente los criterios de elegibilidad para que una determinada población acceda a los bienes y/o servicios que este provee. Para ello se aplican variables de vulnerabilidad relacionadas con enfermedades, aspectos climáticos, seguridad alimentaria, entre otros, así como variables sobre condiciones específicas basadas en aspectos demográficos o étnicos o jurisdicciones geográficas. Estos criterios se pueden aplicar de manera independiente o combinada, dependiendo de lo establecido por cada programa social<sup>27</sup>.

**Obligaciones en los tres niveles de gobierno, bajo la coordinación del MIDIS**

Por otro lado, las obligaciones asumidas por el Estado en esta materia se encuentran a cargo de las instituciones que forman parte de los tres niveles de gobierno señalados precedentemente. Asimismo, los esfuerzos del Estado a favor de las personas en situación de pobreza y pobreza extrema se deben articular en el marco del Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (SINADIS), cuyo ente rector es el MIDIS.

### 3.3. Contenido

**Transferencias monetarias, alimentos y servicios de salud**

En el marco de la política social, el Estado peruano otorga prestaciones de incentivo económico, mediante la transferencia monetaria directa a los hogares o personas en situación de pobreza y extrema pobreza (Programa de Apoyo Directo a los Más Pobres «Juntos» y Programa Nacional de Asistencia Solidaria «Pensión 65»). Asimismo, otorga prestaciones de carácter alimentario y asistencia en salud (Programa Nacional de Alimentación Escolar «Qali Warma», Programa de Alimentación y Nutrición para Pacientes con Tuberculosis y sus Familias, Programa Vaso de Leche, Comedores Populares y el Seguro Integral en Salud).

Los Programas mencionados serán referidos más adelante. No obstante, interesa mencionar aquí el Programa «Juntos»<sup>28</sup>, que tiene por finalidad realizar transferencias monetarias condicionadas a hogares en situación de pobreza, prioritariamente de las zonas rurales. Estos hogares pueden estar integrados por gestantes, niños y niñas, adolescentes y/o jóvenes hasta que concluyan la educación secundaria o cumplan 19 años, lo que ocurra primero. Actualmente, el programa tiene una cobertura geográfica en 20 de las 24 regiones del país<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> Art. 3 de la Ley 30.435/2016.

<sup>28</sup> Creado mediante Decreto Supremo 32/2005-PCM, publicado en el diario oficial El Peruano el 7 de abril de 2005.

<sup>29</sup> Vid. <http://www.juntos.gob.pe/index.php/usuarios/cobertura-geografica>. Consulta realizada el 16 de agosto de 2016.

El objetivo del programa es contribuir a la reducción de la pobreza y evitar que los hijos sigan viviendo la pobreza que afectó a sus padres. En ese sentido, la entrega monetaria está condicionada a que los padres cumplan básicamente corresponsabilidades en educación y salud. Al cierre de 2015 se le asignó un presupuesto de 322.046.642 \$\$ y viene atendiendo a un aproximado de 769.158 hogares<sup>30</sup>.

### 3.5. Garantías

Ante situaciones de exclusión, suspensión o desafiliación como usuario de las intervenciones focalizadas a cargo del Estado peruano, cabe la posibilidad de recurrir administrativamente mediante la interposición de recursos administrativos, de conformidad con el artículo 206.1 de la Ley 27.444/2001, de Procedimiento Administrativo General (LPAG). Asimismo, si el usuario de las intervenciones focalizadas considera que la decisión administrativa no satisface su pedido podría recurrir al Poder Judicial en la vía contencioso administrativo, según lo establece la Ley 27.584/2001<sup>31</sup>, a fin de que el órgano jurisdiccional ejerza el control jurídico de las actuaciones administrativas y la tutela efectiva de los derechos del administrado.

Ante situaciones o hechos de presunta comisión de delitos, como la sustracción de fondos de los programas sociales, cabe la posibilidad de denunciar los hechos ante el Ministerio Público. Del mismo modo, ante la negativa del Estado peruano de brindar asistencia en salud o el acceso como usuario a alguno de los programas sociales o intervenciones focalizadas, las personas afectadas podrían recurrir al órgano jurisdiccional mediante la interposición de las garantías constitucionales, reguladas en el Código Procesal Constitucional peruano.

La Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de su mandato constitucional de defensa de los derechos fundamentales y la supervisión de los deberes de la administración estatal, también puede intervenir en los casos de afectación de los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad.

**Recursos administrativos y judiciales**

**Denuncias penales y garantías constitucionales**

**La Defensoría del Pueblo, competente en materia de pobreza**

## 4. ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA

El Programa Nacional de Asistencia Solidaria «Pensión 65»<sup>32</sup> entrega subvenciones económicas a personas adultas mayores de 65 años de edad<sup>33</sup> con la finalidad de contribuir a mejorar su bienestar. A los

**Derecho a la seguridad social: pensiones**

<sup>30</sup> Vid. <http://www.juntos.gob.pe/index.php/usuarios/quienes>. Consulta realizada el 16 de agosto de 2016.

<sup>31</sup> Publicada en el diario oficial El Peruano el 29 de agosto de 2008.

<sup>32</sup> Creado mediante Decreto Supremo 81/2011-PCM, publicado en el diario oficial El Peruano el 19 de octubre de 2011.

<sup>33</sup> El art. 4 CP establece como una obligación de la comunidad y del Estado la protección del adulto mayor, premisa también recogida por la Ley 30.490/2016, de la Persona Adulta Mayor, que contempla los derechos de la persona adulta mayor y los deberes de la familia respecto a su cuidado y su protección. Asimismo, establece

**Derecho a la educación:  
Programas Nacionales de Becas y Crédito Educativo y de Alimentación Escolar**

hogares donde viven dos personas se les hace una entrega de 74,4 \$\$ y a los hogares donde habitan más personas, una entrega de 37,2 \$\$ por persona. Las entregas se realizan de manera bimensual. Actualmente, el programa cuenta con 500.000 usuarios a nivel nacional<sup>34</sup> y el presupuesto asignado, al cierre de 2015, fue de 36.407.928 \$.

El Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo (PRONABEC)<sup>35</sup> otorga becas de pregrado, posgrado, créditos educativos a personas de escasos recursos económicos y becas de alto rendimiento académico. El presupuesto asignado al PRONABEC en 2012 ascendió a 38.541.666 \$\$ y se ha ido incrementando anualmente hasta alcanzar los 276.398.809 \$\$ en 2016. En ese sentido, el presupuestal global asignado al programa entre 2012 y 2016 asciende a 780.357.000 \$\$<sup>36</sup>. En el mismo periodo el programa benefició a un total de 104.022 personas, de las cuales la gran mayoría accedió a una beca (100.816) y en menor medida a un crédito educativo (3.206). Asimismo, el mayor número de usuarios (52.236 personas en total) accedió a una beca de pregrado («Beca 18»)<sup>37</sup>. De otro lado, el Programa Nacional de Alimentación Escolar «Qali Warma»<sup>38</sup> tiene por objetivo brindar un servicio alimentario de calidad y adecuado a los hábitos de consumo locales, a los niños y niñas desde los tres años de edad en las instituciones educativas públicas de nivel de educación inicial y primaria, con la finalidad de contribuir efectivamente a promover la asistencia escolar, el logro de aprendizajes y la implementación de prácticas de seguridad alimentaria. Excepcionalmente, el programa amplió la cobertura para algunas instituciones educativas de nivel secundario, ubicadas en la Amazonía peruana. Actualmente tiene una cobertura de aproximadamente 3.610.919 usuarios y usuarias de más de 61.522 instituciones educativas a nivel nacional. La meta para el 2016 es atender a más de 3,8 millones<sup>39</sup>. Asimismo, el presupuesto asignado al cierre del 2015 fue de 377.910.557 \$.

**Derecho a la salud: el Seguro Integral de Salud; atención especial a los pacientes con tuberculosis**

El Seguro Integral de Salud (SIS) tiene por objetivo proteger la salud de los peruanos que no cuentan con un seguro de salud, priorizando poblaciones vulnerables que se encuentran en situación de pobreza y extrema pobreza. Este seguro financia las atenciones de los usuarios en dos tipos de regímenes: subsidiado y semi contributivo. La atención a los usuarios del SIS se brinda, principalmente, a través de los servicios de salud públicos a cargo del Ministerio de Salud y de los gobiernos regionales a nivel nacional. El presupuesto del SIS, al cierre

las obligaciones del Estado, para lo cual se crea el Centro Integral de Atención al Adulto Mayor (CIAM), a cargo de los gobiernos locales.

<sup>34</sup> Vid. <http://info.pension65.gob.pe/infopension/index.html>. Consulta realizada el 11 de agosto de 2016.

<sup>35</sup> La Ley 29.837/2012 creó el Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo (PRONABEC).

<sup>36</sup> Vid *Memoria Gráfica del Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo del Ministerio de Educación 2011-2016*, pp. 94-95. <http://www.pronabec.gob.pe/modPublicaciones/descarga/100milbecas.pdf>. Consulta realizada el 30 de junio de 2016.

<sup>37</sup> Vid *Memoria Gráfica...*, cit, p. 10.

<sup>38</sup> Creado mediante Decreto Supremo 8/2012-PCM, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 31 de mayo de 2012.

<sup>39</sup> Vid. [http://www.qw.gob.pe/?page\\_id=74](http://www.qw.gob.pe/?page_id=74). Consulta realizada el 3 de agosto de 2016.

de 2015 fue de 522.702.029 \$\$ y actualmente tiene una cobertura aproximada de 17 millones de usuarios a nivel nacional<sup>40</sup>. De otro lado, el Programa de Alimentación y Nutrición para Pacientes con Tuberculosis y sus Familias (PAN TBC), es un programa de complementación alimentaria coejecutado entre el MINSa y los gobiernos locales. A través de este programa se les brinda a los pacientes con tuberculosis y sus familias una canasta básica de alimentos con la finalidad contribuir a su recuperación y protección de su familia.

El Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONOEI)<sup>41</sup> está a cargo del MIDIS y fue creado con la finalidad de desarrollar proyectos de infraestructura de agua y saneamiento, electrificación, telecomunicaciones y caminos vecinales en los distritos que se encuentran en los quintiles I y II de pobreza y con más del 50% de hogares en proceso de inclusión. El reglamento del FONOEI priorizó la intervención en un total de 570 distritos, de los cuales 431 reflejaban los siguientes índices de cobertura: 42.434 hogares carecen de todos los servicios básicos, 108.966 hogares no tienen acceso a agua segura, 117.424 hogares no tienen acceso a saneamiento, 213.031 hogares no tienen acceso a electricidad y 107.191 hogares no tienen acceso a telefonía. Actualmente, el FONOEI viene atendiendo a 663 distritos a nivel nacional. Los distritos priorizados corresponden a zonas de especial atención por el Estado Peruano, como son el Valle del Río Apurímac, Ene y el Mantaro (VRAEM), la zona selva y lugares donde se encuentren pueblos indígenas. Este programa cuenta con un presupuesto inicial para 2016 de 44.642.857 \$.

**Derecho a la vivienda: el Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales**

## 5. GRUPOS VULNERABLES

Los artículos 1 y 4 CP reconocen el deber especial del Estado de proteger a los niños, niñas y adolescentes, así como el principio del interés superior del niño, consagrado en el Código de los Niños y Adolescentes, concordante con el principio 2 de la Declaración de los Derechos del Niño y el artículo 23.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño<sup>42</sup>. Asimismo, la Constitución consagra dos principios fundamentales en materia de niñez y adolescencia: el interés superior del niño y la protección especial al niño. Ambos imponen al Estado el deber de adoptar todas las acciones y medidas necesarias para garantizar el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes, protección que le corresponde también a la familia, la comunidad y a la sociedad<sup>43</sup>. Por su parte, el Nuevo Código de los Niños y Adolescen-

**Normativa general sobre protección de la niñez**

<sup>40</sup> Vid. [http://www.sis.gob.pe/NUEVO/vistas/Frm\\_NotaPrensa.aspx?np=144](http://www.sis.gob.pe/NUEVO/vistas/Frm_NotaPrensa.aspx?np=144). Consulta realizada el 12 de agosto de 2016.

<sup>41</sup> Creado mediante Ley 29.951/2012, de Presupuesto Público del Año Fiscal 2013, publicada en el diario oficial El Peruano el 04 de diciembre de 2012.

<sup>42</sup> Tribunal Constitucional, sentencias recaídas en los expedientes N° 6165-2005-HC/TC, de 6 de diciembre de 2005, FJ 12; N° 4646-2007-PA-TC, de 17 de octubre de 2007, FJ 45; N° 3247-2008-PHC/TC, de 14 de agosto de 2008, FJ 9 y N° 1817-2009-HC/TC, de 7 de octubre de 2009, FJ 11.

<sup>43</sup> Tribunal Constitucional, Sentencia de 7 de octubre de 2009, recaída en el Expediente N° 1817-2009-HC/TC, FFJJ 6 y 7.



**Normativa general sobre personas con discapacidad; el Programa de Pensión por Discapacidad Severa**

tes<sup>44</sup> desarrolla los derechos, deberes y libertades de los niños, niñas y adolescentes y regula el Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y el Adolescente, a las Instituciones Familiares y a la Administración de Justicia especializada.

El Perú ratificó la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPCD)<sup>45</sup> y, de conformidad con el artículo 3 y la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución, los tratados de derechos humanos se incorporan a la legislación interna con rango constitucional. Asimismo, mediante la Ley 29.973/2012, General de la Persona con Discapacidad<sup>46</sup>, se estableció el marco legal para la promoción, protección y realización, en condiciones de igualdad, de los derechos de la persona con discapacidad, a fin de promover su desarrollo e inclusión plena y efectiva a la vida política, económica, social, cultural y tecnológica del país. El Programa de Pensión por Discapacidad Severa<sup>47</sup> otorga una pensión no contributiva a personas con discapacidad severa que se encuentran en situación de pobreza, con la finalidad de mejorar su nivel de vida. El monto asignado asciende a 89,29 \$\$, que se entregan de manera bimensual. Este programa viene atendiendo a las personas con discapacidad severa de manera progresiva a nivel nacional y actualmente cuenta con 2.189 beneficiarios<sup>48</sup> y un presupuesto para 2016 de 1.741.071 \$.

**Normativa general de protección de la mujer**

Los derechos de las mujeres cuentan con un reconocimiento general en la Constitución Política del Perú. El derecho a una vida libre de violencia es un auténtico derecho fundamental, expresión del principio y derecho a la dignidad humana. Asimismo, su carácter fundamental deriva del hecho de haber sido reconocido en diversos instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos ratificados por el Perú. Por su parte, el Código Penal peruano<sup>49</sup> sanciona las vulneraciones más graves contra las mujeres. Asimismo, mediante la Ley 30.364/2015, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar<sup>50</sup>, se busca mejorar la respuesta del Estado en la protección de las mujeres víctimas de violencia, estableciendo claramente como sujetos de protección de la norma a todas las mujeres durante todo su ciclo de vida.

**Normativa general pueblos indígenas**

Los derechos de los pueblos indígenas se encuentran reconocidos por el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo

<sup>44</sup> Aprobado mediante Ley 27.337/2000, publicada en el diario oficial El Peruano el 7 de agosto de 2000.

<sup>45</sup> El Decreto Supremo 73/2007-RE ratificó la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que entró en vigencia en el Perú el 3 de mayo de 2008.

<sup>46</sup> Publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de diciembre de 2012.

<sup>47</sup> La Ley 29.973/2012 reconoció como usuarios de una pensión no contributiva a las personas con discapacidad severa que se encuentren en situación de pobreza. Asimismo, mediante Decreto Supremo 4/2015-MIMP se creó el Programa de Pensión por Discapacidad Severa, publicado en el diario oficial El Peruano el 11 de agosto de 2015.

<sup>48</sup> Vid. <http://www.mimp.gob.pe/homemimp/ppds/files/rd-004-2016-ppds.pdf>. Consulta realizada el 11 de agosto del 2016.

<sup>49</sup> Aprobado mediante Decreto Legislativo 635, publicado en el diario oficial El Peruano el 4 de abril de 1991.

<sup>50</sup> Publicado en el diario oficial El Peruano el 23 de noviembre de 2015.

(OIT)<sup>51</sup>. Asimismo, en diversas sentencias, el Tribunal Constitucional (TC) se ha destacado que el contenido del Convenio N° 169 forma parte del derecho nacional<sup>52</sup>. Igualmente, el TC reconoció la importancia de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, como un instrumento que si bien no es vinculante recoge importante principios relacionados con la interpretación de los derechos de estos pueblos<sup>53</sup>. De otra parte, la Constitución Política reconoce la existencia legal de comunidades campesinas y comunidades nativas, las cuales son consideradas como integrantes de los pueblos indígenas, en los casos que respondan a los criterios objetivos y subjetivos del Convenio N° 169 de la OIT.

---

<sup>51</sup> Aprobado mediante Resolución Legislativa 26.253/1993, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de diciembre de 1993.

<sup>52</sup> Tribunal Constitucional, Sentencia de 19 de febrero de 2009, recaída en el Expediente N°. 3343-2007-PA/TC9, FJ 9.

<sup>53</sup> Tribunal Constitucional, Sentencia de 9 de junio de 2010, recaída en el Expediente N° 22-2009-AI/TC, FFJJ 6 a 8.



## 15. PORTUGAL\*

1. DADOS SOBRE POBREZA. 2. INSTITUIÇÕES E POLÍTICAS: 2.1. Instituições; 2.2. Políticas. 3. DIREITO À PROTEÇÃO CONTRA A POBREZA: 3.1. Fundamento; 3.2. Titulares e obrigados; 3.3. Conteúdo; 3.4. Limites e incumprimentos; 3.5. Garantias. 4. AÇÕES A FAVOR DAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE POBREZA: 4.1. Para favorecer o exercício de outros direitos sociais; 4.2. Em outros âmbitos. 5. GRUPOS VULNERÁVEIS. 6. FONTES NA INTERNET

### 1. DADOS SOBRE POBREZA

Os indicadores que expressam os índices de pobreza da população portuguesa são elaborados por referência aos conceitos de taxa de intensidade de pobreza e de limiar de risco de pobreza. Todavia, sendo este o valor abaixo do qual se considera que alguém tem um rendimento inferior por comparação com o rendimento de outros residentes do País (corresponde a 60% do rendimento nacional mediano por adulto equivalente, após transferências sociais), não implica necessariamente situação de pobreza.

**Aumento de la  
pobreza en Portugal**

---

\* *Abreviaturas:* ASE = Ação Social Escolar; CD = Centros Distritais; CNP = Centro Nacional de Pensões; CP = Código Penal; CPA = Código do Procedimento Administrativo; CPC = Código do Processo Civil; CPPT = Código de Procedimento e Processo Tributário; CRP = Constituição da República Portuguesa; CSI = Complemento Solidário para Idosos; CT = Código do Trabalho; D = Despacho; DGES = Direção-Geral do Ensino Superior; DGSS = Direção-Geral de Segurança Social; DL = Decreto-Lei; EB = Ensino Básico; EE = Estabelecimento de Ensino; ENH = Estratégia Nacional para a Habitação; EPE = Educação Pré-Escolar; ES = Ensino Superior; ESEC = Ensino Secundário; IAS = Indexante de Apoios Sociais; IEFP = Instituto de Emprego e Formação Profissional; IPSS = Instituições Particulares de Solidariedade Social; ISS = Instituto da Segurança Social; L = Lei; LBSE = Lei de Bases do Sistema Educativo (aprovada pela L 46/86, de 14 de outubro, e alterada pela L 115/97, de 19 de setembro, L 49/2005, de 30 de agosto, e L 85/2009, de 27 de agosto); LBSS = Lei de Bases da Segurança Social; LGT = Lei Geral Tributária; ME = Ministério da Educação; MTSSS = Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social; NEE = Necessidades Educativas Especiais; ONG = Organização(ões) Não Governamental(ais); P = Portaria; PJ = Provedor de Justiça; R (AAAA) = Relatório do Provedor de Justiça à Assembleia da República, relativo ao ano AAAA; RBE = Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudo a Estudantes do Ensino Superior (D 8442-A/2012, de 22 de junho, republicado pelo D 7031-B/2015, de 24 de junho); RAAH = Regime do Arrendamento Apoiado à Habitação; RCM = Resolução do Conselho de Ministros; RGSS = Regime Geral de Segurança Social; RSI = Rendimento Social de Inserção; SAS = Serviços de Ação Social; SNS = Serviço Nacional de Saúde; SSS = Sistema de Segurança Social; SVI = Serviço de Verificação de Incapacidades; TC = Tribunal Constitucional.

A informação estatística acusa os seguintes valores anuais para o limiar de risco de pobreza: 1994: 2.602 €; 1995: 2.602 €; 1996: 2.788 €; 1997: 2.967 €; 1998: 3.017 €; 1999: 3.168 €; 2000: 3.397 €; 2001: 3.589 €; 2004: 4.149 €; 2005: 4.317 €; 2006: 4.386 €; 2007: 4.544 €; 2008: 4.886 €; 2009: 4.969 €; 2010: 5.207 €; 2011: 5.046 €; 2012: 4.994 €; 2013: 4.906€ e 2014: 4.937€<sup>1</sup>.

De acordo com os dados oficiais, a percentagem de pessoas com rendimentos inferiores ao limiar de risco de pobreza foi estimada em 23%, no ano de 1994; em 18% em 2005, em 19,5% em 2014, taxa que se manteve inalterado em 2015<sup>2</sup>. Assinale-se, contudo, que, não se contabilizando os rendimentos provenientes de prestações sociais, a percentagem aumentaria significativamente, situando-se nos 37%, em 1995, e chegando aos 47,8%, em 2014<sup>3</sup>.

A taxa de intensidade da pobreza registou uma subida de 1% entre 1994 e 2014, como resulta dos indicadores desagregados por ano, expressos em percentagem: 1994: 28%; 1995: 26%; 1996: 25%; 1997: 26%, 1998: 23%; 1999: 25%; 2000: 22%; 2003: 24,7%; 2004: 26%; 2005: 23,5%; 2006: 24,3%; 2007: 23,2%; 2008: 23,6%; 2009: 22,7%; 2010: 23,2%; 2011: 24,1%; 2012: 27,4%, 2013: 30,3%; e 2014: 29%<sup>4</sup>.

Já os valores do Índice de desigualdade são os seguintes: 1994: 37; 2004: 38,9; 2005: 38,5; 2006: 38,1; 2007: 36,8; 2008: 36,6; 2009: 34,9; 2010: 35,8; 2011: 36,3; 2012: 36; 2013: 34,5; e 2014: 34<sup>5</sup>.

## 2. INSTITUIÇÕES E POLÍTICAS

### 2.1. Instituições

**El Ministerio de Trabajo, Solidaridad y Seguridad Social**

O Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (MTSSS) é o departamento governamental que tem por missão a definição, condução e implementação das políticas de combate à pobreza e de promoção da inclusão social. Encontram-se sob a sua tutela dois institutos públicos com papel relevante na matéria, a saber, o Instituto da Segurança Social, IP (ISS<sup>6</sup>), ao qual compete garantir a proteção e inclusão social dos cidadãos, reconhecendo os seus direitos e assegurando o cumprimento das suas obrigações e o Instituto do Emprego e da Formação Profissional, IP (IEFP), orientado para promover a criação e a qualidade do emprego e combater o desemprego através

<sup>1</sup> <http://www.pordata.pt/Portugal/Limiar+de+risco+de+pobreza-2167>

<sup>2</sup> [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_destaques&DESTAQUESdest\\_boui=224739104&DESTAQUESmodo=2](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=224739104&DESTAQUESmodo=2)

<sup>3</sup> Estes dados foram atualizados em 12 de abril de 2016 pelo EUROSTAT e por entidades nacionais cfr. <http://www.pordata.pt/Europa/Taxa+de+risco+de+pobreza+antes+e+ap%C3%B3s+transfer%C3%A2ncias+sociais-1940>.

<sup>4</sup> Fontes/Entidades: Eurostat (até 2000); INE (a partir de 2001); pordata - última atualização: 13 de maio de 2016 (<http://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+de+intensidade+da+pobreza-2360>)

<sup>5</sup> <http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?locations=PT>; <http://www.pordata.pt/DB/Portugal/Ambiente+de+Consulta/Tabela>

<sup>6</sup> Cujas leis orgânicas foram aprovadas pelo DL 83/2012 (em: <https://dre.pt/application/file/553821>).

de políticas ativas e de formação profissional, possuindo ambos delegações regionais.

Uma vez que a luta contra a pobreza e exclusão social é transversal, diversos outros departamentos governamentais têm, também, responsabilidades na matéria, podendo destacar-se o Ministério da Saúde, através do Serviço Nacional de Saúde, que integra centros de saúde e hospitais em todo o território; o Ministério da Educação, através da ação social escolar, prosseguida pelas escolas e universidades; e do Ministério do Ambiente, através do Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana.

Relevante papel tem também o Conselho Económico e Social, órgão constitucional de consulta e concertação que tem por principais objetivos a promoção da participação dos agentes económicos e sociais nos processos de tomada de decisão, constituindo um espaço de diálogo entre o Governo, os Parceiros Sociais (confederações patronais e confederações sindicais) e outros representantes da sociedade civil. Registe-se, a título de exemplo, que a definição do montante da Retribuição Mínima Mensal Garantida é obrigatoriamente precedida da sua audição.

No Parlamento português (Assembleia da República), entre as comissões permanentes especializadas em razão da matéria, destaca-se a relevância da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias e da Comissão de Trabalho e Segurança Social.

Enquanto Instituição Nacional de Direitos Humanos, devidamente acreditada com o estatuto A pelas Nações Unidas, em plena conformidade com os *Princípios de Paris*, o Provedor de Justiça tem tido atuação constante na proteção das pessoas em situação de vulnerabilidade económica e social, salientando-se a existência de três linhas telefónicas gratuitas, que visam dar apoio especializado às crianças, aos idosos e aos portadores de deficiência.

As autarquias locais (câmaras municipais e juntas de freguesia) têm igualmente atribuições em matéria de ação social e habitação, sendo a sua relevância acentuada pela proximidade às populações. A Rede Social, desenvolvida desde 1997, e cujos principais parceiros são as autarquias locais e a segurança social, é a maior estrutura participada de carácter social no País, visando a integração territorial de instrumentos de planeamento, bem como a execução de políticas sociais.

**Transversalidad: otros Ministerios**

**El Consejo Económico y Social**

**Comisiones parlamentarias**

**El Proveedor de Justicia, competente en lucha contra la pobreza**

**Competencias municipales**

## 2.2. Políticas

Em fevereiro de 1990, o Governo português criou o primeiro Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza (PNLCP), que veio a ser regulamentado apenas em 1996, data a partir da qual foi adotado um conjunto sistemático de políticas sociais que enquadraram a luta contra a pobreza e a exclusão social. A criação, naquele mesmo ano (1996), do Rendimento Mínimo Garantido, revisto em 2012 e atualmente designado Rendimento Social de Inserção (RSI), foi a primeira medida a garantir recursos mínimos de subsistência a quem não os possuía, consistindo numa prestação social e num programa de inserção que

**Estrategia Nacional para la Protección e Inclusión Social**

pode, consoante os casos, abranger o reingresso escolar, a frequência de ações de ensino recorrente e/ou de formação profissional, o tratamento médico ou psicológico ou a candidatura a um emprego.

Entre 2001 e 2010, vigoraram sucessivos Planos Nacionais de Ação para a Inclusão (PNAI), todos visando articular e dar coerência a medidas e programas existentes naquele domínio, incluindo o PNLCP. Os PNAI integravam uma Estratégia Nacional para a Proteção Social e Inclusão Social, cujo objetivo era o delineamento de programas estruturantes de ação e a resposta às necessidades consideradas prioritárias.

Em 2005, foi estabelecido o Complemento Social para Idosos (CSI), como forma de colmatar a elevada taxa de pobreza entre aquele grupo social.

Em 2008, a Assembleia da República aprovou –por unanimidade– a Resolução n.º 31/2008, que reconheceu que a pobreza constitui uma violação de direitos humanos.

As políticas de austeridade implementadas particularmente após a assinatura do Memorando de Entendimento com o Fundo Monetário Internacional, o Banco Central Europeu e a Comissão Europeia, em 2011, resultaram em um acentuado decréscimo de transferências sociais, em particular no RSI, no CSI e no Abono de Família, e, por essa via, traduziram-se num agravamento das situações de carência e exclusão social.

Entre 2011 e 2014, e na ausência de uma estratégia nacional, vigorou o Programa de Emergência Social, que correspondeu a um plano de ações de apoio social e financeiro a famílias carenciadas em situação de desemprego e a instituições públicas de solidariedade social. Entretanto, o Governo que tomou posse no final de novembro 2015 anunciou pretender criar o Complemento Salarial Anual, que se traduzirá em um crédito fiscal para proteção das pessoas que, mesmo trabalhando, vivam abaixo do limiar da pobreza. Salientam-se outros planos setoriais com incidência, direta ou indireta, nos temas da pobreza e exclusão social, podendo referir-se a Estratégia Nacional para a Habitação (2015-2031); a Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas (2013-2020); o Plano Nacional de Prevenção e Combate à Violência Doméstica e de Género (2014-2017); o Plano Estratégico para as Migrações (2015-2020); o Plano Nacional para a Igualdade de Género, Cidadania e Não-discriminação (2014-2017); e a Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas Sem-abrigo (2009-2015).

Os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, que constituem o principal instrumento da política de investimento da União Europeia em Portugal, preveem para o período 2014-2020 o financiamento do Programa Operacional Temático Inclusão Social e Emprego (POISE), destinado à integração das pessoas em risco de pobreza e ao combate à exclusão social através de medidas inovadoras de intervenção social, de apoios diretos a grupos mais desfavorecidos e de políticas ativas de emprego<sup>7</sup>. O Portugal 2020 (Acordo de Par-

<sup>7</sup> Contudo, pela forma como se encontra sistematizado o Orçamento Geral do Estado, não é possível apresentar informação desagregada sobre o peso da luta contra a pobreza.

**Políticas de austeridad y reducción de transferencias sociales: programas compensatorios**

**Apoyos de la Unión Europea**

ceria adotado entre Portugal e a Comissão Europeia<sup>8</sup>, que reúne a atuação dos cinco Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, FEDER, Fundo de Coesão, FSE, FEADER e FEAMP), no qual se definem os princípios de programação que consagram a política de desenvolvimento económico, social e territorial para promover, em Portugal, entre 2014 e 2020, diagnostica que no conjunto do território nacional e especialmente no caso dos utilizadores individuais, é consensual que a baixa literacia, e em particular a mais baixa literacia digital, é uma das principais razões que ainda impede o acesso universal aos serviços disponibilizados Online, inclusivamente a muitos dos serviços mais básicos, em particular por parte da camada mais idosa da população.

### 3. DIREITO À PROTEÇÃO CONTRA A POBREZA

#### 3.1. Fundamento

A Constituição da República Portuguesa (CRP) consagra a dignidade da pessoa humana como um dos pilares da comunidade, cujo empenho na «construção de uma sociedade livre, justa e solidária» é igualmente afirmado (art. 1). Nesta matriz, a que se entrelaça ainda a ideia de Estado de direito democrático e social (art. 2), frutifica o sentido juridicamente valioso do direito fundamental a uma existência condigna, cujo âmbito de proteção ampara o direito a exigir do Estado prestações destinadas a assegurar dimensões vitais de uma existência compatível com aquela dignidade. Outras normas constitucionais fortalecem a compreensão do direito a uma existência condigna como direito autónomo, de sentido positivo, não meramente negativo<sup>9</sup>, situando-o muito para além do que seja a afirmação programática das tarefas fundamentais e incumbências prioritárias do Estado<sup>10</sup>. Nesse patamar normativo forte é particularmente significativa a previsão da cobertura pelo sistema público de segurança social de todas as «situações de falta ou diminuição de meios de subsistência» (para além daquela que é já a proteção devida nas situações de doença, velhice, invalidez, viuvez, orfandade e desemprego) e em que releva, nomeadamente, uma vertente prestacional pública de base não contributiva (art. 63.3).

Sobressai igualmente, e em termos estruturantes, o princípio da igualdade (art. 13). Na sua dimensão social, o referido princípio sustenta a exigibilidade de prestações em determinadas situações, bem

**Derecho a la existencia digna en la Constitución**

**Otros derechos y mandatos constitucionales**

<sup>8</sup> Decisão de Execução da Comissão, de 30.7.2014, que aprova determinados elementos do Acordo de Parceria com Portugal ([https://www.portugal2020.pt/Portugal2020/Media/Default/docs/C\\_2014\\_5513\\_PT\\_ACTE\\_f.pdf](https://www.portugal2020.pt/Portugal2020/Media/Default/docs/C_2014_5513_PT_ACTE_f.pdf))

<sup>9</sup> Esta dimensão negativa circunscrita ao direito a não ser privado daquele mínimo indispensável a uma existência digna (v.g. existência de limites legais à penhora de pensões, salários ou prestações de qualquer natureza que assegurem a subsistência).

<sup>10</sup> Estas enunciadas na CRP em vista também, e nomeadamente, da promoção do «bem-estar», da «igualdade real entre os portugueses», da «qualidade de vida das pessoas, em especial das mais desfavorecidas», da «justiça social» e da «igualdade de oportunidades» (arts. 9 d) e 81 a) e b)).



como obriga à diferenciação (discriminação positiva), em vista da correção das desigualdades reais no exercício de certos direitos ou no acesso a certos bens, aspetos a que própria CRP dá, também, especificamente guarida em outras normas de direitos fundamentais. Compreendem-se aqui, entre outros: a garantia do acesso ao direito e aos tribunais, sem que a justiça possa ser denegada «por insuficiência de meios económicos» (art. 20.1 e 2); o direito ao ensino «com garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar» (art. 74.1), incluindo no acesso ao ensino superior (art. 76.1); o direito dos jovens a proteção especial «para efetivação dos seus direitos económicos, sociais e culturais», v.g., no ensino, cultura, trabalho, segurança social e habitação (art. 70.1); o direito das pessoas idosas, nomeadamente, à segurança económica e a condições de habitação «que evitem e superem o isolamento ou a marginalização social» (art. 72.1). Correlacionam-se, ainda, com o direito a uma existência condigna outros direitos fundamentais, como sejam o direito à justa retribuição do trabalho, incluindo a salvaguarda constitucional do salário mínimo nacional (art. 59.1 a) e 2 a)), o direito à proteção da saúde, que exige um SNS «tendencialmente gratuito» (art. 64), ou o direito a uma habitação condigna (art. 65). Por último, também o sistema fiscal serve, por imperativo constitucional, a correção das desigualdades e a promoção da justiça social (arts. 81 b) e 104).

**Derecho fundamental al mínimo vital según la jurisprudencia**

A jurisprudência constitucional evidenciou já o direito fundamental a um mínimo de existência condigna, enquanto emanação direta da dignidade da pessoa humana e que integra uma vertente prestacional do Estado. Fê-lo no Acórdão 509/2002, em que o TC se pronunciou pela inconstitucionalidade da limitação legal do círculo de beneficiários do RSI, por força do aumento para 25 anos, como regra, da idade mínima de acesso à prestação.

### 3.2. Titulares e obrigados

**Sistema de protección social de ciudadanía**

No SSS português<sup>11</sup>, a pobreza tem especial relevância, constituindo a base da proteção conferida pelo *sistema de proteção social de cidadania*, de suporte não contributivo, que se destina a garantir direitos básicos dos cidadãos e a igualdade de oportunidades, bem como a promover o bem-estar e coesão sociais, e que integra, por sua vez, três diferentes subsistemas.

O *subsistema de solidariedade*, que visa prevenir e erradicar situações de pobreza e exclusão, com base na solidariedade de toda a comunidade, assegura a atribuição de diversas prestações não contributivas de garantia de rendimentos sociais mínimos, que se destinam a acorrer a situações de comprovada insuficiência económica. De um modo geral, os beneficiários destas prestações são cidadãos residentes

<sup>11</sup> A atual LBSS, Lei 4/2007 (em: <https://dre.pt/application/file/522716>), determina que o SSS é composto por três distintos sistemas, com objetivos e bases diferentes que se vão refletir na respetiva forma de financiamento: o *sistema de proteção social de cidadania*, de base não contributiva; o *sistema previdencial*, assente no princípio da solidariedade profissional; e o *sistema complementar*, que visa o reforço da proteção social dos beneficiários através de prestações complementares.

em território nacional e que preenchem determinada condição de recursos, ou seja, que não disponham de rendimentos superiores a um certo nível estabelecido na lei.

O *subsistema de proteção familiar* assegura a compensação por encargos familiares e a proteção nos domínios da deficiência e da dependência. Baseia-se também nos requisitos gerais da residência em Portugal e, na generalidade dos casos, dos recursos económicos dos requerentes, bem assim como da composição do agregado familiar.

O *subsistema de ação social* tem como objetivos a prevenção e reparação de situações de carência e desigualdade socioeconómica, de dependência, de disfunção, exclusão ou vulnerabilidade sociais, assegurando proteção aos grupos mais vulneráveis ou desfavorecidos e a pessoas em situação de carência económica e social.

### 3.3. Conteúdo

O *subsistema de solidariedade* compreende:

- a) *Pensão social de velhice ou de invalidez*. Em paralelo com a proteção que é conferida pelo sistema previdencial de base contributiva, está prevista a proteção da invalidez e velhice para os cidadãos, residentes em Portugal, que não estejam abrangidos por qualquer regime contributivo ou não tenham prazo de garantia suficiente, e que não auferam quaisquer rendimentos ou, auferindo, os mesmos não excedam 40% do IAS<sup>12</sup>, ou 60%, tratando-se de casal.
- b) *Pensão de orfandade e pensão de viuvez*. Na mesma linha, verifica-se que, no regime não contributivo, a eventualidade morte também está protegida através da *pensão de orfandade e da pensão de viuvez*. A primeira é atribuída aos órfãos de pessoas não abrangidas por qualquer regime de proteção social, até atingirem a maioridade ou se emanciparem, que preencham as condições de recursos previstas no DL 160/80<sup>13</sup>.
- c) *Proteção na parentalidade*. De igual modo, o subsistema de solidariedade assegura a proteção na parentalidade<sup>14</sup> aos cidadãos nacionais e estrangeiros, refugiados e apátridas não abrangidos por qualquer regime de proteção social de enquadramento obrigatório ou que, estando, não tenham o período de contribuições necessário para acesso às prestações e estejam em situação de carência económica.

**Subsistema de solidariedade**

<sup>12</sup> O indexante de apoios sociais constitui (em substituição do salário mínimo nacional) o referencial determinante da fixação, cálculo e atualização, nomeadamente, de alguns apoios ou prestações sociais e foi criado pela L 53-B/2006 (em: <http://www.dre.pt/pdf1s/2006/12/24904/03880390.pdf>). O valor atual está fixado em 419,22€

<sup>13</sup> Em: <http://dre.pt/pdf1sdip/1980/05/12200/11851188.pdf>.

<sup>14</sup> DL 91/2009 (em: <http://www.dre.pt/pdf1s/2009/04/07000/0219402206.pdf>), alterado pela Lei 120/2015.

- d) *Parentalidade* (maternidade e paternidade<sup>15</sup>), de *adopção* e de *riscos específicos*. As condições de atribuição das prestações são a residência em território nacional e o preenchimento de uma condição de recursos que tem em consideração, por um lado, os rendimentos mensais, por cabeça, do agregado familiar do requerente (que não podem ultrapassar 80% do IAS) e, por outro lado, o facto de o requerente e de o seu agregado familiar não terem, à data do requerimento, património mobiliário no valor superior a 100.612,80€ (correspondente a 240 vezes o valor IAS)<sup>16</sup>.
- e) *Proteção no desemprego*. No âmbito deste subsistema, a proteção no desemprego é assegurada pelo *subsídio social de desemprego*<sup>17</sup>. Esta prestação é atribuída aos beneficiários cujo contrato de trabalho tenha cessado por facto que não lhes seja imputável e que residam em território nacional.
- f) *Complementos sociais*. Ainda no âmbito do mesmo subsistema, são atribuídos *complementos sociais*<sup>18</sup> aos pensionistas de invalidez e velhice dos regimes contributivos para garantir um valor mínimo de pensão, variável em função do número de anos civis com registo de remunerações relevantes.
- g) *Rendimento social de inserção (RSI)*. O *RSI*<sup>19</sup> é uma prestação mais específica de combate à pobreza e destina-se a apoiar agregados familiares na satisfação das suas necessidades essenciais e promover a sua inserção laboral, social e comunitária. Os principais requisitos de atribuição são a residência em Portugal, o agregado não auferir rendimentos ou prestações sociais superiores aos definidos por lei e subscrever o programa de inserção (do qual constam as obrigações assumidas pelo agregado para beneficiarem da prestação
- h) *Complemento extraordinário de solidariedade*<sup>20</sup>. É uma prestação de reforço da proteção social dos cidadãos mais desfavorecidos, atribuído aos titulares das prestações dos regimes não contribu-

<sup>15</sup> Este subsídio compreende as seguintes modalidades: subsídio social parental inicial; subsídio social parental exclusivo da mãe; subsídio social parental inicial, a gozar por um progenitor em caso de impossibilidade do outro; e subsídio parental inicial exclusivo do pai.

<sup>16</sup> Requisito introduzido pelo art. 4.2 do DL 70/2010, que estabelece as regras para a determinação dos rendimentos, composição do agregado familiar e capitação dos respetivos rendimentos para verificação das condições de recursos de que depende o reconhecimento e manutenção do direito às prestações dos subsistemas de proteção familiar e de solidariedade (em: <https://dre.pt/application/file/335560>); alterado pela L 15/2011, pelos DL 113/2011 e 133/2012.

<sup>17</sup> O subsídio social de desemprego pode ser inicial (caso o beneficiário não preencha o prazo de garantia para acesso ao subsídio de desemprego) ou subsequente (para os beneficiários que, esgotado o subsídio de desemprego, se mantenham em situação de desemprego e numa situação económica precária).

<sup>18</sup> Arts. 46 e 47 DL 187/2007 (em: <https://dre.pt/application/file/520704>).

<sup>19</sup> Previsto na L 13/2003 (em: <http://www.dre.pt/pdf1s/2003/05/117A00/31473152.pdf>), alterada pelo DL 70/2010 e pelo DL 133/2012, que o republica em anexo (em: <https://dre.pt/application/file/178450>) e regulamentada pela P 257/2012, alterada pelo DL 13/2013.

<sup>20</sup> Previsto no DL 208/2001 (em: <http://www.dre.pt/pdf1s/2001/07/173A00/45794580.pdf>).

tivos e do subsídio mensal vitalício<sup>21</sup>. É de concessão oficiosa e o respetivo valor é fixo, apenas modulado em função da idade, consoante os titulares tenham idade inferior ou igual/superior a 70 anos, sendo atualizado anualmente.

- i) *Complemento solidário para idosos*. O CSI<sup>22</sup> é uma prestação social mais recente e extraordinária de combate à pobreza dos idosos, que visa a melhoria do seu nível de rendimentos. Abrange os titulares de pensões de velhice e sobrevivência ou equiparadas de qualquer sistema de proteção social nacional ou estrangeiro, legalmente residentes em Portugal, pelo menos nos últimos seis anos, e as pessoas que não reúnam as condições de atribuição da pensão social por não preencherem as condições de recursos e os titulares do subsídio mensal vitalício.

O *subsistema de proteção familiar* compreende a proteção nas eventualidades encargos familiares, dependência e deficiência. A proteção no domínio da dependência encontra-se assegurada a dois níveis. Por um lado, é assegurada proteção aos pensionistas e equiparados que se encontrem em situação de dependência, ou seja, de não conseguirem satisfazer com autonomia as necessidades básicas da sua vida quotidiana e de carecerem da assistência de outrem. Esta proteção é assegurada pelo *complemento por dependência*<sup>23</sup>, o qual abrange, por sua vez, dois diferentes graus de dependência. A proteção na deficiência é assegurada pela atribuição da *bonificação por deficiência*<sup>24</sup>, em montante a que acresce ao abono de família das crianças ou jovens com deficiência, e que se destina a compensar os encargos com os descendentes deficientes menores de 24 anos que necessitem, respetivamente, de apoio pedagógico e/ou terapêutico específico, ou de frequência de estabelecimento de educação especial.

Os objetivos deste subsistema concretizam-se sobretudo através da *prestação de serviços e encaminhamento para equipamentos de apoio social*<sup>25</sup> e da atribuição de *prestações em espécie* e da atribuição de *prestações pecuniárias de carácter eventual* para acorrer a situações de excepcional vulnerabilidade das pessoas.

**Subsistema de  
protección familiar**

**Subsistema de acción  
social**

<sup>21</sup> Excluem-se os titulares das prestações dos regimes não contributivos que beneficiem de pensões cujo montante corresponda ao valor da pensão mínima do regime geral.

<sup>22</sup> Instituído pelo DL 232/2005 (em: <http://www.dre.pt/pdf1s/2005/12/249A00/73197323.pdf>), alterado pelo DL 236/2006, pelo DL 151/2009, pelo DL 167-E/2013 e pela L 7-A/2016, e regulamentado pelo DR 3/2006 (em: <http://www.dre.pt/pdf1s/2006/02/026B00/08930900.pdf>), alterado pelo DR 14/2007, pelo DR 17/2008 e pelo DL 151/2009.

<sup>23</sup> DL 265/99 (em: <http://www.dre.pt/pdf1s/1999/07/162A00/43974401.pdf>), alterado pelo DL 309-A/2000, pelo DL 13/2013 e pelo DL 246/2015.

<sup>24</sup> DL 160/80 (em: <http://dre.pt/pdf1sdip/1980/05/12200/11851188.pdf>), alterado pelo DL 133-C/97 (em: <https://dre.pt/application/dir/pdf1sdip/1997/05/124A01/00180019.pdf>).

<sup>25</sup> Entre eles, as estruturas residenciais para idosos.

### 3.4. Limites e incumprimentos

#### No otorgamiento de prestaciones por incumplimiento de requisitos

O acesso às prestações *supra* descritas pode ser negado sempre que os requerentes não preencham os requisitos de atribuição previstos na lei.

Pode também ocorrer a suspensão ou a cessação do direito a algumas das prestações, quando se verifique alteração da composição ou dos rendimentos do agregado familiar ou quando o titular não cumpra as obrigações inerentes à atribuição da respetiva prestação social. O mesmo ocorre, tanto nesta prestação como no CSI, nos casos de prestação de falsas declarações. Já a falta de comunicação da alteração à composição ou aos rendimentos do agregado familiar e, bem assim, da alteração da residência para o estrangeiro, determinam a suspensão da atribuição destas duas prestações.

O subsídio social de desemprego, em especial, pode cessar definitivamente se o beneficiário passar à situação de pensionista, se a inscrição para emprego no Centro de Emprego tiver sido anulada por incumprimento dos deveres, se tiver prestado informações falsas ou, ainda, se prestar falsas declarações quanto aos elementos necessários para determinar a condição de recursos.

### 3.5. Garantias

#### Garantías administrativas: información e inspección

- a) *Direito à informação*: o direito à informação do beneficiário de prestações da segurança social está, desde logo, assegurado na CRP, cujo artigo 268 prevê não só o seu direito de ser informado pela Administração do andamento e resolução dos seus processos, como o seu direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, e ainda a obrigação de a Administração notificar e fundamentar os atos administrativos que pratique, sobretudo quando afetem direitos e interesses legalmente protegidos. Estes direitos constitucionais à informação encontram concretização no CPA<sup>26</sup>, no DL 135/99<sup>27</sup>, e na LBSS, que estabelece não só um princípio geral da informação como também a incumbência do Estado de garantir aos beneficiários informação periódica relativa aos seus direitos designadamente em matéria de pensões, e informação adequada sobre os direitos e obrigações decorrentes da lei de bases e da legislação complementar (arts. 22, 71 e 73).
- b) *Controlo da Administração*: os atos praticados pelos serviços e organismos do próprio MTSS ou que estão sujeitos à sua tutela são apreciados pela Inspeção-Geral daquele Ministério. O ISS tem também um Departamento de Fiscalização, ao qual

<sup>26</sup> Arts. 11; 82 a 85; e 110 a 114. O CPA foi aprovado pelo DL 4/2015, de 7 de janeiro (em: <https://dre.pt/application/file/66047121>).

<sup>27</sup> Este diploma, republicado em anexo ao DL 73/2014, de 13 de maio, com as alterações que entretanto foram introduzidas, determina que as convocatórias devem ser enviadas com uma antecedência mínima de oito dias úteis (art. 15.3) e toda a correspondência identificada será objeto de resposta com a maior brevidade possível, nalguns casos no prazo de 15 dias (art. 39). Em: <https://dre.pt/application/dir/pdfslidip/2014/05/09100/0274802765.pdf>.

competem não só fiscalizar o cumprimento dos direitos e obrigações dos beneficiários e contribuintes do SSS, mas também a atividade das IPSS e de outras entidades privadas que prestem serviço de apoio social.

- c) *Garantias contenciosas*: o artigo 268 CRP garante aos administrados tutela jurisdicional efetiva dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos. No que respeita em particular às ações e omissões da Administração no âmbito do SSS, aquele direito tem expressão na LBSS (art. 77) e concretiza-se, na jurisdição administrativa e tributária, através dos tribunais administrativos e fiscais, cujo estatuto foi aprovado pela L 13/2002, e se distribui em três instâncias: tribunais administrativos de círculo e tribunais tributários, tribunais centrais administrativos e Supremo Tribunal Administrativo. O direito adjetivo aplicável está contido no Código de Processo dos Tribunais Administrativos, aprovado pela L 15/2002, na Lei Geral Tributária (DL 398/98) e no Código de Procedimento e de Processo Tributário (DL 433/99). Os cidadãos podem recorrer para o TC para apreciação da constitucionalidade das normas que lhes são aplicadas em decisão judicial, com efeitos no caso concreto, podendo também suscitar eventual iniciativa de fiscalização abstrata, por parte dos órgãos competentes, designadamente o PJ. Abaixo, (§ 4.2) descrever-se-á o sistema de acesso ao direito e aos tribunais para assegurar que a ninguém seja dificultado ou impedido o exercício ou a defesa dos seus direitos em razão da sua condição social ou cultura ou por insuficiência de meios económicos, regime que prevê a informação jurídica e a proteção jurídica, revestindo esta última reveste as modalidades de consulta jurídica e apoio judiciário.

**Garantías judiciales**

#### 4. AÇÕES A FAVOR DAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE POBREZA

##### 4.1. Para favorecer o exercício de outros direitos sociais

A par das prestações já elencadas (§ 3.3), atribuídas no âmbito do *sistema de proteção social de cidadania* e especificamente destinadas à proteção da pobreza, cumpre referir que, no quadro do *sistema previdencial* (de natureza contributiva), assente no princípio da solidariedade profissional, são asseguradas prestações pecuniárias de substituição quando haja perda ou redução de rendimentos de trabalho nas eventualidades doença, parentalidade, desemprego, acidentes de trabalho e doenças profissionais, invalidez, velhice e morte. Os direitos dos beneficiários às prestações variam consoante os regimes pelos quais estão abrangidos e as eventualidades cobertas pelo respetivo âmbito material. Neste âmbito, importa assinalar que o ordenamento jurídico português consagra efetivamente o direito a um mínimo, que se traduz, nomeadamente, na atribuição de montantes mínimos de pensão para garantia de um mínimo de

**Derecho a la seguridad social**

**Derecho al trabajo:  
salario mínimo**

subsistência e na consagração de limites de impenhorabilidade das pensões<sup>28</sup>.

O salário mínimo nacional foi introduzido em Portugal em 1974 (DL 217/74, de 27 de maio). A CRP prevê, desde a sua versão originária (1976), que é obrigação do Estado não apenas estabelecer, mas também atualizar o salário mínimo (art. 59.2.a, na versão atual). Este corresponde ao mais baixo valor de salário que os empregadores podem legalmente pagar aos seus trabalhadores pelo tempo e esforço gastos na produção de bens e serviços. A retribuição mínima mensal garantida (designação atual, abreviadamente RMMG) é fixada anualmente por diploma legal, após audição dos parceiros sociais com assento na Comissão Permanente de Concertação Social<sup>29</sup>, sendo a mesma para todos os trabalhadores, exceto se se tratarem de praticantes, aprendizes, estagiários ou formandos<sup>30</sup>, ou trabalhadores com capacidade de trabalho reduzida<sup>31</sup> (arts. 273 a 275 do Código do Trabalho (CT), aprovado pela L 7/2009, de 12 de fevereiro). O valor da RMMG constitui o limite mínimo de impenhorabilidade dos «vencimentos, salários, prestações periódicas pagas a título de aposentação ou de qualquer outra regalia social, seguro, indemnização por acidente, renda vitalícia, ou prestações de qualquer natureza que assegurem a subsistência do executado», «quando o executado não tenha outro rendimento» (art. 738.1 e 3 CPC).

**Derecho a la  
educación: bolsas y  
ayudas al estudio;  
acciones de inclusión**

A CRP assegura a universalidade, obrigatoriedade e gratuidade do ensino básico (EB), a criação e desenvolvimento de um sistema público de Educação Pré-Escolar (EPE), a eliminação do analfabetismo, o estabelecimento progressivo da gratuidade de todos os graus de ensino, o apoio aos filhos dos imigrantes e a contribuição para a correção das assimetrias de desenvolvimento regional e local.

A gratuidade da escolaridade obrigatória<sup>32</sup> veda a cobrança de propinas, taxas e emolumentos relacionados com a matrícula, frequência e certificação, podendo ainda os alunos mais carenciados dispor de apoios adicionais no âmbito da Ação Social Escolar (ASE)<sup>33</sup>, abrangendo a EPE.

Os auxílios económicos são uma modalidade de ASE que abarca o acesso gratuito às refeições escolares e a manuais escolares<sup>34</sup>. Quanto a

<sup>28</sup> Art. 738 CPC.

<sup>29</sup> A Comissão Permanente da Concertação Social é um serviço do Conselho Económico e Social (órgão constitucional de consulta e concertação no domínio das políticas económica e social), a quem compete promover o diálogo e a concertação entre os parceiros sociais, contribuir para a definição das políticas de rendimentos e preços, de emprego e formação profissional. A sua composição integra membros do Governo e representantes das Confederações Sindicais e das Confederações Patronais. Para mais informação pode ser consultado o sítio <http://www.ces.pt>.

<sup>30</sup> Tem a redução de 20%, não sendo aplicável por período superior a um ano.

<sup>31</sup> Tem a redução correspondente à diferença entre a capacidade plena para o trabalho e o coeficiente de capacidade efetiva para a atividade contratada, se a diferença for superior a 10%, com o limite de 50%.

<sup>32</sup> Art. 74.2.a CRP. A escolaridade obrigatória foi estendida pela L 85/2009, de 27 de agosto, para doze anos de escolaridade, com o limite etário de 18 anos.

<sup>33</sup> O acesso é em geral determinado pelo enquadramento do rendimento do agregado familiar nas regras para atribuição de abono de família.

<sup>34</sup> Art. 28 DL 55/2009 e arts. 8 a 10 D 8452-A/2015.

estes, é efetuada a sua cedência gratuita ou reembolso total ou parcial das despesas com a sua aquisição<sup>35</sup> e está garantida a distribuição gratuita de manuais escolares a todos os alunos que iniciam o EB<sup>36</sup>, prevenindo-se o seu alargamento progressivo na escolaridade obrigatória. Aos alunos que beneficiam de ASE são ainda atribuídas, no ESEC, bolsas de mérito, acumuláveis com os outros apoios<sup>37</sup>. As medidas de ASE podem ser complementadas, por iniciativa das escolas, no âmbito da sua autonomia e no quadro do seu projeto educativo, em especial na comparticipação das atividades de complemento curricular<sup>38</sup> e, do mesmo passo, os municípios podem alargar estes apoios, por bolsa de estudo ou concessão de outra comparticipação<sup>39</sup>.

O ensino superior (ES) é estruturado de acordo com os princípios da *Declaração de Bolonha*<sup>40</sup>, ministrado por instituições públicas ou privadas e cooperativas<sup>41</sup>, e está sujeito ao pagamento de propinas<sup>42</sup>. A ASE é desenvolvida, para o ensino particular, pela Direção-Geral do Ensino Superior (DGES), cabendo igualmente a esta acompanhar as instituições de ensino públicas neste âmbito. A ASE supre, diretamente, as carências económicas, complementando o rendimento do agregado familiar do estudante, com a atribuição de bolsas de estudo e de auxílios de emergência; de modo indireto, facultta-se o acesso a serviços essenciais, através da promoção do acesso à alimentação, ao alojamento, a serviços de saúde e atividades de natureza cultural e desportiva. Complementares das bolsas de estudo e cumuláveis com outros subsídios públicos<sup>43</sup>, os empréstimos com garantia mútua<sup>44</sup> diversificam as fontes de rendimento com vista a uma maior autonomia através da abertura de linha de crédito contratualizada com a participação do ME, com condições bonificadas<sup>45</sup> e montantes variáveis com a duração dos cursos<sup>46</sup>. A ASE indireta compreende, para estudantes bolseiros deslocados<sup>47</sup> e

<sup>35</sup> Art. 29.2 DL 55/2009 e art. 9 e 10 D 8452-A/2015.

<sup>36</sup> Art. 127 L 7-A/2016, de 30 de março.

<sup>37</sup> Art. 36 DL 55/2009 e art. 14 D 8452-A/2015, com Regulamento de Candidatura à Bolsa de Mérito, em anexo.

<sup>38</sup> Art. 34 DL 55/2009 e art. 15 D 8452-A/2015.

<sup>39</sup> DL 144/2008, de 28 de julho.

<sup>40</sup> Art. 13 LBSE e DL 74/2006, de 24 de março, republicado pelo DL 115/2013, de 7 de agosto.

<sup>41</sup> Art. 11 LBSE.

<sup>42</sup> Art. 16 L 37/2003, de 22 de agosto, alterada pela L 49/2005, de 30 de agosto.

<sup>43</sup> Menos de um terço dos estudantes que contraíram empréstimos beneficiava de bolsas de estudo.

<sup>44</sup> Instituídos pelo DL 309-A/2007, de 7 de setembro.

<sup>45</sup> Taxa de juro mínima favorável com um *spread* máximo de 1% para estudantes com média inferior a 14 valores, reduzido a 0,2% para os que têm média igual ou superior a 16.

<sup>46</sup> Pode variar entre cerca de 1100 \$\$ e 5500 \$\$ por ano, até ao máximo de 27500 \$\$, com reembolso entre seis a dez anos após a conclusão do curso. Até ao final de 2013, um total de 19 572 estudantes recorreu a estes empréstimos. O valor total do crédito contratado ascendia a 247 milhões de dólares americanos, tendo sido efetivamente utilizados cerca de 169 milhões de dólares. A taxa de incumprimento acumulada ao longo de sete anos foi de cerca de 4% dos valores contratados.

<sup>47</sup> Art. 18 RBE.



no caso do ES público<sup>48</sup>, o alojamento em residências universitárias, bem como um complemento mensal que varia consoante tenha ou não havido concessão de alojamento<sup>49</sup>.

O Programa Escolhas<sup>50</sup> visa promover a inclusão social de crianças e jovens provenientes de contextos socioeconómicos vulneráveis, particularmente dos descendentes de imigrantes e comunidades ciganas, tendo em vista a igualdade de oportunidades e o reforço da coesão social. O programa desenvolve-se em áreas estratégicas de intervenção de entre as quais a inclusão escolar e educação não formal, combatendo o abandono escolar precoce através do encaminhamento escolar para respostas já existentes ou criação de novas respostas educativas. O programa promove o sucesso escolar, dentro ou fora da escola, através do desenvolvimento de competências pessoais, sociais e cognitivas por via da educação formal e não formal.

#### Derecho a la salud

O direito à proteção da saúde surge, na CRP, sistematicamente enquadrado no título reservado aos direitos sociais, caracterizando-se por uma relevante dimensão prestacional. A concretização deste propósito, que inclui a racional cobertura de todo o País com recursos humanos e unidades de saúde (art.64.3.b), pressupõe o funcionamento de um serviço nacional de saúde universal e geral e tendencialmente gratuito, em função das condições económicas e sociais dos cidadãos (art.64.2.a)<sup>51</sup>.

Através da L 48/90, de 24 de agosto (Lei de Bases da Saúde), resulta densificado que o SNS é financiado pelo Orçamento do Estado (base XXXIII), reforçando-se como objetivo primordial da política de saúde a obtenção da igualdade dos cidadãos no acesso aos cuidados de saúde, «seja qual for a sua condição económica e onde quer que vivam» (base II.1.b). A legitimidade constitucional da cobrança de taxas moderadoras pelo acesso às prestações de saúde no âmbito do SNS foi validada pelo TC, na condição de estas se circunscreverem ao propósito de moderação de cuidados e de não se mostrarem passíveis de dificultar o acesso aos cuidados, quer pelo seu montante, quer por não abrangerem pessoas sem recursos<sup>52</sup>.

O combate às desigualdades no acesso aos serviços de saúde, no contexto do dever de proteção da saúde que ao Estado incumbe, pressupõe que sejam garantidas as condições de acessibilidade necessárias. Para este efeito, o financiamento público do transporte não urgente de doentes encontra-se previsto para determinadas situações clínicas, desde que comprovada a insuficiência económica dos interessados<sup>53</sup>.

<sup>48</sup> No ES privado, beneficiam apenas de um complemento mensal de alojamento correspondente ao valor efetivo pago e comprovado, até a um limite de 30% do indexante dos apoios sociais.

<sup>49</sup> Art. 19 RBE.

<sup>50</sup> <http://www.programaescolhas.pt/apresentacao> e Regulamento do Programa Escolhas, aprovado pelo DN 17/2012, de 16 de agosto.

<sup>51</sup> Antes da Revisão Constitucional ocorrida em 1989, o artigo 64.2 CRP impunha ao legislador ordinário a criação de um Serviço Nacional de Saúde «universal, geral e gratuito».

<sup>52</sup> Destaque-se o Acórdão do TC 731/95, publicado no Diário da República, II Série, de 26 de março de 1996.

<sup>53</sup> P 142-B/2012, de 15 de maio, com as sucessivas alterações, sobre as condições em que o SNS assegura os encargos com o transporte não urgente de doentes que seja instrumental à realização das prestações de saúde.

O direito a uma habitação adequada encontra-se consagrado na CRP (art. 65.1), enquanto direito fundamental<sup>54</sup> e integra um vasto quadro legislativo presente em Diplomas dispersos. A propósito do incumprimento do pagamento de uma renda relativa à ocupação de um fogo municipal, a jurisprudência já considerou que o direito à habitação é mais relevante do que a defesa da legalidade e de arrecadação de dinheiros públicos<sup>55</sup>.

O setor da habitação apresenta uma situação paradoxal: a par de uma das mais elevadas taxas de detentores de casa própria da União Europeia existe um elevado número de fogos devolutos. O mercado de arrendamento revela uma fraca dinâmica e a oferta de habitação social é insuficiente para a procura. Por outro lado, encontram-se degradadas muitas áreas residenciais<sup>56</sup>.

Nas últimas décadas foram promovidas políticas públicas assentes em subsídios a fundo perdido para apoiar as pessoas economicamente desfavorecidas, designadamente: i) bonificações dos empréstimos bancários para a construção e aquisição de habitação; ii) programas de realojamento e de financiamento à habitação; iii) programas de apoio à reabilitação de edifícios; iv) subsídio de renda de casa; e v) incentivos ao arrendamento, com particular destaque para os jovens. Para as classes sociais que, estando excluídas da habitação social, não apresentam capacidade financeira para arrendar um imóvel em mercado livre, foi posto em prática um programa para desenvolver o arrendamento social, com rendas inferiores às do mercado<sup>57</sup>.

Foram revistos o Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (L 32/2012, de 14 de agosto), aprovando medidas destinadas a agilizar e a dinamizar a reabilitação urbana e o Regime Jurídico do Arrendamento Urbano (L 31/2012, de 14 de agosto). Recentemente, o TC julgou inconstitucional a norma do Novo Regime do Arrendamento Urbano que previa que os inquilinos, no processo de atualização da renda, ficam automaticamente privados do regime de exceção se falharem o envio dos documentos comprovativos. Esta decisão terá repercussões para aqueles que invoquem a situação de debilidade económica para obstar ao aumento da renda<sup>58</sup>.

Em 2015, foi aprovada a Estratégia Nacional para a Habitação (ENH)<sup>59</sup> estruturada em três pilares: a Reabilitação Urbana, o Arrendamento Habitacional e a Qualificação dos Alojamentos, para os quais se propõem medidas concretas, para serem executadas, em colaboração estreita, entre o Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais.

Em data recente, foi aprovada proposta de lei que altera o Regime do Arrendamento Apoiado para a Habitação (RAAH), aprovado pela

<sup>54</sup> <https://www.parlamento.pt>

<sup>55</sup> Decisão proferida em 14 de junho de 2012, no processo 8830/12, do 2.º juízo do Tribunal Central Administrativo do Sul ([www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)).

<sup>56</sup> Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, aprovado pela L 58/2007, de 4 de setembro (<http://www.dgterritorio.pt>)

<sup>57</sup> «Mercado Social de Arrendamento» (<https://www.portaldocidadao.pt>)

<sup>58</sup> Acórdão 277/2016, de 14 de junho, proferido no processo 978/15 ([www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt))

<sup>59</sup> RCM 48/2015 (<https://dre.pt>)

L 81/2014, de 19 de dezembro<sup>60</sup>, pelo que o cálculo da renda passará a ser feito com base no rendimento líquido do agregado familiar e não no rendimento bruto. Por outro lado, os senhorios deixam de poder atualizar a renda de imóvel em mau estado e com necessidade de obras.

O RAAH prevê um regime excecional para a atribuição de habitações, em arrendamento apoiado, aos agregados familiares que se encontrem em situação de necessidade habitacional urgente, designadamente decorrente de desastres naturais e calamidades ou de outras situações de vulnerabilidade e emergência social e perigo físico ou moral para as pessoas, incluindo as relativas a violência doméstica (art. 14).

Em 2009, o Governo adotou uma medida para a financiar 50% da prestação mensal a cargo das pessoas que tenham estabelecido um contrato de crédito destinado à aquisição de habitação própria permanente, desde que se encontrassem na situação de desemprego há, pelo menos, três meses e, para tal, foi criada uma linha de crédito (DL 103/2009, de 12 de maio).

O DL 227/2012, de 25 de outubro, pretendeu estabelecer um conjunto de medidas que promovam a prevenção do incumprimento e, bem assim, a regularização das situações de incumprimento de contratos celebrados com consumidores que se revelem incapazes de cumprir os compromissos financeiros assumidos perante instituições de crédito por factos de natureza diversa, em especial o desemprego e a quebra anómala dos rendimentos auferidos em conexão com as atuais dificuldades económicas

O Governo criou também um regime extraordinário de proteção de devedores de crédito à habitação em situação económica muito difícil (L 58/2012, de 9 de novembro). A propósito da aplicação deste regime, já entendeu a jurisprudência portuguesa que «o simples desencadear, por parte do devedor de crédito à habitação, junto a instituição financeira credora, do procedimento com vista à adoção de medidas de proteção, constitui motivo justificado, só por si, para paralisar o processo executivo<sup>61</sup>».

Recentemente, a L 13/2016, de 23 de maio, veio alterar o CPPT e a LGT no sentido de proteger a casa de morada de família no âmbito de processos de execução fiscal, estabelecendo restrições à venda executiva de imóvel que seja habitação própria e permanente do executado.

Os serviços de fornecimento de água e de energia elétrica são considerados serviços públicos essenciais (Regime de Proteção dos Utentes dos Serviços Públicos, aprovado pela L 23/96, de 26 de julho) pelo que os seus utentes beneficiam de uma proteção reforçada em alguns aspetos. Por exemplo, os tarifários para os utilizadores domésticos incluem escalões a preços mais baixos e os consumidores beneficiam de um regime próprio relativamente às cauções, aos juros por atraso no pagamento e a mecanismos de resolução de conflitos.

## Derecho al agua y a la electricidad

<sup>60</sup> Decreto da Assembleia da República 35/XIII, de 7 de julho de 2016, já promulgado pelo Presidente da República.

<sup>61</sup> Acórdão proferido no processo 506/11.6TBANC-A.E1, em 21 de abril de 2016, pelo Tribunal da Relação de Évora (www.dgsi.pt).

Tratando-se da interrupção por atraso no pagamento da fatura, a entidade gestora deve avisar previamente o utilizador em mora, por escrito, com a antecedência mínima de 20 dias relativamente à data em que a suspensão venha a ter lugar.

O processo de liberalização dos mercados de eletricidade e gás natural tornou essencial a proteção dos consumidores economicamente vulneráveis. Atualmente, os descontos aplicáveis aos clientes estão concentrados na tarifa social<sup>62</sup>, como adiante se assinalará (§ 4.2). E igualmente recomenda a existência de um tarifário social para famílias de fracos recursos que assegure o acesso à água mesmo em situações sociais extremas<sup>63</sup>.

O acesso à água é também objeto de medidas a nível local, como é o caso da criação de balneários e instalações sanitárias de uso público, criados em alguns municípios, como o de Lisboa, por forma a garantir o acesso a cuidados de higiene a sem-abrigo e outras populações carenciadas

É reconhecido que o trabalho de inclusão digital está intimamente ligado ao trabalho de inclusão social, e que grande parte das assimetrias relacionadas com a Sociedade da Informação resulta de assimetrias sociais, nomeadamente as causadas pelo envelhecimento da população, a desertificação das regiões interiores e as dificuldades que enfrentam as pessoas dos grupos vulneráveis ou dos grupos desfavorecidos. Visando, também, a inclusão digital da população que nunca utilizou a Internet o Governo português aprovou a Agenda Portugal Digital (Resolução do Conselho de Ministros 112/2012, de 31 de dezembro, atualizada pela Resolução do Conselho de Ministros 22/2015, de 16 de abril), assinalando a importância de assegurar um contributo para a concretização dos objetivos nacionais no domínio da modernização administrativa.

**Acciones contra la brecha digital**

#### 4.2. Em outros âmbitos

O CP português<sup>64</sup> prevê que «na determinação concreta da pena o tribunal atende a todas as circunstâncias que, não fazendo parte do tipo de crime, depuserem a favor do agente ou contra ele, considerando, nomeadamente» «as condições pessoais do agente e a sua situação económica» (art. 72.d). Quando a pena de prisão aplicada em medida não superior a um ano é substituída por pena de multa, em caso de não pagamento, se o condenado provar que a razão do não pagamento da multa lhe não é imputável, pode a execução da prisão subsidiária ser suspensa, por um período de um a três anos, desde que a suspensão seja subordinada ao cumprimento de deveres ou regras de conduta de conteúdo não económico ou financeiro. Se os deveres ou as regras de conduta não forem cumpridos, executa-se a prisão subsi-

**Consideración de la pobreza en la determinación y aplicación de las penas**

<sup>62</sup> <http://www.erse.pt/pt/electricidade/tarifaseprecos/2016/Paginas/default.aspx>.

<sup>63</sup> Recomendação ERSAR 02/2010 (<http://www.ersar.pt>).

<sup>64</sup> Aprovado pelo DL 48/95, de 15 de março e sucessivamente alterado. Em versão consolidada, pode ser consultado em [http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=109&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&so\\_miolo=](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=109&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&so_miolo=)

diária; se o forem, a pena é declarada extinta (arts. 43 e 49). No caso da pena de multa, fixada em dias, cada dia de multa corresponde a uma quantia entre 5 e 500€<sup>65</sup>, que o tribunal fixa em função da situação económica e financeira do condenado e dos seus encargos pessoais (art. 47). A multa não paga pode ser convertida em prisão subsidiária, podendo no entanto ter lugar a suspensão da respetiva execução, nos termos acima referidos (art. 49.3).

**Tipos penales que protegen situaciones de pobreza**

A dependência económica é tida em conta para a determinação da medida concreta da pena nos casos de violência doméstica (art. 152); tráfico de pessoas (art. 160); lenocínio (art. 169) e lenocínio de menores (art. 175). Além disso, as penas previstas nos artigos 163 a 165 e 167 a 176<sup>66</sup> são agravadas de um terço, nos seus limites mínimo e máximo, se a vítima se encontrar numa relação de dependência económica do agente e o crime for praticado com aproveitamento dessa relação (art. 177). Finalmente, o CP prevê uma moldura penal específica para casos em que a vítima é deixada em «difícil situação económica»: furto qualificado (art. 204); burla qualificada (art. 218) e incêndio florestal (art. 274).

**Tributación conforme a la capacidad económica**

O Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) subordina-se ao princípio da capacidade contributiva, segundo o qual os sujeitos passivos devem pagar impostos de acordo com a sua capacidade económica (art. 104.1 CRP e art. 4.1 da Lei Geral Tributária (LGT)). Em 2015 e 2016, a isenção de IRS abrange rendimentos inferiores a 8500€/ano/por titular. Por outro lado, a L 7-A/2016, de 30 de março, manteve a possibilidade de pagamento em prestações das dívidas de IRS antes da instauração de processo de execução fiscal<sup>67</sup>, desde que o requerente não seja devedor de tributos à Administração Tributária, tendo sido recentemente aumentado o valor máximo da dívida pagável nestes termos - de 2500 € para 5000 €<sup>68</sup>.

**Asistencia letrada a personas sin recursos**

A CRP consagra que ninguém será prejudicado ou privado de qualquer direito em razão da situação económica ou condição social (art. 13). Em consequência, o respetivo artigo 20 determina que a todos é assegurado o acesso ao direito e aos tribunais para defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, não podendo a justiça ser denegada por insuficiência de meios económicos (n.º 1), e que todos têm direito, nos termos da lei, à informação e consulta jurídicas, ao patrocínio judiciário e a fazer-se acompanhar por advogado perante qualquer autoridade (n.º 2).

<sup>65</sup> De 5,5\$\$ a 550\$\$.

<sup>66</sup> Abuso sexual de pessoa incapaz de resistência (art. 165); Fraude sexual (art. 167); Procriação artificial não consentida (art. 168); Lenocínio (art. 169); Importunação sexual (art. 170); Abuso sexual de crianças (art. 171); Abuso sexual de menores dependentes (art. 172); Atos sexuais com adolescentes (art. 173); Recurso à prostituição de menores (art. 174); Lenocínio de menores (art. 175); Pornografia de menores (art. 176).

<sup>67</sup> Após a instauração da execução fiscal essa possibilidade existe para quase todas as dívidas mas, nesse caso, à dívida exequenda acrescem os encargos decorrentes da própria execução.

<sup>68</sup> O que fora objeto de chamada de atenção à Comissão de Reforma do IRS, pelo PJ, uma vez que os mais carenciados se lhe dirigiam por dificuldades no pagamento de prestações elevadas, quando queriam evitar os juros e custas relacionados com os processos de execução fiscal.

O Código Civil (CC) Português obriga à prestação de alimentos<sup>69</sup>: tudo o que é indispensável ao sustento, habitação e vestuário, instrução e educação do alimentado até este perfazer os 25 anos, se até lá o respetivo processo de educação ou formação profissional não estiver concluído. Estão vinculados à prestação de alimentos, pela ordem indicada: a) o cônjuge ou o ex-cônjuge; b) os descendentes; c) os ascendentes; d) os irmãos; e) os tios, durante a menoridade do alimentando; f) o padrasto e a madrasta, relativamente a enteados menores que estejam, ou estivessem no momento da morte do cônjuge, a cargo deste.

No âmbito do direito do consumo, a liberalização dos mercados de eletricidade e gás natural levou à extinção das tarifas reguladas, tornando-se pois essencial a proteção dos consumidores economicamente vulneráveis. Por conseguinte, foram criados três mecanismos específicos de proteção, designadamente a Tarifa Social de Eletricidade, a Tarifa Social de Gás Natural e o Apoio Social Extraordinário ao Consumidor de Energia (ASECE). No que concerne o consumo de água, a entidade reguladora recomendou igualmente a aplicação de uma tarifa social aos utilizadores domésticos que se traduzisse na isenção dos encargos com a tarifa fixa e um desconto mediante a aplicação da tarifa do escalão mais baixo até aos 15m<sup>3</sup>/mês<sup>70</sup>.

Entre 2009 e 2010, foi detetada a introdução de alegadas cláusulas abusivas nos contratos de crédito à habitação, por meio das quais se admitia a alteração unilateral dos *spreads* e outros encargos cobrados pelos bancos desde que se verificassem «variações de mercado» ou outros factos externos considerados como razão atendível. O Banco de Portugal<sup>71</sup> impôs ainda às instituições de crédito o reporte das minutas de contratos de crédito à habitação e de crédito aos consumidores, bem como das suas posteriores alterações.

Por fim, no âmbito do projeto Contratos de Adesão, o Ministério Público instaurou ações contra seguradoras, entidades bancárias, operadoras de serviços de telecomunicações e outras empresas fornecedoras de serviços, por incluírem cláusulas abusivas nos contratos<sup>72</sup>.

## 5. GRUPOS VULNERÁVEIS

Os artigos 69 e 70 CRP estabelecem o direito à especial proteção das crianças e jovens. É estabelecida a intervenção das comissões de proteção de crianças e jovens (CPCJ), cuja composição integra representantes da autarquia, da segurança social, da educação e da saúde, de instituições particulares de solidariedade social ou de organizações não-governamentais. Pretende-se que tenham uma composição in-

**Obligación de alimentos entre parientes**

**Protección de consumidores económicamente vulnerables**

**Derecho de la niñez y adolescencia a protección especial: programas**

<sup>69</sup> [http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=775&tabela=leis](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=775&tabela=leis)

<sup>70</sup> <http://www.ersar.pt/website/ViewContent.aspx?GenericContentId=986&FolderPath=%5CRoot%5CContents%5CSitio%5CImprensa&Section=Imprensa&FinalPath=Not%3%ADcias&SubFolderPath>

<sup>71</sup> <http://www.bportugal.pt/sibap/application/app1/docs1/historico/textos/24-2010i.pdf>

<sup>72</sup> [http://www.pgdlisboa.pt/docpgd/doc\\_mostra\\_doc.php?nid=230&doc=files/doc\\_0230.html](http://www.pgdlisboa.pt/docpgd/doc_mostra_doc.php?nid=230&doc=files/doc_0230.html)

terdisciplinar e interinstitucional, incluindo, sempre que possível, pessoas com formação nas áreas de serviço social, psicologia e direito, educação e saúde.

O Programa *Territórios Educativos de Intervenção Prioritária* tem como objetivos a prevenção e redução do abandono escolar precoce e do absentismo, a redução da indisciplina e a promoção do sucesso educativo de todos os alunos<sup>73</sup>. Constitui uma iniciativa do ME, atualmente a funcionar em 137 agrupamentos de escolas, localizados em zonas desfavorecidas. O Programa Integrado de Educação e Formação constitui uma medida socioeducativa e formativa de inclusão, de carácter temporário e excepcional, a aplicar a jovens dos 15 aos 18 anos, que se encontram em risco e/ou perigo de exclusão escolar e social depois de esgotadas todas as outras medidas de integração escolar. Visa favorecer o cumprimento da escolaridade obrigatória e a promoção social, conferindo uma habilitação escolar de 2.º ou 3.º ciclo<sup>74</sup>.

**Acciones a favor de mujeres en situación de pobreza**

Na última década, a diferença ao nível do risco de pobreza em função do género diminuiu (18,9% para as mulheres e 20% para os homens)<sup>75</sup> sendo, no entanto, ainda considerável a percentagem em mulheres com idade superior a 65 anos quando comparada com homens da mesma faixa etária e em mulheres em situação de monoparentalidade (30,1% para as mulheres e 23,1% para os homens)<sup>76</sup>.

As mulheres são as principais beneficiárias dos mecanismos de combate à pobreza existentes em Portugal, designadamente o RSI e o CSI (§ 3.3). No meio rural, onde se verificava uma forte incidência das mulheres em situação de pobreza, tem-se assistido, por um lado, a um aumento da percentagem de mulheres que se dedicam à produção agrícola enquanto empresárias e, por outro, a uma diminuição das trabalhadoras rurais. Esta alteração substancial do estatuto das mulheres ficou a dever-se essencialmente às medidas de não discriminação e de igualdade de género previstas no Programa de Desenvolvimento Rural 2007-2013 (PRODER), e reforçadas pelo Programa de Desenvolvimento Rural (PDR) 2020 que veio contemplar como aspetos a ponderar, para efeitos de desempate entre candidaturas aos fundos da política de coesão, uma maior representatividade de mulheres nos órgãos de direcção, de administração e de gestão e uma maior igualdade salarial entre mulheres e homens que desempenham as mesmas ou idênticas funções, na entidade candidata<sup>77</sup>.

**Acciones especiales a favor de adultos mayores**

O artigo 72 CRP estabelece o direito à segurança económica, e às condições de habitação e convívio familiar e comunitário que respeitem a autonomia pessoal e evitem e superem o isolamento ou a marginalização social dos idosos. Em cumprimento desta determinação, estão legalmente estabelecidas prestações e complementos, de

<sup>73</sup> DN 20/2012, de 3 de outubro.

<sup>74</sup> DConjunto 948/2003, de 26 de setembro e <http://www.dge.mec.pt/documentos-de-referencia-2>

<sup>75</sup> [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:At-risk-of-poverty\\_rate\\_after\\_social\\_transfers,\\_2014\\_\(%25\)\\_YB16.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:At-risk-of-poverty_rate_after_social_transfers,_2014_(%25)_YB16.png)

<sup>76</sup> <http://observatorio-das-desigualdades.cies.iscte.pt/index.jsp?page=indicador-s&cid=43>

<sup>77</sup> [http://www.proder.pt/ResourcesUser/Legislação/PDR\\_2020/DL\\_159\\_2014.pdf](http://www.proder.pt/ResourcesUser/Legislação/PDR_2020/DL_159_2014.pdf)

natureza pecuniária, que visam compensar a perda de remuneração de trabalho e assegurar valores mínimos de subsistência e de combate à pobreza ao cidadão com 65 ou mais anos de idade.

O artigo 71 CRP estabelece o gozo pleno pelos cidadãos portadores de deficiência física ou mental do exercício de todos direitos e a sujeição a todos deveres à exceção daqueles que não estejam incapacitados de cumprir. Dispõe ainda que o Estado se obriga a realizar uma política nacional de prevenção e de tratamento, reabilitação e integração dos cidadãos portadores de deficiência. Todavia, fruto das medidas de austeridade que vêm sendo implementadas desde 2008, a situação económica deste grupo de cidadãos tem vindo a agravar-se. A Estratégia Nacional para a Deficiência 2011-2013<sup>78</sup>, por sua vez, procurou dar continuidade a um planeamento de políticas públicas, transversal a vários ministérios, de combate à discriminação e garantia da participação ativa das pessoas com deficiências e incapacidades na vida social<sup>79</sup>.

Existem em Portugal várias comunidades imigrantes e minorias étnicas, em especial, imigrantes provenientes dos países africanos de língua oficial portuguesa e as comunidades de etnia cigana. Nestas comunidades, persistem situações de carência económica, designadamente de alojamento, em especial na área metropolitana de Lisboa no que respeita às comunidades imigrantes e nas sedes de muitos municípios com os acampamentos de comunidades de etnia cigana.

No que toca à *segurança social*, note-se que para alguns beneficiários, o RSI é considerado como um rendimento suplementar cujo usufruto permite manter atividades económicas tradicionais, como o comércio ambulante. O carácter transitório deste contrato de apoio exige ao beneficiário a procura ativa de emprego, a frequência de ações de formação profissional e de trabalho ao serviço da comunidade, enquanto formas de integração socioprofissional. Esta medida veio permitir uma melhoria substantiva das condições de vida, o prolongamento dos níveis de escolarização em especial das mulheres e das crianças, e uma maior procura por parte dos adultos de ações de formação profissional;

Quanto à *educação e formação*, proporcionam-se oportunidades para o cumprimento da escolaridade obrigatória e obtenção de certificação profissional, desenvolvendo-se estratégias de ensino e modelos para contextos específicos das comunidades ciganas. Em 2007, foi criado um grupo para as comunidades ciganas (Gabinete de Apoio às Comunidades Ciganas) no qual foram incluídos membros das comunidades ciganas. Mais recentemente, na sequência da Estratégia Nacional, foi criado o Grupo Consultivo para a Integração das Comunidades Ciganas<sup>80</sup>. De par, o Projeto *Mediadores Municipais*,

**Personas con  
discapacidad:  
Estrategia Nacional**

**Apoio a  
comunidades  
imigrantes y gitanas**

<sup>78</sup> Aprovada pela RCM 97/2010, de 14 de dezembro ([http://www.inr.pt/bibliopac/diplomas/rcm\\_0097\\_2010.htm](http://www.inr.pt/bibliopac/diplomas/rcm_0097_2010.htm)).

<sup>79</sup> <http://www.igualdade.gov.pt/index.php/pt/menu-legislacao/pessoas-com-deficiencia/687-rcm-97-2012.html>.

<sup>80</sup> O Grupo Consultivo para a Integração das Comunidades Ciganas é composto por representantes de vários ministérios, por diversas entidades públicas da Administração Central, Regional e Local, por organizações da sociedade civil e representantes das comunidades ciganas



procura melhorar o acesso das pessoas ciganas aos serviços e equipamentos locais, bem como promover a igualdade de oportunidades, o diálogo intercultural e a coesão social, através da colocação de mediadores ciganos nas câmaras municipais.

Justifica referência, pelo seu especial relevo, o acórdão da Relação de Lisboa, de 20 de março de 2012 (processo n.º 783/11.2TBBRR. L1-1) que conclui que entre a recusa dos progenitores relativamente à frequência da escola pela menor no contexto da sua organização cultural cigana, e o interesse da mesma menor em cumprir (pelo menos) o período de escolaridade obrigatória, deve prevalecer este último, para o que haverá de realizar-se um trabalho pedagógico junto dos pais da menor.

Os estudantes nacionais dos países lusófonos que sejam bolseiros do governo português, dos governos respetivos, da Fundação Calouste Gulbenkian, ao abrigo de convenções com a UE ou outros, beneficiam de um regime especial de acesso e de ingresso no ES.

## 6. FONTES NA INTERNET

Provedor de Justiça:

<http://www.provedor-jus.pt/>

Assembleia da República:

<http://www.parlamento.pt/ComissoesAR/Paginas/default.aspx>

Governo de Portugal:

<http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo.aspx>

Tribunal Constitucional:

<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/home.html>

Instituto Camões:

<http://www.instituto-camoes.pt/estatisticas-da-apd/root/cooperacao/cooperacao-para-desenvolvimento/estatisticas-apd>

Estatísticas:

<http://www.pordata.pt>

## 16. PUERTO RICO \*

1. DATOS SOBRE POBREZA. 2. INSTITUCIONES Y POLÍTICAS: 2.1 Instituciones; 2.2 Políticas. 3. DERECHO A LA PROTECCIÓN FRENTE A LA POBREZA: 3.1 Fundamento; 3.2 Titulares y obligados; 3.3 Contenido. 4. ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA: 4.1 Para favorecer el ejercicio de otros derechos sociales; 4.2 En otros ámbitos. 5. GRUPOS VULNERABLES. 6. FUENTES DE INTERNET

### 1. DATOS SOBRE POBREZA

El Estado Libre Asociado de Puerto Rico (ELAPR), por motivo de su estrecha relación política con los Estados Unidos de América (EUA), refleja la inmersión en muchas de las estadísticas nacionales, particularmente aquellas generadas por y para entes internacionales. Es por ello que no se reflejan ni aparecen estadísticas de ELAPR ni en la Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe (CEPAL), ni en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Por lo anterior, no sería conveniente la utilización de los datos de EUA, según el marco de esta iniciativa, por lo cual utilizaremos las fuentes locales y de ELAPR, principalmente. La primera distinción que debemos hacer es sobre la determinación del criterio para la determinación de pobreza. Incluso para los distintos programas que se mencionan después, la definición de pobreza difiere, pero toman base de aquella utilizada por el Censo

**Diferentes criterios de medición de la pobreza**

---

\* *Abreviaturas:* ADFAN = Administración de Familia y Niños; ADSEF = Administración de Desarrollo Socioeconómico de la Familia; ASES = Administración de Seguros de Salud de Puerto Rico; ASUME = Administración para el Sustento de Menores; AVP = Administración de Vivienda Pública; CEPAL = Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe; CPPR = Código Penal de Puerto Rico; CPR = Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico; DPR = Decisiones de Puerto Rico; DF = Departamento de la Familia; DTRH = Departamento del Trabajo y Recursos Humanos; DUDH = Declaración Universal de Derechos Humanos; DV = Departamento de la Vivienda; ELAPR = Estado Libre Asociado de Puerto Rico; EUA = Estados Unidos de América; OCE = Oficina de Comunidades Especiales; ONU = Organización de las Naciones Unidas; PAN = Programa de Asistencia Nutricional; PNUD = Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; PR = Puerto Rico; PRO SE = Programa de Acceso para Litigantes por Derecho Propio; PROSPERA = Programa de Sustento de Personas de Edad Avanzada; PSP = Persona en Situación de Pobreza; SAL = Sociedad para la Asistencia Legal; SINOT = Seguro por Incapacidad No Ocupacional Temporera; TANF = Programa de Ayuda Temporal para Familias Necesitadas; UPR = Universidad de Puerto Rico.

**Aumento de la pobreza en Puerto Rico**

**Sectores más vulnerables: niñez y adolescencia, personas mayores y mujeres**

de EUA<sup>1</sup>, el cual para 2015 es de 12.331 \$\$ de ingresos por año para una unidad con un solo jefe de familia y menor de 65 años<sup>2</sup>; sin embargo, esta cambia constantemente. La diferencia en definiciones en los distintos programas de asistencia social responde a las distintas poblaciones que dichos programas quieren beneficiar.

Tomando lo anterior, los datos para la población en ELAPR es la siguiente. De una población de 3.829.719 para 2005, de 3.685.731 para 2010 y de 3.515.261 para 2014, el nivel de pobreza se calcula en 44,9%, 45,0% y 46,2%, respectivamente<sup>3</sup>. Para 1970, 1980, 1990 y 2000, la Junta de Planificación de ELAPR informaba la pobreza en un 59,6%, 62%, 58% y 44,6%, respectivamente. Para 2010, el municipio con mayor pobreza (Maricao) reflejaba el porcentaje de su población bajo el nivel de pobreza en 65,7% y el menor (Guaynabo) en 27,3%.

Los datos reflejan que los grupos más vulnerables son: a) Los niños y jóvenes: las instituciones públicas de educación reflejan para 2014 que el 77,02% de su matrícula vive bajo el nivel de pobreza (niña/os de 5-17 años de edad). De hecho, ello refleja la perpetuación de la pobreza de dicho grupo pues para el mismo año, el 63,5% de las personas que no completaron sus estudios preparatorios viven bajo el nivel de pobreza<sup>4</sup>. Para esta población, el empleo en la economía formal está prácticamente restringido. b) La población de 60 años o más, reflejaba para los años 2007 al 2011 que un 41,2% vivía bajo el nivel de pobreza. Causa que se le atribuye a factores como falta de planificación financiera y vulnerabilidad a las enfermedades y los gastos que conllevan sobrellevar las mismas. Sin embargo, la crisis económica que enfrenta ELAPR, sumado a las causas que resulta en el pobre incremento en la población como la limitación de cantidad de hijos que se procrean y la emigración de la población en edad de mayor producción, los cuales a su vez se llevan a sus hijos menores<sup>5</sup>, se prevé que esta situación empeore dramáticamente en los próximos años. c) Para 2005, 2010 y 2014, desde la perspectiva de la población completa de PR, las mujeres que viven bajo el nivel de pobreza registran en un 46,9%, 46,6% y 47,9%, respectivamente. En el año 2000, aproximadamente el 30% de los hogares en Puerto Rico estaban encabezados por una mujer, mientras que en 7 de cada 10 de esos hogares la mediana de ingreso alcanzaba el 40% de ingreso de aquellos hogares constituidas por padre y madre. Las estadísticas y

<sup>1</sup> La misma no se establece como la definición tradicional de pobreza, ausencia de comida, sino en ingreso mínimo necesario para satisfacer las necesidades básicas de alimento, vivienda y vestimenta.

<sup>2</sup> Si es mayor de 65 años la base baja a 11.367 \$\$ . Para dos adultos menores de 65 años la base se establece en 15.871 \$\$, mientras si son mayores de 65 años la base baja a 14.326 \$\$.

<sup>3</sup> Mientras el promedio bajo el mismo estándar de nivel de pobreza para el año 2014 es de 46,2% para ELAPR, el mismo para los estados de EUA es de 15,8%.

<sup>4</sup> La preparatoria, llamada Escuela Superior, consiste en 12 años de estudios generales, aunque sus últimos tres pueden ser optativos de tipo vocacional o comercial.

<sup>5</sup> De hecho, la mediana de edad para toda la población de ELAPR de 2012 a 2014 registró un aumento sin precedente de 34,4 a 39,3 años de edad. Se estima que este período, que aun continúa, es el mayor evento de emigración de puertorriqueños en su historia.

los estudios realizados de los roles que ejercen las mujeres como jefes de familia indican una tendencia preocupante de aumento de esta población, mientras que se requieren estudios y acciones gubernamentales para lidiar efectivamente con tal situación<sup>6</sup>.

Los datos anteriores reflejan un deterioro en la sociedad puertorriqueña con aumento en la pobreza, que a su vez resulta en aumento en la dependencia económica, y la emigración, que agrava la reducción en nacimientos y cantidad de menores en PR. La depresión económica que ELAPR vive desde el año 2006, ha creado un ambiente de incertidumbre económica que impulsa a la emigración. Esta contracción indujo al ELAPR a tomar prestado para contrarrestar la crisis, los cuales al no poder ser repagados ha agravado la situación. ELAPR ha tenido que recurrir a reducir su plantilla laboral, la cual refleja el mayor del gasto gubernamental, con cambios perjudiciales para el trabajador en las legislaciones laborales, despidos y retiro voluntario, disparando a que sólo el 28% de la población refleja mantener un empleo en la economía formal. Ello, a su vez, dispara la desigualdad, motivo principal de la pobreza. El coeficiente de desigualdad (Gini) de PR se estima para los años 1970, 1980, 1990, 2000 y 2010 en 0,545, 0,512, 0,506, 0,564 y 0,537 respectivamente, con una diferencia de 11,4% entre 1990 y 2000.

En encuesta de 2014 de la Universidad de Puerto Rico (UPR) la proporción de trabajadores en situación de pobreza aumentó de 21% en 2008, a 22% en 2014, mientras que las personas empleadas a tiempo parcial (jornadas de menos de 20 horas semanales) en situación de pobreza aumentó de 42% a 45% en claro reflejo de la precaria situación que mantiene los trabajos parciales al trabajador puertorriqueño. Después de los cambios gubernamentales a las leyes laborales que eliminaban beneficios y derechos a los trabajadores parciales, la participación de esta en la economía puertorriqueña se duplicó<sup>7</sup>.

**Causas del aumento de la pobreza: emigración, deuda pública, destrucción de empleo y desigualdad**

**Aumentan los trabajadores en situación de pobreza**

## 2. INSTITUCIONES Y POLÍTICAS

### 2.1. Instituciones

El Departamento de la Familia (DF) tiene el propósito de apoderar a las familias para que alcancen la autosuficiencia y como misión el facilitar y proveer oportunidades de desarrollo económico y social a las personas en desventaja social y económica. Esto lo hace mediante sus componentes operacionales; la Administración de Desarrollo Socioeconómico de la Familia (ADSEF), la Administración de Familias y Niños (ADFAN) y la Administración para el Sustento de Menores (ASUME).

**El Departamento de Familia y sus componentes operacionales: ADSEE, ADFAN y ASUME**

La ADSEF vela por los programas de cuidado, protección y desarrollo de niños y jóvenes, trabajo social familiar y protección y cuida-

<sup>6</sup> Oficina de la Procuradora de las Mujeres Elapr, *Informe Nacional. Respuesta al cuestionario sobre la aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995)*, 2014: [www.cepal.org/mujer](http://www.cepal.org/mujer)

<sup>7</sup> Beneficios como acumulación de días por enfermedad y días de vacaciones.

do de ancianos y personas con discapacidades, y desarrollo de trabajo comunitario, educación y prevención primaria. Entre los programas adscritos a ADSEF del DF se encuentran: el Programa de Ayuda Temporal para Familias Necesitadas (TANF)<sup>8</sup>; apoyado por la Ley de la Reforma de Bienestar Social<sup>9</sup>, es dirigido a proveer ayuda económica temporal a personas o familias que no poseen ingresos o recursos para sufragar sus necesidades básicas. La ayuda es temporal para que las familias terminen la dependencia de las ayudas gubernamentales y logren su autosuficiencia mediante la obtención de empleo<sup>10</sup>. El Programa de Rehabilitación Económica y Social para familias en extrema pobreza desarrolla proyectos y estrategias de intervención social que permiten combatir agresivamente la problemática de las familias en extrema pobreza debido a la falta de ingresos propios y del sub-empleo. El Programa de Subvención Individual y Familiar provee asistencia a individuos y familias que han sufrido daños o tienen serias necesidades como consecuencia de un desastre natural<sup>11</sup>. La ADFAN está a cargo de los programas de protección de niños y jóvenes, trabajo social familiar e intervención de casos de adopción, maltrato, abandono, violencia doméstica y otros, protección y cuidado de personas mayores de edad y discapacitados, desarrollo de trabajo comunitario con énfasis en servicios de orientación, educación y prevención primaria dirigidos a facilitar el desarrollo integral de la persona de manera que sea un individuo autosuficiente. La ASUME<sup>12</sup>, adscrita al DF, es la agencia creada para implantar la política pública sobre sustento de menores y el Programa de Sustento de Personas de Edad Avanzada (PROSPERA)<sup>13</sup>.

#### Administraciones de vivienda y salud

El Departamento de la Vivienda (DV) elabora y ejecuta la política de vivienda y el desarrollo comunal de ELAPR mediante la misión de aumentar el inventario de viviendas, administrar los proyectos de vivienda pública existentes mediante su componente, la Administración de Vivienda Pública (AVP), y ofrecer programa de subsidios a individuos y familias de bajos o medianos recursos para que puedan contar con un hogar digno, seguro y propio que contribuya al mejoramiento de su calidad de vida y autosuficiencia. Por su parte, la Autoridad para el Financiamiento de la Vivienda (AFV), es un componente del Banco Gubernamental de Fomento que promueve el desarrollo de viviendas de interés social y provee facilidades de financiamiento, subsidio e incentivos para que las personas puedan adquirir o arrendar un hogar digno. Por su parte, la Administración de Seguros de Salud de PR (ASES) tiene la responsabilidad de im-

<sup>8</sup> De 22 de agosto de 1996, Ley Pública EUA 104-193 (PRWORA).

<sup>9</sup> Ley 308/2004.

<sup>10</sup> También ayuda a las familias para que los niños puedan ser cuidados en sus propios hogares o con familiares, orienta a prevenir y reducir la incidencia de embarazos fuera de matrimonio, estimula la formación de familias constituidas por ambos padres y el matrimonio, ofrece ayuda sostenedora para sufragar gastos de transportación, almuerzo, cuidado de niños y otras necesidades urgentes relacionadas con la búsqueda, obtención y retención de empleo de los beneficiarios.

<sup>11</sup> Vid. *IX Informe FIO sobre Derechos Humanos: Pensiones*, Trama, Madrid, 2012, pp. 357-364.

<sup>12</sup> Ley 5/1986.

<sup>13</sup> Ley 168/2000.

plantar, administrar y negociar mediante contratos con aseguradoras, organizaciones de servicios de salud y proveedores, un sistema de seguros de salud que le brinde a todos los ciudadanos acceso a cuidados médico-hospitalarios de calidad, independientemente de la condición económica y capacidad de pago de quien lo requiera.

## 2.2. Políticas

Aunque en PR siempre ha existido la pobreza, no es hasta la primera mitad del siglo xx que se hace latente la intervención gubernamental para atacar la misma. Los efectos de la Gran Depresión de la década de los treinta sobre la economía de PR fueron profundos. Con la llegada de Franklin D. Roosevelt a la presidencia de EUA en 1933, se inició la era de intervención gubernamental directa en los asuntos económicos. Los programas federales de EUA catalizaron el proyecto de país de PR «Manos a la Obra», entre cuyas aportaciones pueden mencionarse el financiamiento de proyectos de obras públicas, la asignación de fondos para salud pública, el establecimiento de algunos centros de producción de ropa, la distribución de alimentos, el adiestramiento de jóvenes en técnicas de agrimensura y la administración de censos. Esta acción gubernamental exitosa fue deslucida por la exclusión de los más desventajados en las estructuras de poder en PR, creando la realidad de dos países, uno de progreso y el otro de rezago. Desde dicha fecha, el ELAPR estableció, para lidiar con ese «otro país en rezago», como estándar de lucha para combatir la pobreza, un enfoque asistencialista de Estado benefactor. Las beneficencias se han desarrollado en numerosos programas, clamando los expertos un cambio en el paradigma de atacar la pobreza.

En 1968, mediante la Resolución Conjunta Núm. 29 se declara como política pública de ELAPR eliminar la pobreza conforme a los cambios económicos y tecnológicos contemporáneos disponibles<sup>14</sup>. Desde el 2000 se ha tratado de impulsar un esfuerzo multisectorial que incorpore el sector gubernamental, privado y comunitario para mejorar las condiciones de marginalidad y exclusión de las comunidades. Bajo la Ley 1/2001, para el Desarrollo Integral de las Comunidades Especiales, se crea la Oficina de Comunidades Especiales (OCE), que trata de cambiar la perspectiva de intervención asistencial a otra que incorpora las capacidades y voluntad de trabajo de las comunidades en la solución de sus problemas. Su misión principal es la de unificar esfuerzos en la movilización de los grupos comunitarios para organizarse y emprender acciones dirigidas a obtener acceso a la educación, la capacitación empresarial, el establecimiento de mi-

**Antecedentes: el proyecto «Manos a la obra» y sus efectos: regazo y asistencialismo**

**Cambio de paradigma en 2000: apoderamiento de comunidades especiales y creación de la OCE**

<sup>14</sup> Específicamente, la Comisión que surge de la Resolución y que estudiaría el fenómeno de la pobreza en PR revisaría el ingreso económico que debe considerarse en PR como de pobreza, qué recursos se debe asignar para realizar la política pública, de qué manera se debía estructurar el sistema de ingreso personal garantizado en PR, qué efectos debe tener ese sistema en los programas que atienden la pobreza, cómo se adaptarían las ayudas de EUA en relación a los problemas de pobreza, y el efecto del sistema al problema de la emigración hacia y desde EUA. La Comisión quedó inoperante luego de haber rendido su informe.

croempresas, la rehabilitación de viviendas, el mejoramiento ambiental y la prestación de servicios esenciales. En este contexto surge la Ley 87/2003, que adopta la iniciativa de la ONU para establecer el Día Internacional para la Erradicación de la Pobreza, y luego ELAPR designa a la OCE como gestora de la política pública para atacar la pobreza en PR.

**Dificultades  
financieras**

El proyecto de apoderamiento de comunidades especiales empezó con una asignación de 1.000.000.000 \$\$, con pretensión de continuidad en años posteriores. Su uso iba dirigido a diseñar, planificar, y construir diversos proyectos por el DV y el Departamento de Transportación y Obras Públicas. Bajo este proyecto se identificaron finalmente 742 comunidades de escasos recursos económicos, caracterizadas por el acceso e integración desigual. Sin embargo, las necesidades urgentes, reales o creadas, requirieron la obligación total del presupuesto<sup>15</sup>. No habiendo dineros para continuar las obras, algunas de ellas iniciadas, o de dar continuidad o mantenimiento a lo realizado, a pesar de esfuerzos para conseguir financiación adicional<sup>16</sup>, su desarrollo se ha visto en un detenimiento contundente.

**Metas del Plan  
Estratégico vigente  
(2013-2019)**

La OCE establece como política pública el seguimiento de los principios de participación ciudadana, apoderamiento y autogestión comunitaria. Ahora que la financiación es limitada, el Plan Estratégico de la OCE vigente (para los años 2013-2019) se fija tres metas principales: identificar, desarrollar y fortalecer la autogestión, mejorar la infraestructura física de las comunidades especiales e integrar al sector público y privado.

### 3. DERECHO A LA PROTECCIÓN FRENTE A LA POBREZA

#### 3.1. Fundamento

**Dignidad, igualdad y  
derechos sociales en  
la Constitución de  
Puerto Rico**

La Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (CPR), en su artículo 2, Carta de Derechos, recoge los derechos de los ciudadanos de rango constitucional. En ésta se establece el siguiente principio: «La dignidad del ser humano es inviolable. Todos los hombres [y mujeres] son iguales ante la ley. No podrá establecerse discrimen alguno por razón de raza, color, sexo, nacimiento, origen o condición social, ni ideas políticas o religiosas. Tanto las leyes como el sistema de instrucción pública encarnarán estos principios de esencial igualdad humana». La sección 2.20 CPR enumera los derechos reconocidos en ELAPR, e impone el respeto de los mismos como deber del Pueblo y del Gobierno. Reconociendo como derechos humanos adicionales el derecho a toda persona a obtener trabajo, recibir gratuitamente la instrucción primaria y secundaria y «el derecho de toda persona a

<sup>15</sup> A pesar de que la meta principal de esta iniciativa era el apoderamiento de las comunidades, la mayoría de la asignación del proyecto fue utilizado en infraestructura del cual se construyeron calles, canchas comunales y viviendas de escasos recursos.

<sup>16</sup> Ejemplo de ello se articulan en proyectos de ley como los 510 y 913, ambos de 2009, que fueron sometidos y considerados pero no aprobados.

disfrutar de un nivel de vida adecuado que asegure para sí y para su familia la salud, el bienestar y especialmente la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios. El derecho de toda persona a la protección social en el desempleo, la enfermedad, la vejez o la incapacidad física. El derecho de toda mujer en estado grávido o en época de lactancia y el derecho de todo niño, a recibir cuidados y ayudas especiales». La aspiración redundante en el esfuerzo gubernamental y popular de asegurar la más justa distribución de sus resultados económicos.

A pesar de que la disposición de la CPR anterior estaba estrechamente moldeada a la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) aprobada por la ONU a petición de EUA, el mismo Congreso que aprobó la aprobación de la DUDH se opuso a la aprobación de CPR conteniendo esta sección<sup>17</sup>. Aun así, y a pesar de que la 2.20 CPR no fue aprobada por el Congreso de EUA en su Resolución Conjunta de 1952, se ha acogido la misma por nuestro Tribunal Supremo, no como fuente de derechos exigibles, sino como, precisamente, aspiraciones de las entidades gubernamentales al evaluar los planes sociales específicos<sup>18</sup>. Cumpliendo con su propósito, la CPR establece la aspiración de los puertorriqueños en cuanto a nuestra obligación de velar por el bienestar del prójimo. La misma es citada en 2.20 CPR pero son sujetados «al desarrollo progresivo de la economía del ELAPR y precisan, para su plena efectividad, suficiencia de recursos y un desenvolvimiento agrario e industrial».

**Minusvaloración de derechos por el Tribunal Supremo y reserva de lo posible**

### 3.2. Titulares y obligados

La elegibilidad para los programas establecidos para combatir la pobreza se determina de forma distinta para cada uno de ellos. Esto se presenta de dicha manera pues se basa en el grupo que cada programa quiere proteger. Sin embargo, tomaremos de base el Programa de Asistencia Nutricional (PAN), pues es normal que con el cumplimiento de ingreso al mismo se difiera el tener que cumplir con requisitos solicitados en otros programas. La elegibilidad del PAN se procesa a través del DF mediante el estudio y corroboración de documentación para determinar elegibilidad y cuantía de la ayuda<sup>19</sup>. Se requieren para elegibilidad del PAN requisitos económicos y no económicos. Entre los requisitos no económicos se encuentran; verificación de identidad, residencia, ciudadanía, condición de extranjero

**Variedad de beneficiarios de los programas; requisitos para acceder al Programa de Asistencia Nutricional**

<sup>17</sup> Por la condición política del ELAPR con los EUA, a través de la cláusula de supremacía de la Constitución de la última, la mayoría de las legislaciones del territorio nacional puertorriqueño, tienen que tener concordancia con las leyes federales aprobadas por Congreso de EUA.

<sup>18</sup> Vid. *Amy v. Adm. Deporte Hípico*, 116 DPR 414, 421 (1985) y casos similares.

<sup>19</sup> Por ejemplo, se toma en consideración el tamaño del hogar, es decir, el número de miembros en la familia y su aportación económica. Las limitaciones de ingreso neto de los miembros los cuales tomadas en consideración las deducciones debe ser inferior en cien por ciento al nivel de pobreza establecido para dicho año e inferior a ciento treinta por ciento del ingreso bruto familiar al nivel de pobreza. En los cálculos influye también la composición familiar como menores y mayores de edad y discapacitados.



elegible, asistencia a la escuela de los menores, registro para empleo y autorización para requerir información, entre otros. Entre las evaluaciones económicas que determinan elegibilidad se encuentran; salarios, pensiones, negocio propio, pagos por desempleo, Seguro Social y otras ayudas económicas adicionales.

### 3.3. Contenido

#### Orientación telefónica a los ciudadanos

Desde el año 1993, mediante iniciativa no gubernamental de la entidad Fondos Unidos por donaciones de la Fundación Ángel Ramos y la compañía de comunicaciones Sprint, se comienza la utilización de una línea telefónica para orientar y referir a los ciudadanos en áreas de salud, educación y bienestar social. Basado en el éxito de la iniciativa, esta línea comienza a recibir ayuda gubernamental para su operación, incluso recibiendo la designación numérica telefónica 2-1-1.

#### Tarjetas de débito para compra de alimentos (programa PAN)

La mayor ayuda social que se otorga en PR es el PAN, programa que ofrece ayudas económicas a personas en situación de pobreza (PSP) para cubrir sus necesidades alimentarias mediante la compra de alimentos nutritivos. El mismo procede mediante la expedición de una tarjeta electrónica de débito en el que puede utilizar 75% del beneficio en establecimientos participantes sobre comestibles. El otro 25% lo puede utilizar en comercios no certificados por el DF. El programa no permite el uso de los beneficios para compra de comida preparada para consumo inmediato, alcohol, cigarrillos, detergentes, pañales desechables, artículos de uso personal, entre otros. El beneficio regular, según el número de miembros en el núcleo familiar, suma desde 112 \$\$ mensuales para una familia singular hasta 1.752 \$\$ mensuales para una familia de 18 miembros<sup>20</sup>. Los beneficios otorgados del PAN a las 648.329 familias (constituidas por un total de 1.307.664 personas) para el año fiscal 2014-2015 fueron 1.878.943.512 \$\$.

#### Prestaciones dinerarias para familias (programa TANF)

La TANF<sup>21</sup> proporciona asistencia en dinero efectivo para familias con hijos menores de 18 años mediante el requerimiento de alistarse a un programa de búsqueda de empleo y capacitación por un periodo específico, basado en la necesidad y los ingresos recibidos. Los participantes pueden recibir en el programa: consejería ocupacional, talleres de empleabilidad, transportación, cuidado de hijos, experiencia de empleo, empleo, incentivos económicos, dieta. Para el año fiscal 2014-2015 los beneficiarios del TANF fueron 45.691 familias, compuestas por 65.833 personas y el beneficio otorgado sumó 53.654.147 \$.

#### Otros programas de ADSEF

ADSEF, mediante fondos autorizados por la *Hunger Prevention Act* de 1988<sup>22</sup>, distribuye alimentos tanto a instituciones que alberguen o ayuden a deambulantes, personas sin hogar, mujeres y niños víctimas de maltrato, personas de edad avanzada, adictos sin hogar, personas con VIH/SIDA (Virus de Inmunodeficiencia Humana / Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida). ADSEF también admi-

<sup>20</sup> Por cada persona de 60 años o más se recibe un 20% adicional en el beneficio.

<sup>21</sup> *Temporary Assistance for Needy Families*.

<sup>22</sup> Ley Pública del Congreso de EUA Núm. 100-435.

nistra el Programa de Rehabilitación Económica y Social el cual asiste en el ofrecimiento a PSP de programas educativos y vocacionales, asistencia en la búsqueda de empleo y la coordinación y orientación sobre ayudas y programas elegibles.

#### 4. ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA

##### 4.1. Para favorecer el ejercicio de otros derechos sociales

Ante la aspiración que propone la CPR, el ELAPR establece y crea una gama de programas en miras a sacar de la miseria a las PSP que complementan los beneficios provenientes de EUA. La *Social Security Act* federal<sup>23</sup> fue creada para velar por el bienestar general de la población, mediante el establecimiento de un sistema centralizado de prestaciones para las personas de edad avanzada, personas ciegas, hijos dependientes y discapacitados. Además, toca ciertos aspectos sobre el bienestar de la madre y los niños, la salud pública y la administración de sus leyes de compensación por desempleo. La participación y beneficios de la misma se hacen extensivos a la fuerza laboral de PR. La Corporación del Fondo del Seguro del Estado<sup>24</sup> promueve el bienestar de la clase trabajadora a través de la justa prestación de servicios a los obreros afectados por accidentes o enfermedades ocupacionales y garantiza una compensación por muerte, accidente o enfermedad que cause incapacidad, derivadas de la ocupación a través del pago de primas a los trabajadores o sus beneficiarios.

El Programa de Beneficio de Seguridad por Desempleo, adscrito al Departamento del Trabajo y Recursos Humanos (DTRH)<sup>25</sup> brinda protección económica a los trabajadores que pierden su empleo e indemniza al trabajador por la pérdida de ingresos que sufre debido a su condición involuntaria de no tener empleo. La Ley de Seguridad de Empleo<sup>26</sup> estableció el Programa de Seguro por Desempleo en PR con el propósito de proveer un ingreso semanal a los trabajadores que están desempleados por causa ajena a su voluntad y tienen la capacidad para trabajar. Es una protección económica para los trabajadores y los intenta ayudar a superar el período de desempleo hasta que encuentren un trabajo para el cual estén calificados en términos de su adiestramiento, pasadas experiencias y salario. Los fondos para el pago de estos beneficios provienen de las contribuciones pagadas por los patronos sobre los salarios pagados a cada empleado por un año. El gobierno no aporta a estos fondos ni tampoco el empleado. La cantidad de beneficio semanal fluctúa

**Derecho a la seguridad social: pensiones en caso de edad avanzada, discapacidad, muerte y enfermedad**

**Distintas prestaciones en caso de desempleo**

<sup>23</sup> Ley Pública de EUA 14/1935.

<sup>24</sup> Creada mediante la Ley de Sistemas de Compensaciones por Accidentes del Trabajo, Ley 45/1945, y luego enmendada por la Ley 83/1992.

<sup>25</sup> Ley 15/1931, ratificada por la CPR en el 1952, Ley 100/1977, lo renombra como DTRH, y el Plan de Reorganización 2 de mayo de 1994, crea la estructura organizativa.

<sup>26</sup> Ley 74/1956.

entre 7 y 133 \$\$<sup>27</sup>. Por su parte, el Programa de Seguro por Incapacidad No Ocupacional Temporera (SINOT)<sup>28</sup> tiene el propósito de sustituir la pérdida de salarios como resultado de una incapacidad debido a enfermedad o lesión no relacionada con el empleo, ni por accidente automovilístico. Se nutre principalmente de las contribuciones cobradas a los trabajadores y a los patronos.

**Derecho al trabajo:  
salario mínimo**

Para asegurar unas compensaciones mínimas a los trabajadores puertorriqueños, el ELAPR recoge la determinación de salario mínimo que establece EUA, aunque a veces en términos diferidos. Actualmente, el salario mínimo por hora es de 7,25 \$\$ para los empleados que no reciben propinas por sus servicios. Para estos últimos el salario mínimo es de 2,13 \$\$ la hora. Por otro lado, a los trabajadores que ingresan menos de 16.500 \$\$ al año, ELAPR no les retiene contribución sobre ingresos<sup>29</sup>.

**Derecho a la salud:  
subvenciones bajo el  
esquema Medicaid**

El programa de servicios de salud para las PSP de ELAPR denominado en estos momentos como «Mi Salud»; administrado por ASES, se monta bajo el esquema de asistencia médica de EUA denominado *Medicaid*<sup>30</sup>. Para el 30 de junio de 2016, el plan de salud con subvención gubernamental contabiliza 1.555.024 de personas usuarias<sup>31</sup> y 25.323 de personas elegibles pero no aseguradas.

**Derecho a la  
vivienda: viviendas  
públicas y ayudas al  
alquiler o compra**

En cuanto a los programas de ayuda a PSP sobre vivienda digna, ELAPR administra varios programas, algunos de manera permanente y otros que se ofrecen según la disponibilidad de recursos. Entre los permanentes se encuentra el programa de residenciales públicos. Las PSP seleccionadas por su precariedad económica y habiendo pasado por el sistema de turnos, a menos que caiga en categoría prioritaria, viven en estos residenciales administrados por compañías privadas. Además de beneficiarse de un techo con rentas bajas, también reciben subsidio en servicios de agua y electricidad<sup>32</sup>. De otro lado, el Programa de Sección 8<sup>33</sup> permite a PSP alquilar unidades de vivienda privadas en la cual el DV paga parte, a veces la totalidad, de la renta al ente privado en calidad de subsidio, con miras a que dicha familia necesitada pueda obtener la autosuficiencia en cierto tiempo, preferiblemente al cabo o antes de cinco años. En la mayoría

<sup>27</sup> El período máximo de tiempo en que un individuo puede cobrar beneficios es de 26 semanas. En caso en que la tasa de desempleo sea excepcionalmente alta, se puede pagar beneficios extendidos por un período de 13 semanas adicionales.

<sup>28</sup> Ley 139/1968.

<sup>29</sup> El Código de Rentas Internas de PR, Ley 1/2011, según enmendado, establece renglones progresivos basados en los ingresos de la unidad familiar. De 16,500 a 26,500 \$\$ la tasa de contribución se establece en un 7%; de 26,500 a 66,500 \$\$ en un 14%; mayor de 66,500 \$\$ un 25%.

<sup>30</sup> Incluye servicios preventivos, pruebas diagnósticas, servicios de rehabilitación, servicios quirúrgicos, servicios de transportación de emergencia, maternidad y servicios prenatales, servicios de emergencia y de hospitalización así como de cuidado intensivo y coronario, laboratorios, cubierta dental y de salud mental.

<sup>31</sup> ASES contabiliza a 1.273.132 usuarias del plan de seguro médico gubernamental con 256.569 personas usuarias mayores de 60 años en complemento con Medicare de EUA denominado como Platino.

<sup>32</sup> Servicio disponible mediante Ley 69/2009. También a PSP no en residenciales bajo ADSEF.

<sup>33</sup> Llamado así en referencia a la sección en la Ley federal de Vivienda y Desarrollo Urbano de EUA del cual proviene la mayoría de los fondos.

de estos programas los beneficios se cancelan o suspenden según la reincidencia en alguna de las siguientes situaciones: involucrimiento del jefe de familia en actividad criminal o sustancias controladas, usar la propiedad con fines lucrativos, ofrecer información falsa sobre ingresos y composición familiar, comportamiento inadecuado de cualquier miembro que afecte la convivencia social, entre otros<sup>34</sup>. La AVP para 2016 registra a 55.800 familias beneficiarias de viviendas públicas donde hay una disponibilidad de 54.584 unidades en 330 residenciales públicos. El Programa de «Sección 8» para 2013 proveía beneficios a 11,941 personas. Estos dos programas, vivienda pública en residencial y Sección 8, en el 2016 registraban en su lista de espera para ofrecer servicio de 27,000 y 1,400 solicitantes, respectivamente. Entre los programas que se ofrecen dependiendo de la disponibilidad de fondos se encuentra la venta de terrenos por precio nominal de 1 \$\$<sup>35</sup>. En su modalidad principal, el DV otorga títulos de propiedad a familias que ocupan viviendas enclavadas en terrenos ajenos<sup>36</sup>, mediante transferencia, compra o expropiación. El Programa «Llave para tu Hogar», de la Autoridad para el Financiamiento de la Vivienda, ayuda a PSP a obtener una vivienda propia mediante la aportación de 3.000 a 15.000 \$\$ para el pronto o pago inicial de dicha propiedad. En su última versión, el programa contemplaba casas con valor entre 80.000 a 90.000 \$.

Para hacer valer sus derechos dentro de los programas descritos, el ciudadano tiene varias alternativas: acudir al Tribunal de Primera Instancia por violación de derechos adquiridos, iniciar una querrela dentro de la misma agencia que administra el programa según las disposiciones de la Ley de Procedimientos Administrativos Uniformes<sup>37</sup> o solicitar la intervención de la Oficina del Procurador del Ciudadano, quien tiene jurisdicción para investigar y requerir información y evidencia para cualquier acción o determinación administrativa bajo su ley orgánica<sup>38</sup>. Por otra parte, la Ley del Derecho a la Protección del Hogar Principal y el Hogar Familiar<sup>39</sup> establece una protección en contra de embargos a ese principal hogar contra deudas de cualquier tipo de naturaleza salvo contadas excepciones<sup>40</sup>. Una vez designada la propiedad, subsiste la protección hasta la muerte de ambos cónyuges si estaban casados legalmente.

**Garantías específicas  
del derecho a la  
vivienda**

<sup>34</sup> El Reglamento Núm. 8684 del DF para establecer las normas de elegibilidad de PAN (28 de diciembre de 2015) establece como penalidad la descalificación del programa por 12 meses por primera infracción, 24 meses por segunda infracción y descalificación indefinida por la tercera violación intencional de engañar y defraudar para obtener beneficios que no le corresponden. También se le condena a una reducción de sus beneficios hasta cubrir la discrepancia entre lo otorgado y lo correctamente correspondiente. Otras agencias utilizan un sistema similar de penalidad progresiva.

<sup>35</sup> Habilitado mediante las leyes 35/1969 y 132/1975, según enmendadas.

<sup>36</sup> Estas propiedades pueden ser del Estado o de entes privados.

<sup>37</sup> Ley 170/1988.

<sup>38</sup> Ley 134/1977.

<sup>39</sup> Ley 195/2011.

<sup>40</sup> Entre las excepciones se encuentran las deudas hipotecarias que graven dicha propiedad, las deudas por contribuciones, deudas sobre reparaciones a la misma propiedad, entre otros.

**Derecho a la educación: becas para la Universidad**

Otro renglón de suma importancia es el beneficio de becas para estudios universitarios. Las Becas *Pell* son las más utilizadas en PR pues establece una fórmula uniforme que toma indicadores económicos como ingresos, bienes, número de personas en la familia, número de estudiantes universitarios en el grupo familiar y otros<sup>41</sup>. La cantidad que recibe el estudiante dependerá del costo de estudio y su carga académica en comparación a la contribución familiar que se puede esperar según el examen de los factores económicos mencionados<sup>42</sup>.

**Acceso a Internet en plazas públicas**

En miras a que los PSP no queden rezagados en el uso de la tecnología, el ELAPR, a través de la Junta Reglamentadora de Telecomunicaciones, asignó en 2010 la cantidad inicial de 3.000.000 \$\$ para el acceso de Internet en las plazas públicas de todos los municipios mediante la tecnología *wi-fi*<sup>43</sup>.

#### 4.2. En otros ámbitos

**Prohibición de prisión por deudas; obligación de alimentos entre parientes**

La CPR en su sección 2.11 establece que «nadie será encarcelado por deuda», en clara defensa de las PSP. Esta disposición constitucional, sin embargo, debido al alto interés que el tema reviste, no aplica a los casos de deuda por pensión alimentaria. Todo padre y madre tiene la responsabilidad de proveer alimentos a sus hijos menores de edad. Cuando uno de ellos no reside con el menor, viene obligado a proveer una pensión alimentaria de acuerdo a las necesidades de éste. ASUME se creó con el fin de asegurar que los padres y madres cumplan con dicha obligación. Para determinar la cantidad de dinero que la persona no custodia deberá proveer a sus hijos(as), ASUME utiliza las Guías para establecer y modificar las pensiones alimentarias<sup>44</sup>. ASUME también maneja PROSPERA el cual se asegura que toda persona de 60 años o más que tenga necesidad de sustento, obtenga una pensión alimentaria de sus descendientes adultos legalmente obligados; y establece una orden de pensión alimentaria según solicitada mediante el procedimiento administrativo de mediación o el procedimiento judicial. El Estado ha incorporado el incumplimiento de la obligación alimentaria como un delito. Así lo establece el artículo 117 del Código Penal de Puerto Rico (CPPR)<sup>45</sup>, el cual dispone que todo padre o madre que, sin excusa legal, deje de cumplir con la obligación que le impone la ley o el tribunal de proveer alimentos a sus hijos menores de edad incurrirá en delito menos grave. Igual disposición

<sup>41</sup> Vid. VI Informe FIO sobre Derechos Humanos: Educación, 2008, p. 499.

<sup>42</sup> También como ayudas suplementarias para aliviar el costo del estudio universitario se encuentran becas suplementarias, programas de estudio y trabajo, becas de fondos federales y estatales, becas dirigidas a estudiantes de tercer y cuarto año cursando especialidades en ciencias, matemáticas e idiomas y la oportunidad de acogerse a préstamos estudiantiles mediante programas del gobierno de EUA.

<sup>43</sup> Proyecto habilitado mediante la aprobación de la Ley 101/2010.

<sup>44</sup> Las pensiones alimentarias pueden ser solicitadas en el tribunal cuando los padres están separados, y tienen consigo a los hijos menores de 21 años de edad. El concepto alimentos incluye todo lo que es necesario para la subsistencia: alimento, vivienda, ropa, atención médica, educación e incluye los honorarios de abogado en los procesos legales de Derecho de Familias.

<sup>45</sup> Ley Núm. 146 del 30 de julio de 2012, según enmendada.

existe para la protección de las personas de edad avanzada en el artículo 125 CPPR.

A las PSP acusadas en el ámbito penal se le ha reconocido el derecho de ser asistido por abogado aunque no pueda pagar los servicios de uno. En dicho momento se refiere a la Sociedad para la Asistencia Legal de PR (SAL) o el juez atendiendo el caso puede asignar representación legal a cualquier abogado en carácter de oficio. La SAL es una corporación sin fines de lucro que comenzó operaciones en el año 1955 y se ha convertido en la defensora por excelencia de los PSP acusados de delito. Tanto así, que la misma recibe subvención gubernamental en miras a obedecer la garantía establecida en la CPR, sección 1. En el ámbito civil, el PSP tiene varias opciones de acuerdo a su situación. Si es de sencillez procesal, el PSP puede dirigirse a la los Centros del Programa de Acceso para Litigantes por Derecho Propio (Pro Se). Estos Centros, ubicados en todas las Regiones Judiciales, ofrecen información y orientación general sobre el sistema judicial y sus procedimientos. Aunque no brindan asesoramiento legal, Pro Se orienta y tiene disponibles formularios que los PSP pueden utilizar para lograr su propia representación en el caso ante el tribunal u orientar sobre otras alternativas sobre representación<sup>46</sup>. Esas otras alternativas de representación legal pueden ser cualquiera de las Clínicas de Asistencia Legal de las tres Universidades acreditadas para formar al estudiante en Derecho<sup>47</sup>, o cualquiera de las principales corporaciones sin fines de lucro privada que operan en PR<sup>48</sup>. Por otro lado, cabe señalar que cualquier PSP puede solicitar al Tribunal de Justicia en caso ante su consideración, la exención del pago de aranceles relacionados al mismo por su condición económica.

**Asistencia legal y exención de aranceles a personas sin recursos**

## 5. GRUPOS VULNERABLES

Las acciones expuestas anteriormente se hacen para todas las poblaciones incluyendo aquellas denominadas como vulnerables. Aunque pertenecer a algún grupo de los mismos puede ser atenuante para recibir un turno prioritario como lo sería una mujer jefa de familia en situación de violencia que requiera una vivienda pública. Ahora bien, por la situación descrita sobre la población de PR al grupo de personas de edad avanzada se le ha brindado especial atención. Entre las acciones de PSP mayores de edad dirigidas a ese grupo se encuentran el Programa de Subsidios de Arrendamiento y de Mejoras para Viviendas a Personas de Edad Avanzada con Ingresos Bajos del DV<sup>49</sup>. Este consiste de un subsidio mensual, no mayor de 400 \$\$, para el alquiler de una vivienda en uno de los 41 proyectos subsidiados con capacidad para 3.151 familias. Esta población también puede beneficiarse del Programa de Servicios de Auxiliar en el Hogar quien asigna

**Acciones especiales para adultos mayores**

<sup>46</sup> Pro Se brinda orientación para casos de custodia, alimentos, desacato, divorcios, relaciones filiales, violencia doméstica y desahucio, entre otros.

<sup>47</sup> UPR, Universidad Interamericana y Pontificia Universidad Católica.

<sup>48</sup> Actualmente las dos entidades principales en este renglón son; Servicios Legales de PR y Pro Bono, Inc.

<sup>49</sup> Habilitado mediante la Ley 173/1996.

a una persona para asistir en las tareas del diario vivir a adultos mayores de 60 años que lo necesiten<sup>50</sup>. Actualmente este programa sirve a 266 personas, de las cuales el 60% son mujeres y tiene un costo individual aproximado de 12.655 \$\$ anual, con un presupuesto global de 4.500.000 \$.

## 6. FUENTES DE INTERNET

### *Generales*

Códigos y leyes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y Estados Unidos desde 1997:

<http://www.lexjuris.com/lexjuris.htm>

Leyes, reglamentos y decisiones del Estado Libre Asociado de Puerto Rico:

<http://www.microjuris.com/MJPR/PuertoRico.cfm>

Agencias, Programas e información relacionada con el Gobierno de Puerto Rico

<http://www.gobierno.pr/GPRPortal/StandAlone/CategoriesList.aspx>

Leyes por Materias- Temas:

<http://www.lexjuris.com/lexmater.htm>

### *Específicas*

Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico:

<http://www.lexjuris.com/lexprcont.htm>

Administración de Desarrollo Socioeconómico de la Familia (ADSEF)

<http://www.adsef.gobierno.pr>

Administración de Familias y Niños (ADFAN)

<http://www.adfan.gobierno.pr>

Administración para el Sustento de Menores (ASUME)

<http://www.asume.gobierno.pr>

Administración de Seguros de Salud de Puerto Rico (ASES)

<http://www.ases.pr.gov>

Administración de Vivienda Pública (AVP)

<http://www.avp.gobierno.pr>

Autoridad para el Financiamiento de la Vivienda (AFV)

<http://www.afv.pr.gov>

Censo de los Estados Unidos de América

<http://www.census.gov>

Corporación del Fondo del Seguro del Estado (CFSE)

<http://www.cfse.gov.pr/>

Departamento de la Familia (DF)

<http://www.familia.gobierno.pr>

<sup>50</sup> Las actividades pueden ser acompañarlos a citas médicas, cuidar la higiene del hogar, la preparación y compra de alimentos y ayudarlo a realizar una actividad física como caminar, entre otros.

- Departamento de Salud (DS)  
<http://www.salud.gov.pr>
- Departamento del Trabajo y Recursos Humanos (DTRH)  
<http://www.trabajo.pr.gov>
- Departamento de la Vivienda (DV)  
<http://www.vivienda.pr.gov>
- Fondos Unidos 2-1-1  
<http://www.211pr.org>
- Instituto de Estadísticas  
<http://www.estadisticas.pr>
- Junta de Planificación (JP)  
<http://www.jp.gobierno.pr>
- Junta Reglamentadora de Telecomunicaciones de Puerto Rico (JRT)  
<http://www.jrtpr.gobierno.pr>
- Medicaid  
<http://www.medicaid.org>
- Oficina de Administración de los Tribunales (OAT)  
<http://www.ramajudicial.pr/odin/index.htm>
- Oficina de Comunidades Especiales (OCE)  
<http://www.ofsa.pr.gov>
- Oficina del Procurador del Ciudadano (OMBUDSMAN)  
<http://www.ombudsmanpr.com/>
- Seguro Social (SS)  
<http://www.ssa.gov/espanol/11024.html>
- Servicios Legales, Inc.  
<http://www.servicioslegales.org>
- Sociedad para la Asistencia Legal (SAL)  
<http://www.salpr.org>
- Universidad de Puerto Rico (UPR)  
<http://www.upr.edu>





## 17. URUGUAY

1. DATOS SOBRE POBREZA. 2. INSTITUCIONES Y POLÍTICAS: 2.1 Instituciones; 2.2. Políticas. 3. DERECHO A LA PROTECCIÓN FRENTE A LA POBREZA: 3.1. Fundamento; 3.2. Titulares y obligados; 3.3. Contenido; 3.4. Límites e incumplimientos; 3.5. Garantías. 4. ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA: 4.1 Para favorecer el ejercicio de otros derechos sociales; 4.2 En otros ámbitos. 5. GRUPOS VULNERABLES. 6. FUENTES DE INTERNET

### 1. DATOS SOBRE POBREZA

La medición de la pobreza monetaria es la forma más usual de medir este fenómeno. Desde este enfoque la pobreza se concibe como aquella situación en la que hay insuficiencia de ingresos monetarios para cubrir un mínimo de alimentos y servicios no alimentarios. A continuación se presentarán en primer lugar los datos de pobreza monetaria en Uruguay contruidos para evaluar los Objetivos del Milenio (ODM) presentados por la Comisión Económica de América Latina (CEPAL). En segundo lugar, los datos de pobreza e indigencia elaborados a partir de la Línea de Pobreza (LP) que construye CEPAL. De acuerdo a los datos elaborados para los ODM<sup>1</sup>, el porcentaje de personas con ingresos inferiores a un dólar era de 0,5 en 1990, de 0,5 en 2000 y descendió a 0,3 en 2012.

De acuerdo a los datos por LP<sup>2</sup> la pobreza y la indigencia han bajado sostenidamente desde 1990 a la fecha. En 1990 el porcentaje de personas en situación de indigencia era de 3,4, bajó a 2,2 en 2000, volvió a descender a 1,4 en 2010 y llegó a 0,8 en 2014. El porcentaje de personas en situación de pobreza, por su parte, era de 17,8 en 1990, de 10,9 en 2000, de 8,4 en 2010 y desciende a 4,4 en 2014<sup>3</sup>. La evidencia sugiere que las políticas y programas en marcha en el país (§ 2.2) cumplen con sus cometidos y colocan en este sentido a Uruguay en un lugar privilegiado en la comparación regional<sup>4</sup>. Es importante destacar que existen por lo menos tres variables a tener en

**Tendencia a la  
reducción de la  
pobreza en Uruguay**

<sup>1</sup> <http://www.cepal.org/cgi-bin>. Estos datos se apoyan en la metodología del Banco mundial ya que deben ser comparables con el resto del mundo.

<sup>2</sup> Para América Latina, CEPAL, presenta sus estimaciones en base a la línea de pobreza e indigencia.

<sup>3</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPALSTAT Sobre la base de encuestas de hogares de los países. Banco de Datos de Encuestas de Hogares.

<sup>4</sup> Vid. CEPAL. *Panorama Social de América Latina 2014*. Santiago de Chile, 2015.

cuenta al analizar la pobreza monetaria: la región del país (es el norte la zona con mayor porcentaje de personas en situación de pobreza), la edad (son los niños y adolescentes el grupo en que la pobreza tiene mayor incidencia) y la ascendencia étnico racial afro, minoría de mayor presencia numérica (el grupo de ascendencia afro tiene la mayor incidencia)<sup>5</sup>. Por su parte si bien el sexo no es una variable que diferencie en el promedio de la población, es importante señalar que en el caso de las mujeres en edades activas, sus niveles de pobreza son claramente superiores a sus pares masculinos.

**Personas con  
privación de derechos**

Por otra parte, la medición de la pobreza como fenómeno multidimensional, incorporando una perspectiva de derechos humanos ha tenido varios desarrollos en el último tiempo. Si bien Uruguay no figura en el índice de pobreza multidimensional del Programa para las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se presentan en este informe datos desde un enfoque multidimensional elaborados por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) para el país<sup>6</sup>. Desde este enfoque, la pobreza se mide por privación de ingresos y privación de derechos (relativos a vivienda, educación, seguridad social y salud). En el año 2013, las personas que sufren privaciones por derechos y por ingresos representan el 10,5% de la población. Adicionalmente, el 41% de las personas eran vulnerables solo por algún derecho social y un 1% solamente por ingresos. El resto de la población, la mitad aproximadamente, era no pobre ni por derechos ni por ingresos. De aquí, se desprende que la mayoría de las personas que son pobres por ingresos sufren la vulneración de algún derecho social.

**Desigualdad en  
Uruguay**

Por último, Uruguay presenta un índice de desigualdad relativamente bajo. De acuerdo al índice de Gini que presenta el Banco Mundial<sup>7</sup>, el país tiene un índice de 0,42 en 1995, de 0,44 en 2000, de 0,45 en 2010 y de 0,41 en 2013.

## 2. INSTITUCIONES Y POLÍTICAS

### 2.1. Instituciones

**Ministerios y entes  
descentralizados  
competentes en  
derechos sociales**

En Uruguay, los organismos estatales con competencia en materia de lucha contra la pobreza son varios debido, por un lado, al carácter multidimensional del problema de la pobreza y, por otro, a la larga trayectoria del Estado de bienestar uruguayo. La matriz de protección social del Estado uruguayo constituye una poderosa red de prevención de la vulnerabilidad y la pobreza. Esta matriz se ha sostenido tradicionalmente sobre la base de fuertes pilares sectoriales en salud, educación, vivienda y seguridad social. Cada uno de estos sectores tiene su respectivo Ministerio: Ministerio de Salud Pública (MSP), Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Ministerio de Vivienda,

<sup>5</sup> Ministerio de Desarrollo Social. Presidencia de la República, *Reporte Uruguay 2015*, Montevideo, 2015, p. 23.

<sup>6</sup> Ministerio de Desarrollo Social. Presidencia de la República, *Reporte...*, cit., pp. 25-29.

<sup>7</sup> <http://wdi.worldbank.org/table/2.9>.

Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), que cumple una función coordinadora y/o rectora de los planes y políticas. Las prestaciones y servicios propiamente dichos se encuentran en entes autónomos o servicios descentralizados. Estos son respectivamente la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE), servicio descentralizado que opera como el principal prestador de servicios de salud estatal en el sector salud<sup>8</sup>, la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), ente autónomo que administra el sistema educativo de educación inicial, primaria y media del país en el ámbito de la educación, la Agencia Nacional de Vivienda (ANV), servicio descentralizado cuya misión es promover y facilitar el acceso universal a la vivienda y el Banco de Previsión Social (BPS), ente autónomo que administra el sistema de seguridad social.

Desde el año 2005, el Estado uruguayo cuenta con el Ministerio de Desarrollo Social<sup>9</sup>, organismo rector en materia de políticas sociales, encargado de la coordinación sectorial y territorial, del seguimiento, y de la evaluación de planes y programas sociales. Sus cometidos incluyen coordinar las acciones, planes y programas intersectoriales, implementados por el Poder Ejecutivo «para garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales a la alimentación, a la salud, a la vivienda, al disfrute de un medio ambiente sano, al trabajo, a la seguridad social y a la no discriminación. Así como también implementar, ejecutar y coordinar programas de Atención a la Emergencia Social, mediante la cobertura de las necesidades básicas de quienes se hallan en situación de indigencia y de extrema pobreza, buscando el mejoramiento de las condiciones de vida y su integración social»<sup>10</sup>.

Este órgano rector cuenta con dos instancias de articulación sectorial creadas por medio del Decreto 236/005<sup>11</sup>, de la Presidencia de la República: el Gabinete Social y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS). El Gabinete Social tiene entre sus objetivos definir prioridades y asignaciones presupuestales vinculadas al Gasto Público Social y establecer estrategias de acción conjunta en materia de Políticas Sociales. Es el responsable de la articulación entre instancias nacionales y municipales y la coordinación de carácter sectorial entre los diferentes órganos y entes públicos. El Consejo Nacional de Políticas Sociales tiene entre sus funciones coordinar la planificación y ejecución del conjunto de las políticas públicas sociales sectoriales<sup>12</sup>.

Estas dos instancias de coordinación de medidas estatales están conformadas por los cinco ministerios sociales ya nombrados (el MSP, el MEC, el MVOTMA, el MTSS y el MIDES) más el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Ministerio de Turismo, la Oficina

**El Ministerio de  
Desarrollo Social  
y sus instancias de  
articulación sectorial**

<sup>8</sup> Es importante agregar en el sector salud la creación del FONASA mediante la Ley 18.131, que financia el régimen de prestación de asistencia médica de los beneficiarios de Seguros de Enfermedad del Banco de Previsión Social (BPS).

<sup>9</sup> <http://www.impo.com.uy/bases/leyes/17866-2005/1>

<sup>10</sup> <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/4378/3/innova.front/cometidos>

<sup>11</sup> <http://www.impo.com.uy/bases/decretos-originales/236-2005/1>

<sup>12</sup> <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/10294/1/balancedcncps-uruguay>  
2009.pdf

de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y el Congreso de Intendentes (los intendentes son las autoridades de los gobiernos sub-nacionales). Participan también como invitados la ANEP, el BPS, el Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU) y el Instituto Nacional de Estadística (INE).

**Órganos especiales para la pobreza rural**

Además, para completar el panorama presentado se deben incluir dos organismos centrados exclusivamente en la pobreza rural: ME-VIR<sup>13</sup> (persona pública de derecho privado creada para erradicar la vivienda insalubre rural) y el Instituto Nacional de Colonización<sup>14</sup> (ente autónomo a cargo de la distribución de tierras para la población rural).

**Comisiones Parlamentarias**

En cuanto a las competencias específicas del Parlamento Nacional, la Cámara de Senadores tiene dos Comisiones parlamentarias que se encargan de la materia: la Comisión de Población, Desarrollo e Inclusión y la Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social. Por otro lado, la Cámara de Representantes tiene las siguientes comisiones vinculadas a la materia pobreza: Derechos Humanos, Salud Pública y Asistencia Social, Seguridad social y Vivienda, Territorio y Medio Ambiente.

**La INDH, competente en lucha contra la pobreza**

Finalmente, desde el año 2012, el país cuenta con la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, entidad del Estado uruguayo independiente y autónoma encargada de la defensa, promoción y protección en toda su extensión de los derechos humanos de todas las personas.

**Participación en organismos internacionales y cooperación con la sociedad civil**

Uruguay es parte de varios organismos internacionales que trabajan de distintas maneras en el combate a la pobreza tales como las Naciones Unidas y sus agencias, la Organización de Estados Americanos, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Corporación Andina de Fomento. Estos organismos han estado presentes en el país trabajando en conjunto con el Estado en planes sectoriales de combate a la pobreza. Las organizaciones de la sociedad civil tienen también un papel importante en la lucha contra la pobreza. Con el apoyo de la cooperación internacional y mediante convenios con el gobierno nacional y municipal tienen a su cargo la implementación de políticas sociales, de programas educativos y culturales, y la defensa de derechos de los ciudadanos.

## 2.2. Políticas

**Plan integral en 2005 y posterior Plan de equidad**

Como se señaló, la matriz de protección social del Estado uruguayo constituye una fuerte red de prevención de la vulnerabilidad y la pobreza. Esta matriz se ha sostenido sobre la base de pilares sectoriales en salud, educación, vivienda y seguridad social. En el año 2005 se articula un plan específico para combatir la pobreza y la indigencia que resitúa este conjunto de prestaciones sociales en el marco de la lucha contra la pobreza quedando esta estrategia bajo la rectoría del nuevo MIDES. Las dos políticas más importantes de este plan de

<sup>13</sup> <http://www.mevir.org.uy/>

<sup>14</sup> <http://www.colonizacion.com.uy/>

Emergencia son las transferencias monetarias condicionadas y la tarjeta alimentaria. Adicionalmente, el MIDES procura transversalizar el combate a la pobreza en los otros cuatro sectores sociales. Este plan integral dio paso al Plan de Equidad que transforma las transferencias condicionadas en un nuevo sistema de asignaciones familiares no contributivo y focalizado en la población vulnerable. Se detallarán más adelante (§ 4.1) las políticas específicas sectoriales para apoyar a las personas en situación de pobreza.

Una de las variables más relevantes para determinar la capacidad efectiva que los Estados tienen para desarrollar políticas que coadyuven a proteger los derechos de los ciudadanos es la prioridad fiscal del gasto público social<sup>15</sup>. El Estado uruguayo se ubica junto a los de Argentina y Brasil entre los de mayor capacidad fiscal de la región medido tanto como porcentaje del producto bruto interno (PIB) que destina al gasto social como porcentaje del gasto total y en tanto gasto real per cápita<sup>16</sup>. El gasto social en Uruguay representa el 74,2% del gasto público total y el 24% del PIB alcanzando un valor de 1.832 dólares por persona en 2012<sup>17</sup>.

**El gasto público social, elevado en Uruguay**

### 3. DERECHO A LA PROTECCIÓN FRENTE A LA POBREZA

#### 3.1. Fundamento

La Constitución consagra en diferentes artículos el derecho a distintos servicios sociales que configuran en sí un derecho a la protección frente a la pobreza. En su artículo 44 establece el derecho a la atención sanitaria, en el artículo 70 plantea la enseñanza primaria y media como obligatoria, en el 45 establece que todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa y en su artículo 254 establece que la justicia será gratuita para las personas declaradas en situación de pobreza.

**Los derechos sociales en la Constitución uruguayo**

#### 3.2. Titulares y obligados

El país tiene cuatro prestaciones no contributivas específicas para personas en situación de pobreza: las asignaciones familiares del Plan de Equidad (AFAM), la tarjeta alimentaria, la pensión por invalidez y la pensión a la vejez. El programa de AFAM consiste en «una prestación no contributiva cuyos beneficiarios son las embarazadas (prenatal), los niños y adolescentes menores de 18 años, que integran hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica o estén en atención de tiempo completo en establecimientos del INAU o en instituciones en

**Beneficiarios de las asignaciones familiares del Plan de Equidad**

<sup>15</sup> Naciones Unidas Uruguay, *Análisis Común de País*, Montevideo, 2009, pp. 64-65.

<sup>16</sup> Vid. CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2014*, Santiago de Chile, 2015.

<sup>17</sup> Ministerio de Desarrollo Social. Presidencia de la República, *Reporte Social 2013*, Montevideo, 2013.

convenio con dicho Instituto. Si el beneficiario es pensionista por invalidez, la asignación se paga hasta los 18 años, siempre que el beneficiario estudie o que su discapacidad justifique la no concurrencia a centros de estudio»<sup>18</sup>. La asistencia consiste en un monto mensual de dinero que administran las personas físicas o jurídicas que ejerzan la capacidad legal del niño, niña o adolescente. Si personas de distinto sexo cumplen con esas condiciones, tendrá preferencia la mujer<sup>19</sup>. Se exige como contraprestación de la asignación la permanencia de los menores en el sistema educativo y la realización de controles de salud. Las Asignaciones Familiares cubren al 2015 a 123.171 hogares<sup>20</sup> representan aproximadamente 460 mil personas.

**Beneficiarios de la Tarjeta Uruguay Social**

La Tarjeta Uruguay Social (TUS)<sup>21</sup> tiene como población objetivo los 60.000 hogares en peor situación socioeconómica de todo el país. Para seleccionar a dicha población, el MIDES realiza visitas en todo el territorio nacional recabando información de la situación de los hogares. En base a esta información se asigna o no la tarjeta<sup>22</sup>.

**Beneficiarios de la pensión por invalidez**

La pensión por invalidez se otorga a todo habitante del país que carezca de recursos para hacer frente a sus necesidades vitales y esté incapacitado en forma absoluta para todo trabajo remunerado (según dictamen del área de Medicina Laboral de BPS). Los beneficiarios deberán probar carencia de recursos. Se tomarán en cuenta los ingresos del solicitante y de sus familiares civilmente obligados a prestarle alimentos, convivan o no con él<sup>23</sup>.

**Beneficiarios de la pensión por vejez**

La pensión por vejez es una prestación no contributiva que se abona mensualmente a personas mayores de 70 años en situación de vulnerabilidad socioeconómica. Los beneficiarios son todos los habitantes del país, con 70 años cumplidos, que carezcan de recursos para hacer frente a sus necesidades vitales. Se tomarán en cuenta los ingresos del solicitante y de sus familiares civilmente obligados a prestarle alimentos, convivan o no con él<sup>24</sup>. Adicionalmente, existe la Asistencia a la vejez, creada por la Ley 18.241 que se cobra a partir de los 65 años.

### 3.3. Contenido

**Prestaciones monetarias de los programas de lucha contra la pobreza**

Las AFAM tienen como objetivo brindar una prestación económica destinada a complementar los ingresos familiares del hogar en situación de vulnerabilidad socioeconómica con menores a cargo, con una escala de pago por niño decreciente y valores superiores si el adolescente asiste a la educación media.

<sup>18</sup> Plan de Equidad (<http://www.mides.gub.uy>)

<sup>19</sup> [http://www.bps.gub.uy/bps/file/3599/2/ley18227\\_asignaciones\\_familiares\\_reglamentacion.pdf](http://www.bps.gub.uy/bps/file/3599/2/ley18227_asignaciones_familiares_reglamentacion.pdf)

<sup>20</sup> <http://www.bps.gub.uy>

<sup>21</sup> <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/55480/3/innova.front/tarjeta-uruguay-social-tus>

<sup>22</sup> <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/55480/3/innova.front/tarjeta-uruguay-social-tus>

<sup>23</sup> <http://www.bps.gub.uy/3487/pension-por-invalidez.html>

<sup>24</sup> <http://www.bps.gub.uy/3488/pension-por-vejez.html>

La TUS consiste en una transferencia monetaria que se otorga a aquellos hogares en situación de extrema vulnerabilidad socioeconómica. Su principal objetivo es asistir a los hogares que tienen mayores dificultades para acceder a un nivel de consumo básico de alimentos y artículos de primera necesidad. Esta transferencia funciona a través de una tarjeta magnética con formato de prepago.

La pensión por discapacidad y por vejez son prestaciones mensuales que se reajustan año a año.

### 3.4. Límites e incumplimientos

El derecho a estas prestaciones no puede legalmente negarse. Debido a la forma de adjudicación de las prestaciones pueden darse incumplimientos por razones administrativas. En primer lugar en el caso de las AFAM, el ingreso se determina por un proceso de análisis de vulnerabilidades, pero la salida del sistema puede ser causada por pasar un umbral fijo de ingresos. En segundo lugar, si un pensionista no cobra, sus recibos caducan y para volver a percibir la prestación debe acreditar nuevamente su existencia ante el Banco de Previsión Social. Por último, en el caso de las personas privadas de libertad no cobran durante la privación de libertad; para rehabilitar el pago deben acreditar el período mediante certificado de encarcelación/excarcelación. Es importante señalar que no existen datos ni registro de incumplimiento disponibles.

**Personas privadas de libertad, único supuesto de exclusión de las prestaciones**

### 3.5. Garantías

En Uruguay hoy, la INDH representa un recurso importante para la protección de estos derechos. Existen además las vías judiciales ordinarias.

**Garantía judicial y de la INDH**

## 4. ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA

### 4.1. Para favorecer el ejercicio de otros derechos sociales

Se entiende por seguridad social el «conjunto de mecanismos diseñados para garantizar los medios de subsistencia de los individuos y sus familias ante eventualidades como accidentes o enfermedades, o ante circunstancias socialmente reconocidas como la vejez y el embarazo»<sup>25</sup>. Desde 1954, la Ley 12.138 establece que toda persona que realice actividades lícitas remuneradas debe estar cubierta por la seguridad social. Esto implica el derecho a jubilaciones, licencias retribuidas por accidentes de trabajo, enfermedad, maternidad y paternidad, acceso al Sistema Nacional Integrado de Salud para trabajadores, hi-

**Derecho a la seguridad social para todos los empleados**

<sup>25</sup> CEPAL, *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*, Santiago de Chile, 2006.



jos y cónyuges, acceso al subsidio por desempleo, asignaciones familiares contributivas, pensiones para hijos o cónyuges en caso de fallecimiento del trabajador, entre otras. En la medida que es una cobertura para todos los empleados protege a las personas de la pobreza. Asimismo, como se describió en § 3, se han desarrollado formas de cobertura no contributiva, tales como las pensiones por vejez, pensiones por invalidez y asignaciones familiares del Plan de Equidad.

Es importante contrastar este aparato normativo con los datos del país para evaluar el efectivo goce de estos derechos. En el análisis de pobreza multidimensional citado en § 1, se indica que la población afectada por la vulneración del derecho a la seguridad social representa el 18,6% de la población del país en el año 2013.

**Derecho al trabajo: salario mínimo y leyes especiales en beneficio de los trabajadores más vulnerables**

El monto del salario mínimo nacional es fijado por el Poder Ejecutivo y es uniforme para todos los trabajadores de manera que ningún salario esté por debajo de ese monto. Existen además montos mínimos por sectores y categorías de trabajadores que son establecidos generalmente mediante la convocatoria a órganos tripartitos de negociación (trabajadores, empleadores y Estado). Se denomina a esta instancia Consejos de Salarios (creados por Ley 10.449), que mediante el mecanismo del diálogo social, establece salarios mínimos por categorías y otros beneficios. Asimismo, funcionan como órgano de conciliación y mediación de conflictos colectivos<sup>26</sup>. El país tiene además otros recursos normativos del derecho laboral que benefician fundamentalmente a los trabajadores más vulnerables a la pobreza como la Ley de Empleo Doméstico, la Ley de Responsabilidad Penal Empresarial y la Ley de Trabajo Rural<sup>27</sup>.

**Derecho a la educación: becas**

En educación, la Constitución y la Ley de Educación definen que el Estado uruguayo proporcionará educación gratuita, laica y obligatoria a todas las personas entre cuatro y 17 años o hasta que terminen sus estudios en enseñanza media. La educación terciaria cuenta con una universidad pública y gratuita sin examen de ingreso y un nivel terciario de formación docente y educación técnica de nivel terciario pública y gratuita. La Ley 18.437, que regula los fines, principios y orientaciones de la educación, declara de interés general la promoción y el efectivo ejercicio del derecho a la educación, como un derecho humano fundamental. El país tiene un conjunto de becas y ayudas destinadas específicamente a personas en situación de pobreza o vulnerabilidad. En primer lugar se debe señalar las Escuelas de Tiempo Completo que tienen una amplia cobertura en el país atendiendo a niños desde los cuatro años en horario extendido. Allí se brinda un servicio de alimentación balanceado en tres momentos: desayuno, almuerzo y merienda<sup>28</sup>. Adicionalmente, se cuenta con las becas de acceso a la continuidad educativa para estudiantes de la Educación Media, el programa Compromiso Educativo para estudiantes de enseñanza media, las becas del Fondo de Solidaridad destinadas a estudiantes de bajos recursos económicos para apoyar la realización de estudios terciarios la Universidad de la República, la Universidad

<sup>26</sup> <http://www.mtss.gub.uy/web/mtss/salarios>

<sup>27</sup> <http://www.impo.gub.uy>

<sup>28</sup> <http://www.cep.edu.uy/tiempo-completo-modelo-pedagogico-fundamentacion>

Tecnológica y la Universidad del Trabajo del Uruguay y varios programa de becas para estudiantes de Formación Docente. Por último, el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) brinda formación gratuita para personas en situación de vulnerabilidad económica. Los datos de pobreza multidimensional del estudio referido en § 1 indican que existe un 22,9% de personas con este derecho vulnerado en el año 2013.

La Ley 18.211, de creación del Sistema Nacional Integrado de Salud y del Seguro Nacional de Salud, concibe la salud como derecho humano efectivizado por el Estado. En la misma se plantea que «dicho sistema asegurará el acceso a servicios integrales de salud a todos los habitantes residentes en el país» (art. 2.2). La Ley garantiza el pago de un seguro de salud en una institución médica de elección del ciudadano para todas las personas contribuyentes a la seguridad social y sus miembros familiares. También tienen derecho a acceder a este sistema de aseguramiento los jubilados y pensionistas. En los casos en que ningún miembro familiar sea contribuyente, las personas tendrán derechos gratuitos de asistencia en los servicios de salud del estado. La Ley tiene entre sus objetivos la universalidad en la cobertura, la equidad en la financiación y la igualdad de atención independientemente de la capacidad de pago de los usuarios. Es así que aún las personas que no tienen cobertura de seguridad social, tienen acceso a la salud mediante ASSE. Un ingrediente importante del sistema de salud uruguayo que da cobertura a las personas en situación de pobreza es el Fondo Nacional de Recursos cuya misión es «otorgar financiamiento a un conjunto de prestaciones médicas altamente especializadas incluyendo medicamentos de alto costo, de demostrada efectividad, permitiendo que las mismas estén disponibles con equidad para toda la población del país asegurando que dichas prestaciones se realicen con el máximo de calidad y eficiencia y en condiciones de sustentabilidad económica y financiera»<sup>29</sup>. En cuanto al goce efectivo del derecho a la salud, en el análisis de pobreza multidimensional se registra que el 2% de la población no accede a él.

En vivienda, la Ley 13.728 (Plan Nacional de Viviendas) de 1968, determina que «toda familia, cualesquiera sean sus recursos económicos, debe poder acceder a una vivienda adecuada», siendo «función del Estado crear las condiciones que permitan el cumplimiento efectivo de ese derecho». Todas las viviendas que se construyan en el país deberán cumplir con el mínimo habitacional definido por la propia Ley (arts. 17 y 18). Existen un conjunto de programas de vivienda de cobertura mayor o menor destinados a la población en situación de pobreza. La ANV posee como mandato favorecer el acceso a la vivienda a personas de bajos ingresos y capacidad de ahorro, lo cual hace mediante diversos programas de crédito subsidiado y apoyo a la solución habitacional. Otros programas a destacar son: el Programa de Mejoramiento de Barrios - PMB (ex PIAI). El Organismo responsable es el MVOTMA y son coejecutoras las Intendencias. El objetivo del programa es contribuir a mejorar la calidad de vida de la población residente en asentamientos irregulares y

**Derecho a la salud:  
universalidad; el  
Fondo Nacional de  
Recursos**

**Derecho a la  
vivienda: programas  
para personas de  
bajos ingresos**

<sup>29</sup> <http://www.fnr.gub.uy/mision>

prevenir la formación de nuevos asentamientos. Se hace énfasis en la prevención de formación de asentamientos precarios, promoviendo y financiando la construcción de espacios públicos que revitalicen al barrio, tomando en cuenta la comunidad que lo habita<sup>30</sup>. El Plan Juntos constituye una herramienta para contribuir a hacer efectivo el derecho de la población más vulnerable a acceder a un hábitat digno, mediante acciones tendientes a mejorar la calidad de vida, la integración social y el fortalecimiento de la participación<sup>31</sup>. El Programa Soluciones Habitacionales ofrece soluciones habitacionales en régimen de uso y goce o a través de subsidios, a jubilados y pensionistas de bajos recursos del BPS, que residan en forma permanente en el país y carezcan de vivienda propia<sup>32</sup>. El Fondo de garantías de alquiler (a cargo del MVOTMA, con apoyo de ANV y MEF) permite acceder a un certificado de garantía con respaldo del Estado para el acceso a alquiler de vivienda. El programa ofrece garantías para facilitar el alquiler de viviendas. Pueden acceder al préstamo aquellos hogares de bajos ingresos que no posean propiedades en el departamento donde desean alquilar. Por último, hay que destacar dos programas específicos para soluciones habitacionales del medio rural administrados por MEVIR: Electrificación Rural (un programa que facilita el acceso a la red de energía eléctrica a los grupos de productores y asalariados rurales) y el Programa Unidades Productivas (brinda apoyo a productores familiares y/o residentes rurales estables que necesiten vivienda nueva o refaccionar la existente, así como realizar alguna construcción de infraestructura)<sup>33</sup>. La vivienda representa el derecho con mayor cantidad de personas vulneradas: 32,7% de acuerdo al análisis de pobreza multidimensional.

#### Acciones contra la brecha digital

En los últimos años en Uruguay se han tomado una serie de medidas para asegurar a las personas en situación de pobreza monetaria el acceso a la información y la disminución de la brecha digital entre los hogares de mayores ingresos y los de menores ingresos. Se destaca la creación de AGESIC, agencia que lidera las políticas públicas vinculadas a la inclusión digital y responsable del primer portal de datos abiertos de gobierno de la región<sup>34</sup>. Entre los planes en la materia, cabe mencionar: a) El Plan Ceibal, creado por la Ley 18.640/2010, para el Apoyo a la Educación de la Niñez y la Adolescencia, que encarga al Centro Ceibal la gestión del Programa para la Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea, tendiente a promover la inclusión digital para un mayor y mejor acceso a la educación y a la cultura<sup>35</sup>; b) El programa Ibirapitá, creado por el Decreto 130/015 con la finalidad de propender a la igualdad de acceso al conocimiento e inclusión social de los jubilados, mediante la entrega de dispositivos que permita conectividad a Internet; c) el Plan Nacional de Alfabetización Digital (PNAD), uno de los pilares del Proyecto Centros MEC, se inscribe dentro de los esfuerzos del país

<sup>30</sup> <http://www.piai.gub.uy>

<sup>31</sup> <http://www.juntos.gub.uy>

<sup>32</sup> [http://www.bps.gub.uy/3493/soluciones\\_habitacionales.html](http://www.bps.gub.uy/3493/soluciones_habitacionales.html)

<sup>33</sup> <http://www.mevir.org.uy>

<sup>34</sup> <http://www.agesic.gub.uy>

<sup>35</sup> <http://www.ceibal.edu.uy/>

por universalizar el acceso y uso de las tecnologías de la información y comunicación<sup>36</sup>.

#### 4.2. En otros ámbitos

El Estado uruguayo ha tomado medidas tendientes a proteger a personas víctimas de trata, delito al que los niños, niñas, adolescentes y mujeres en situación de pobreza son particularmente vulnerables. La ley 17.861/2004 ratifica la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos Complementarios para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente de Mujeres y Niños, y el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aires y el Decreto 304/015 crea la Mesa Interinstitucional para la prevención y combate de la trata de personas para fortalecer las acciones para la prevención y combate de la trata de personas y la atención de sus víctimas<sup>37</sup>.

La reforma tributaria operada por Decreto 148/07<sup>38</sup> reglamenta el impuesto a las personas físicas (tributo anual de carácter personal y directo) y determina mínimos no imponibles que protegen a las personas en situación de pobreza. Esta reforma se establece mediante el decreto 148/07. El monotributo social es un tributo único que pagan las personas que integran hogares por debajo de la línea de pobreza o están en situación de vulnerabilidad social, que producen y/o comercializan cualquier tipo de bienes o prestan cualquier tipo de servicios<sup>39</sup>.

En Uruguay existen mecanismos de acceso a la justicia para las personas en situación de pobreza. Dichas personas pueden acceder a la justicia mediante las Defensorías Públicas que dependen del Poder Judicial. Por otro lado cuentan con la asistencia gratuita que brinda la Universidad de la República a través del Consultorio Jurídico que funciona a través del Consultorio Central como los Consultorios Barriales y Departamentales. Existen además recursos adicionales tales como la Auxiliatoria de pobreza que es una acción legal que se tramita para evitar tributación en los casos de personas en situación de pobreza y la exoneración tributaria para los casos de materia de familia, niñez y adolescencia. El límite de ingresos para atender al consultante es de dos salarios mínimos nacionales por núcleo familiar. Este requerimiento debe ser acreditado por el consultante a través de un medio fidedigno<sup>40</sup>.

Existen en el país una serie de dispositivos legales tendientes a proteger las situaciones de pobreza en el ámbito del Derecho privado. Entre ellas se destacan: la figura del «bien de familia» que permite la constitución de cualquier bien inmueble a favor de determinada persona, las cooperativas sociales que son de acuerdo a la Ley 18.407

**Normativa y Mesa  
contra la trata de  
personas**

**Exenciones fiscales y  
monotributo social**

**Asistencia legal a  
personas sin recursos**

**Derecho privado:  
donaciones,  
cooperativas y  
protección de  
consumidores**

<sup>36</sup> <http://www.mec.gub.uy>

<sup>37</sup> <http://www.impo.gub.uy>

<sup>38</sup> <http://www.impo.com.uy/bases/decretos/148-2007/1>

<sup>39</sup> La Ley 18.874 determina quiénes pueden aspirar al monotributo social.

<sup>40</sup> <http://www.impo.com.uy/bases/codigo-general-proceso/15982-1988/406>

«aquellas cooperativas de trabajo que tienen por objeto proporcionar a sus socios un puesto de trabajo para el desarrollo de actividades económicas, agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios, con el fin de lograr la inserción social y laboral de los jefes y jefas de hogares pertenecientes a sectores con necesidades básicas insatisfechas, jóvenes, discapacitados, minorías étnicas y todo grupo en situación de extrema vulnerabilidad social»<sup>41</sup>. Por último, la Ley de Defensa del consumidor<sup>42</sup> y la de Inclusión Financiera protegen también a las personas en situación de pobreza<sup>43</sup>.

## 5. GRUPOS VULNERABLES

**Niñez y adolescencia:  
los Centros de  
Atención a la Infancia  
y la Familia y centros  
de acogida**

La niñez y adolescencia tienen un conjunto de normas específicas que buscan la protección de esta población frente a la pobreza y cuentan con el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), cuya misión es «garantizar el ejercicio efectivo de la ciudadanía todos los niños, niñas y adolescentes del Uruguay de acuerdo a su calidad de sujeto pleno de derecho»<sup>44</sup>. No obstante los esfuerzos realizados, el país tiene importantes diferencias de pobreza según edad en perjuicio de los más jóvenes. Los niveles de pobreza más altos corresponden a los menores de seis años de edad, seguidos de los que tienen entre 6 y 12 y entre 13 y 17 años<sup>45</sup>. Para la protección de la infancia frente a la pobreza Uruguay tiene, adicionalmente a las ya referidas transferencias monetarias (§ 3.3) y los programas de apoyo en la educación inicial y primaria (§ 4.1 b), varios programas en la órbita del INAU entre los que se destacan los Centros de Atención a la Infancia y la Familia (Plan CAIF), que constituyen una política pública interinstitucional de atención integral a la primera infancia, de alianza entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil. Mediante la implementación de estos centros socioeducativos de primera infancia, se busca garantizar la protección y promoción de los derechos de los niños y niñas desde la concepción hasta los 3 años. Para el caso de niños y adolescentes en situación de desamparo el INAU ofrece a través del Espacio Infancia centros de acogida y cuidado de 24 horas.

**Uruguay Crece  
Contigo, para la  
protección de la  
primera infancia**

Por otra parte, Uruguay Crece Contigo es una política pública que funciona en la órbita del MIDES de cobertura nacional, que apunta a consolidar un sistema de protección integral a la primera infancia. Para ello se propone el desarrollo de acciones universales y focalizadas que garanticen los cuidados y protección adecuados de las mujeres embarazadas y el desarrollo de niños y niñas menores de 4 años, desde una perspectiva de derechos, género y generaciones<sup>46</sup>.

<sup>41</sup> <http://www.fcpc.coop/cooperativismo-de-trabajo-asociado/que-es-una-cooperativa-social/>

<sup>42</sup> <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17250-2000>

<sup>43</sup> <https://www.impo.com.uy>

<sup>44</sup> <http://www.inau.gub.uy>

<sup>45</sup> Ministerio de Desarrollo Social. Presidencia de la República, *Reporte...* cit., p. 23.

<sup>46</sup> MIDES, *Cartilla de recursos sociales. Relevamiento de organismos nacionales*, Montevideo, 2015.

En el caso de la población adolescente, el INAU cuenta con un conjunto de programas de apoyo a la población adolescente en situación de pobreza (centros juveniles, apoyo y capacitación laboral y la regulación e inspección laboral para proteger los derechos de los y las adolescentes). Existe además bajo la órbita del MIDES, un Instituto Nacional de la Juventud (INJU) que coordina acciones para jóvenes incluyendo la población adolescente, un programa específico para jóvenes (Jóvenes en red) que trabaja con adolescentes y varias iniciativas de apoyo al estudio y trabajo (§ 4.1). Finalmente, cabe destacarse la Ley de Empleo Juvenil (Ley 19.133), que incluye a la población adolescente y la reciente creación del Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (Ley 19.367) que apunta a la inserción social de los adolescentes en conflicto con la ley penal. Ambas leyes tienen incorporada una visión integral y de derechos.

La mayor vulnerabilidad a la pobreza de las mujeres debido a sus tareas vinculadas a cuidados y la dedicación al trabajo no remunerado queda generalmente oculta detrás de la medición de la pobreza por hogares. El hecho de que la dedicación al trabajo no remunerado sea mayor en las mujeres de los quintiles más pobres implica que su dedicación al trabajo remunerado es menor<sup>47</sup> y por tanto que la posibilidad de tener ingresos propios sea menor también. Esto lleva inevitablemente a situaciones de vulnerabilidad económica aún para mujeres que no viven en hogares pobres. Dos dispositivos legales apuntan a aliviar estas desigualdades: la Ley de licencias parentales y el Sistema Nacional Integrado de Cuidados, leyes de reciente generación que incorporan una perspectiva de derechos y tendrán también un impacto positivo en las mujeres en situación de pobreza en la medida que apuntan a aliviar la carga de cuidados que sufren las mujeres en general y en particular las mujeres en situación de pobreza.

La Ley de Empleo Doméstico trajo importantes cambios para un sector compuesto en su mayoría por trabajadoras en situación de vulnerabilidad. La Ley de Empleo Juvenil, ya referida, contempla que el 50% del total de contrataciones de primera experiencia laboral beneficiará a mujeres jóvenes.

Por otra parte el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) cuya misión es «garantizar las condiciones materiales y simbólicas de igualdad para el desarrollo de las mujeres como sujetas de derechos»<sup>48</sup> ofrece los Servicios públicos de atención a mujeres en situación de violencia basada en género. Se agregan a estos servicios el Programa de soluciones habitacionales para mujeres en salida de violencia doméstica, el Servicio para mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual y el Programa de apoyo a mujeres con VIH. En Uruguay, la violencia basada en género tiene una fuerte prevalencia<sup>49</sup> y si bien se cuenta con dos instancias de

**Acciones a favor de la adolescencia en situación de pobreza**

**Leyes contra la desigualdad de la mujer**

**Lucha contra la violencia de género**

<sup>47</sup> Ministerio de Desarrollo Social. Presidencia de la República, *Reporte...*, cit., p. 299.

<sup>48</sup> <http://www.inmujeres.gub.uy>

<sup>49</sup> Ministerio de Desarrollo Social. Presidencia de la República, *Reporte...*, cit., p. 311.

**Migrantes en situación de pobreza: exención de sanciones y tasas; tareas pendientes**

coordinación de políticas interinstitucionales (Consejo Nacional de Género y Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica), la normativa necesita actualización. Así lo ha señalado la CEDAW en la revisión del último informe del país en julio de 2016<sup>50</sup>.

La Ley 18.250/2008 (reglamentada por el Decreto 394/009) establece que el Estado uruguayo reconoce como «derecho inalienable de las personas migrantes y sus familiares sin perjuicio de su situación migratoria, el derecho a la migración, el derecho a la reunificación familiar, al debido proceso y acceso a la justicia, así como a la igualdad de derechos con los nacionales, sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición»<sup>51</sup>. Establece específicamente en su artículo 70 la exoneración de la tasa correspondiente a sanciones administrativas a aquellas personas que se encuentren en situación de pobreza. Asimismo, y en igualdad de condiciones, podrá exonerar de la tasa correspondiente a sus servicios a aquellas personas que sean solicitantes de refugio o refugiadas<sup>52</sup>. La Junta Nacional de Migración que coordina las acciones interinstitucionales ha sido parte de la respuesta estatal a la nueva realidad del país que se ha convertido en pocos años en receptor de migración regional<sup>53</sup> y debe adecuar sus prestaciones y servicios para asegurar el pleno ejercicio de derechos de la población migrante.

**Leyes a favor de adultos mayores**

El Instituto Nacional de las Personas Mayores (Inmayores) fue creado por la Ley 18.617 en la órbita del MIDES. Es el instituto rector en materia de vejez y envejecimiento y tiene por cometido la promoción integral de las personas mayores. Sus funciones principales son «la coordinación, diseño y evaluación de las políticas sociales dirigidas a dicha población»<sup>54</sup>. Se han implementado varios programas que atienden específicamente a esta población (Vivienda y soluciones habitacionales, Programa Adulto Mayor, la ya referida Pensión por Vejez, Asistencia a la Vejez, Atención integral para personas mayores en situación de calle, Préstamos Sociales a Pasivos), se creó el Sistema Nacional Integrado de Cuidados (Ley 19.353) que atenderá a las personas mayores que sean dependientes y la Ley 17.066<sup>55</sup> regula los servicios de larga estadía, pero hay que tener en cuenta que Uruguay es el país que presenta la estructura poblacional más envejecida de la región (según el censo de 2011, el 13,7% de la población está compuesto por personas de 65 años y más), por lo que los desafíos siguen siendo muy relevantes en esta materia. No obstante, es importante

<sup>50</sup> [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fURY%2fCO%2f8-9&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fURY%2fCO%2f8-9&Lang=en)

<sup>51</sup> <http://www.impo.com.uy/bases/leyes/18250-2008>

<sup>52</sup> <http://www.impo.com.uy/bases/leyes/18250-2008>

<sup>53</sup> INE, *Resultados del Censo de Población 2011: población, crecimiento y estructura por sexo y edad*, Montevideo, 2012.

<sup>54</sup> <http://inmayores.mides.gub.uy/innovaportal/v/20917/4/innova.front/institucional>

<sup>55</sup> <http://200.40.229.134/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=17066&Anchor=>

destacar que la pobreza monetaria encuentra sus menores niveles de incidencia entre las personas adultas mayores<sup>56</sup>.

El artículo 256 de la Ley 18.172/2007 creó el Programa Nacional de Discapacidad (PRONADIS) con el fin de «mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad y apuntando a la capacitación como medio para la inclusión social y en el mercado laboral»<sup>57</sup>. Existen un conjunto de programas y dispositivos que atienden a las personas con discapacidad: Centro de recursos para alumnos ciegos y con baja visión, Atención a alumnos sordos, Plan Nacional de acceso a la justicia y protección jurídica de las personas en situación de discapacidad), un Sistema Nacional Integrado de Cuidados (Ley 19.353), que atenderá a las personas con discapacidad que sean dependientes, y dos leyes específicas que prohíben la discriminación por motivos de discapacidad: Ley 17.817 y Ley 18.651. Pero se debe señalar que esta última ley todavía no ha sido reglamentada, demorando el cumplimiento efectivo de los derechos de las personas con discapacidad. En particular el acceso al trabajo, medio para evitar caer en situaciones de pobreza, no está garantizado para esta población en Uruguay.

Uruguay cuenta con una política de tierras que tiene como cometido asentar y adjudicar tierras, priorizando a los productores familiares de mayor fragilidad social y productiva. Debe ser productor familiar probado, o con oficios rurales, radicado en el campo, preferentemente con familia constituida, historia agropecuaria y necesidad de tierra o en riesgo de desalojo. El organismo responsable es el Instituto Nacional de Colonización.

La protección de la población afrodescendiente cuenta con la Ley 19.122, que establece disposiciones con el fin de favorecer la participación de los afrodescendientes en las áreas educativa y laboral. Asimismo, la ley de Empleo Juvenil, ya referida, contempla específicamente la situación de la población afrodescendiente joven. No obstante, los datos sobre el ejercicio de los derechos a la educación y al trabajo indican una situación de desigualdad entre la población afrodescendiente y no afrodescendiente en perjuicio de los primeros<sup>58</sup>. Asimismo, debe señalarse que en el año 2014, la incidencia de la pobreza por ingresos para las personas con ascendencia afro era 23% mientras que para quienes no tenían esa ascendencia principal era de 9%<sup>59</sup>.

Como reconocimiento a la situación de vulnerabilidad social de las personas trans (transexuales, travestis y transgénero), desde setiembre de 2012 se otorga una TUS a las personas trans que la soliciten, sin excepción. El monto a acreditarse es el equivalente al de los hogares con un menor a cargo<sup>60</sup>. También, en la referida Ley de Empleo

**Leyes y acciones a favor de las personas con discapacidad**

**Política de tierras y protección contra la pobreza**

**Ley de protección de afrodescendientes; desigualdad persistente**

**Apoyo a los transexuales**

<sup>56</sup> Ministerio de Desarrollo Social. Presidencia de la República, *Reporte...*, cit., pp. 251-266.

<sup>57</sup> <http://pronadis.mides.gub.uy/innovaportal/v/15317/9/innova.front/objetivos>

<sup>58</sup> Ministerio de Desarrollo Social. Presidencia de la República, *Reporte...*, cit., pp. 279- 295.

<sup>59</sup> Ministerio de Desarrollo Social. Presidencia de la República, *Reporte...*, cit., p. 24.

<sup>60</sup> <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/55480/3/innova.front/tarjeta-uruguay-social-tus>



**Acciones a favor de las personas privadas de libertad**

Juvenil (§ 5.2) existe una disposición específica para personas trans que indica que 2% del total de contrataciones de primera experiencia laboral beneficiará a esta población.

La población privada de libertad tanto adulta como juvenil es un grupo particularmente vulnerable a la pobreza y requiere de medidas especiales. Para la población adolescente se creó recientemente el INISA, ya referido. Para la población adulta, desde el año 2005 con la Ley 17.897 de Humanización del Sistema Carcelario y las observaciones del Informe del Relator Especial contra la Tortura Manfred Nowak en su Misión a Uruguay en 2009<sup>61</sup>, el sistema carcelario empezó a transitar una reforma que dio paso a la creación del Instituto Nacional de Rehabilitación (por Ley de Presupuesto Nacional 18.719/2010, sustituyendo a la entonces Dirección Nacional de Cárceles, Penitenciarias y Centros de Recuperación). Si bien la misma creación significó un cambio en términos de habitabilidad, hacinamiento, acceso a la salud, trabajo y educación de la población, la situación de vulnerabilidad es aún importante (ver III.17).

**6. FUENTES DE INTERNET**

<http://www.impo.com.uy>  
<http://www.centrosmec.org.uy>  
<http://www.mides.gub.uy>  
<https://parlamento.gub.uy>  
<http://www.poderjudicial.gub.uy/defensorias-de-oficio-del-interior.html>  
<http://www.fiscalia.gub.uy>  
<http://inddhh.gub.uy>  
<http://www.colonizacion.com.uy>  
<http://www.mevir.org.uy>  
<http://www.asse.com.uy>  
<http://www.anv.gub.uy>

<sup>61</sup> [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/A-HRC-22-53\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/A-HRC-22-53_sp.pdf)

## 18. VENEZUELA

1. DATOS SOBRE POBREZA. 2. INSTITUCIONES Y POLÍTICAS: 2.1. Instituciones; 2.2. Políticas. 3. DERECHO A LA PROTECCIÓN FRENTE A LA POBREZA: 3.1. Fundamento; 3.2. Titulares y obligados; 3.3. Contenido; 3.4. Garantías. 4. ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA: 4.1. Para favorecer el ejercicio de otros derechos sociales; 4.2. En otros ámbitos. 5. GRUPOS VULNERABLES. 6. FUENTES DE INTERNET

### 1. DATOS SOBRE POBREZA

Según el Censo de Población y Vivienda realizado por la Oficina Central de Estadística e Información (OCEI, actualmente Instituto Nacional de Estadística-INE), la población venezolana para 1990 fue

**Datos de pobreza  
extrema en Venezuela**

---

\* *Abreviaturas:* ACNUR = Agencia de la Organización de las Naciones Unidas para los Refugiados; AN = Asamblea Nacional; ALBA-TCP = Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos; BANMUJER = Banco de Desarrollo de la Mujer; BANAVIH = Banco Nacional de Vivienda y Hábitat; BCV = Banco Central de Venezuela; CAN = Canasta Alimentaria Normativa; CAT = Centros de Alta Tecnología; CEPAL = Comisión Económica para América Latina; CDI = Centros de Diagnóstico Integral; COF = Centro de Orientación Familiar; CONARE = Comisión Nacional para Refugiados; CNE = Consejo Nacional Electoral; CG = Coeficiente de Gini; CONAPDIS = Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad; COPP = Código Orgánico Procesal Penal; CP = Código Penal; CRBV = Constitución de la República Bolivariana de Venezuela; DP = Defensa pública; DdP = Defensoría del Pueblo; FCI = Fondo de Compensación Interterritorial; FUNDAPROAL = Fundación Programa de Alimentos Estratégicos; FCI = Fondo de Compensación Interterritorial; FG = Fondo de Garantía; FMNH = Fundación Misión Negra Hipólita; GMHP = Gran Misión Hogares de la Patria; GMBNBT = Gran Misión Barrio Nuevo Barrio Tricolor; GMVV = Gran Misión Vivienda Venezuela; GMAMV = Gran Misión en Amor Mayor Venezuela; INE = Instituto Nacional de Estadísticas; INN = Instituto Nacional de Nutrición; ISLR = Impuesto Sobre la Renta; IDH = Índice de Desarrollo Humano; INASS = Instituto Nacional de los Servicios Sociales; LI = Línea de Ingreso; LOSSS = Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social; LSERS = Ley de Servicios Sociales; LOSRRAA = Ley Orgánica de Refugiados y Asilados o Asiladas; LOE = Ley Orgánica de Educación; LODMVLV = Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; LRPVH = Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat; LOCFG = Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno; LEM = Ley de Extranjería y Migración; LOCTI = Ley Orgánica de Ciencia, Tecnología e Innovación; LPPJ = Ley del Poder Popular para la Juventud; LOTTT = Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras; LOPCI = Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas; LOADGC = Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales; LISR = Ley de Impuesto sobre la Renta; LII = Ley de Idiomas Indígenas; LOCDR = Ley Orgánica Contra la Discriminación Racial; LPcD = Ley para las

de 18.105.265 personas. De este total, 6,3%<sup>1</sup> percibía ingresos inferiores a un dólar por día. El Censo realizado en 2001 empadronó un total de 23.054.210 personas, de las que 9,6% vivía con ingresos inferiores a un dólar diario. A través del XIV Censo de Población y Vivienda 2011, se observó que la población había alcanzando un total de 27.227.930 personas, donde el 8,5% percibía menos de un dólar al día<sup>2</sup>. Este indicador se situó en 9,3% en 2015 cuando la población venezolana se estimó en 27.221.228 personas<sup>3</sup>.

#### Población en situación de calle

En 1990 el 14,4% de la población venezolana se encontraba en situación de indigencia, según la medición por el método de Línea de Pobreza regionalmente comparable. Para 2000 dicho porcentaje se eleva a 18,0% y en 2013, se reduce a casi la mitad, ubicándose en 9,8%. Este descenso de la población en situación de calle, estuvo influenciada por la creación en 2006 de la Misión Negra Hipólita<sup>4</sup>.

#### Índice de desigualdad o Coeficiente de Gini

De acuerdo con cifras suministradas por el INE, el Índice de desigualdad o Coeficiente de Gini, se calculó en 0,486 para 1998. Posteriormente, se ubicó en 0,477 en el 2000 y siguió disminuyendo durante 2010 para llegar a 0,390, lo que permitió posicionar al país con el Coeficiente de Gini más bajo de América Latina<sup>5</sup>. El Índice de Desigualdad venezolano se ha mantenido estable durante los primeros años de la segunda década del tercer milenio. En 2015 el indicador se ubicó en 0,391<sup>6</sup>.

Personas con Discapacidad; LOPNNA = Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes; MPPCMS = Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Movimientos Sociales; MPPMIG = Ministerio del Poder Popular para la Mujer e Igualdad de Género; MINHAVI = Ministerio del Poder Popular para Hábitat y Vivienda; MPPPI = Ministerio del Poder Popular para los Pueblos Indígenas; NBI = Necesidades Básicas Insatisfechas; ONU = Organización de las Naciones Unidas; ODM = Objetivos de Desarrollo del Milenio; ONAPRE = Oficina Nacional de Presupuesto; PAE = Programa de Alimentación Escolar; PNF = Planes Nacionales de Formación; PNUD = Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; PTIH = Plan de Transformación Integral del Hábitat; PMR = Precios Medios Referenciales; PCD = Personas con Discapacidad; SINCO = Sistema de Integración Comunal; SRI = Salas de Rehabilitación Integral; SIVIH = Sistema Nacional de Vivienda y Hábitat; SDH = Subsidio Directo Habitacional; SIMADI = Sistema Marginal de Divisas; TSJ = Tribunal Supremo de Justicia; VENALCASA = Venezolana de Alimentos La Casa.

<sup>1</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Perfil de países*. En: [http://interwp.cepal.org/perfil\\_ODM/PDF/VEN\\_ES.pdf](http://interwp.cepal.org/perfil_ODM/PDF/VEN_ES.pdf). Consultado el 29 de junio de 2016.

<sup>2</sup> República Bolivariana de Venezuela. *Cumpliendo las metas del milenio 2012*. En: [undp\\_ve\\_informe\\_odm\\_2012.pdf](http://undp_ve_informe_odm_2012.pdf). Consultado el 22 de agosto de 2016.

<sup>3</sup> Instituto Nacional de Estadística, *Pobreza*. En: [http://www.ine.gov.ve/index.php?option=com\\_content&view=category&id=104&Itemid=45](http://www.ine.gov.ve/index.php?option=com_content&view=category&id=104&Itemid=45). Consultado el 15 de julio de 2016.

<sup>4</sup> La Misión Negra Hipólita fue creada en 2006 con la finalidad brindar protección social e integral, asegurando el derecho a la vida, el trabajo, la cultura, educación, justicia social e igualdad sin discriminación alguna a los ciudadanos y ciudadanas en situación de calle.

<sup>5</sup> Encuesta de Hogares por Muestreo-Instituto Nacional de Estadística, *Coefficiente de Gini. 1eros semestres de cada año. No se incluyen hogares con ingresos iguales a cero*. En: [http://www.ine.gov.ve/index.php?option=com\\_content&view=category&id=104:pobreza&Itemid=45](http://www.ine.gov.ve/index.php?option=com_content&view=category&id=104:pobreza&Itemid=45). Consultado el 1 de julio de 2016.

<sup>6</sup> Ministerio del Poder Popular para Planificación. *Sistema de Información para la Planificación y el Desarrollo. Índice Nacional de Desarrollo Humano*. En: [http://www.infoplan.mppp.gob.ve/?page\\_id=1740](http://www.infoplan.mppp.gob.ve/?page_id=1740). Consultado el 22 de agosto de 2016.

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) venezolano se estableció en 0,644 durante 1990<sup>7</sup>, aumentando a 0,677 en 2000<sup>8</sup>. Para finales de 2010 este índice cerró en 0,759 puntos, permitiendo al país escalar tres posiciones en el ranking mundial de desarrollo, ubicándose en la posición 75 de 169 países, entrando en el grupo de las naciones clasificadas como de desarrollo «alto». En 2013 el IDH se calculó en 0,764<sup>9</sup> ubicando a Venezuela en el puesto 71 del ranking mundial. Al año siguiente, este índice se estableció en 0.762<sup>10</sup>.

**Índice de Desarrollo Humano**

## 2. INSTITUCIONES Y POLÍTICAS

### 2.1. Instituciones

La pobreza es abordada por el Estado venezolano desde una visión integral. Debido a ello, toda la estructura del Poder Ejecutivo está a cargo de diseñar, ejecutar, hacer seguimiento y evaluar acciones (planes, políticas, programas, proyectos, ayudas y servicios, entre otros) que coadyuven a la disminución de la pobreza en el país.

**Visión integral de la pobreza: órganos administrativos nacionales**

Mediante la Vicepresidencia de la República y del Consejo Federal de Gobierno<sup>11</sup>, se constituyó el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) y el Sistema de Integración Comunal (SINCO) dirigidos a recibir proyectos del Poder Popular<sup>12</sup> para la tramitación de recursos en aras de promover el desarrollo equilibrado de las comunidades de menor desarrollo en apego al artículo 22 de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno (LOCFG)<sup>13</sup>.

Adicionalmente, los municipios tienen como competencia en la ordenación y promoción del desarrollo económico y social y el mejoramiento, en general, de las condiciones de vida de la comunidad.

**Competencias municipales**

A la Asamblea Nacional (AN) le corresponde, entre otras actividades: ejercer funciones de control sobre el Gobierno y la Administración Pública Nacional; discutir y aprobar el presupuesto nacional y todo proyecto de ley concerniente al régimen tributario y al crédito público; y autorizar los créditos adicionales al presupuesto (art. 187 CRBV). En su organización, la AN tiene una Comisión Permanente

**Competencias parlamentarias**

<sup>7</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD, *Informe Sobre Desarrollo Humano, 2014*. Citado en: Instituto Nacional de Estadística, *Índice de Desarrollo Humano, 1980-2013*. En: [http://www.ine.gov.ve/documentos/Social/IndicedeDesarrolloHumano/pdf/Desarrollo\\_Humano.pdf](http://www.ine.gov.ve/documentos/Social/IndicedeDesarrolloHumano/pdf/Desarrollo_Humano.pdf). Consultado el 22 de agosto de 2016.

<sup>8</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD, *Informe Sobre Desarrollo Humano, 2014*. Cit.

<sup>9</sup> Instituto Nacional de Estadística, *Índice de Desarrollo Humano*. En: [http://www.ine.gov.ve/index.php?option=com\\_content&view=category&cid=78&Itemid=41](http://www.ine.gov.ve/index.php?option=com_content&view=category&cid=78&Itemid=41). Consultado el 11 de julio de 2016.

<sup>10</sup> Ministerio del Poder Popular para Planificación. *Sistema de Información para la Planificación y el Desarrollo. Índice Nacional de Desarrollo Humano*. En: [http://www.infoplan.mppp.gob.ve/?page\\_id=1740](http://www.infoplan.mppp.gob.ve/?page_id=1740). Consultado el 22 de agosto de 2016.

<sup>11</sup> Consejo Federal de Gobierno, *Enlaces CFG*. En: <http://www.cfg.gob.ve/>. Consultado el 11 de julio de 2016.

<sup>12</sup> Ley Orgánica del Poder Popular. Gaceta Oficial 6.011 Extraordinario, 21 de diciembre de 2010.

<sup>13</sup> Gaceta Oficial 5.963, 22 de febrero 2010.

## Competencias presupuestarias

de Finanzas y Desarrollo Económico, una Comisión permanente de Desarrollo Social Integral y una Comisión Permanente de la Familia.

Por su parte, la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE), ente adscrito al Ministerio del Poder Popular para la Banca y Finanzas es la encargada de preparar el proyecto de ley de presupuesto y todos los informes que sean requeridos por las autoridades competentes, aprobar, conjuntamente con la Oficina Nacional del Tesoro, la programación de la ejecución de la ley de presupuesto; analizar las solicitudes de modificaciones presupuestarias que deban ser sometidas a su consideración y emitir opinión al respecto; evaluar la ejecución de los presupuestos aplicando las normas y criterios establecidos por esta Ley, su reglamento y las normas técnicas respectivas; e informar al Ministro del Poder Popular para la Banca y Finanzas, con la periodicidad que éste lo requiera, acerca de la gestión presupuestaria del sector público.

## 2.2. Políticas

## Planes nacionales contra la pobreza

En las *Líneas Generales del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2001-2007*, se entiende la pobreza como el resultado de un proceso histórico generado por diversos actores sociopolíticos; que marcaron «profundas y amplias desigualdades sociales» que eran necesarias superar con políticas progresivas que respondieran «a las necesidades sociales garantizando la universalización de los derechos y la equidad de oportunidades a mejores condiciones materiales de vida para todos y todas».

Desde este Plan se crearon diversas Misiones Sociales (2003-2004) que vinieron a representar grandes avances para la población venezolana, incluyendo el hecho de decretarse a Venezuela como Territorio Libre de Analfabetismo (Misión Robinson); el mejoramiento del Sistema Nacional de Salud, en especial en servicios de salud preventiva (Misión Barrio Adentro), continuidad de los estudios a nivel de educación secundaria (Misión Ribas), aumento de la matrícula en educación universitaria (Misión Sucre), entre otras.

Posteriormente se crea el Sistema Nacional de Misiones y Grandes Misiones Sociales<sup>14</sup> como conjunto integrado de políticas y programas que materializan los derechos y garantías del Estado social de derecho y de justicia y que sirve de plataforma de organización,

<sup>14</sup> Misiones y Grandes Misiones, tales como la Gran Misión en Amor Mayor, Misión Madres del Barrio, Misión Hijos e Hijas de Venezuela, Misión Alimentación, Gran Misión Saber y Trabajo, Gran Misión Vivienda Venezuela, Jóvenes de la Patria, AgroVenezuela, Barrio Adentro I y II; así como las micromisiones y otros programas sociales. A finales de 2014, el Ejecutivo Nacional firmó vía Habilitante, la Ley Orgánica de Misiones, Grandes Misiones y Micromisiones, en tal sentido, con la promulgación de dicha legislación, se crean las bases de misiones socialistas como estructuras de «protección al pueblo en la comunidad». De igual modo, se creará el Fondo Nacional de Misiones, Grandes Misiones y Micromisiones, con el propósito de organizar un fondo único para todas las misiones, que permita un manejo más eficiente de los recursos destinados al sistema de misiones, «Las micromisiones son fuerzas especiales que se conforman para ir a resolver un problema de carácter local, sectorial o específico que se presente».

articulación y gestión de la política social en los distintos niveles territoriales del país, incluyendo las comunidades indígenas, con absoluto respeto a sus costumbres, usos, cultura, formas de organización y ejercicio de la autoridad ancestral.

Por su parte, el PDES 2007-2013, a través del lineamiento *Suprema felicidad social*, abordaba un enfoque social que tuvo como «punto de partida la construcción de una sociedad incluyente que permita la realización colectiva de la individualidad y la satisfacción racional de las necesidades fundamentales de hombres y mujeres, y donde se respete la diversidad biológica, de edad, de etnia y de género», a partir de estos lineamientos se conjugaron una serie de políticas públicas encaminadas a la satisfacción de las necesidades de identidad, alimentación, salud, educación, vivienda y empleo.

En este sentido, se configuró para el área de salud y seguridad social, el objetivo de «reducir la miseria a cero y acelerar la disminución de la pobreza», para lo cual, se estableció como estrategia «Superar la pobreza y atender integralmente a la población en situación de extrema pobreza y máxima exclusión social», siendo sus políticas: 1.1. Prestar atención integral a niños, niñas y adolescentes; 1.2. Atender integralmente a adultos y adultas mayores; 1.3. Apoyar integralmente a la población indígena; 1.4. Promover el desarrollo humano familiar y socio-laboral; 1.5. Fortalecer la accesibilidad a los alimentos y; 1.6. Brindar atención integral a la población con discapacidades.

Asimismo, a través de la estrategia «Garantizar una seguridad social universal y solidaria y los mecanismos institucionales del mercado de trabajo», se estableció como política, «Avanzar en la garantía de prestaciones básicas universales».

Durante el período 1999-2014 la inversión social del Estado fue de 717.903 millones de dólares, lo que representa el 60,7% de los ingresos del sector público<sup>15</sup>.

En la actualidad, se encuentra vigente el Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019, comúnmente conocido como Plan de la Patria, hecho Ley en 2013 según Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela 6.118 Extraordinario, 4 de diciembre de 2013; donde se establecen cinco líneas de trabajo o grandes objetivos históricos, bien importantes para el desarrollo del país, y la concreción de la visión objetivo de la CRBV.

### 3. DERECHO A LA PROTECCIÓN FRENTE A LA POBREZA

#### 3.1. Fundamento

El derecho a la protección frente a la pobreza tiene su fundamento en la CRBV que establece como fines esenciales del Estado venezolano, «la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad», así como, «la promoción de la prosperidad y bienestar del pueblo» y

**Derechos y deberes constitucionales relacionados con la pobreza**

<sup>15</sup> Ministerio del Poder Popular de Planificación y Finanzas. *Venezuela en cifras*... cit.

considera que para el logro de estos fines, «la educación y el trabajo son [sus] procesos fundamentales» (art. 3 CRBV).

Asimismo, señala el deber del Estado de garantizar «a toda persona, conforme al principio de progresividad y sin discriminación alguna, el goce y ejercicio irrenunciable, indivisible e interdependiente de los derechos humanos» (art. 19 CRBV), el derecho al libre desenvolvimiento de la personalidad humana, sin más limitaciones que las que derivan del derecho de las demás y del orden público y social (art. 20 CRBV), así como la igualdad de todas las personas ante la ley, dejando establecido que: «No se permitirán discriminaciones fundadas en la raza, el sexo, el credo, la condición social o aquellas que en general, tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad, de los derechos y libertades de toda persona» (art. 21 CRBV), otorgándole a la condición humana la dignidad que merece.

### 3.2. Titulares y obligados

#### Colectivos en situación de vulnerabilidad constitucionalmente protegidos

Según la Constitución, el «Estado protegerá a las familias como asociación natural de la sociedad y como el espacio fundamental para el desarrollo integral de las personas» y «garantizará protección a la madre, al padre o a quienes ejerzan la jefatura de la familia» (art. 75 CRBV); por ello, también protegerá la maternidad y la paternidad de manera integral (art. 76 CRBV). A la madre, se le dará «atención y protección integral a [su] maternidad, en general a partir del momento de la concepción, durante el embarazo, el parto y el puerperio, y asegurará servicios de planificación familiar integral basados en valores éticos y científicos» (art. 76 CRBV).

Respecto a los derechos de los niños, niñas y adolescentes, la CRBV establece que «el padre y la madre tienen el deber compartido e irrenunciable de criar, formar, educar, mantener y asistir a sus hijos o hijas, y éstos o éstas tienen el deber de asistirlos o asistirles cuando aquel o aquella no puedan hacerlo por sí mismos o por sí mismas». En este caso, dispone que «la ley establecerá las medidas necesarias y adecuadas para garantizar la efectividad de la obligación alimentaria» (art. 77 CRBV). Cabe destacar que la ley que protege la infancia en Venezuela, es la Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes<sup>16</sup> (LOPNNA), allí se establecen todas las disposiciones para «garantizar a todos los niños, niñas y adolescentes, que se encuentren en el territorio nacional, el ejercicio y el disfrute pleno y efectivo de sus derechos y garantías, a través de la protección integral que el Estado, la sociedad y las familias deben brindarles desde el momento de su concepción» (art. 1 LOPNNA).

Los jóvenes y las jóvenes, es decir, la población entre 15 y 30 años de edad, también encuentran protección en la CRBV la cual establece que éstos «tienen el derecho y el deber de ser sujetos activos del proceso de desarrollo. El Estado, con la participación solidaria

<sup>16</sup> Gaceta Oficial 5.266 Extraordinario, de 2 de septiembre de 1999, reformada en 2007 según Gaceta Oficial 5.859 Extraordinario, 10 de diciembre de 2007.

de las familias y la sociedad, creará oportunidades para estimular su tránsito productivo hacia la vida adulta y, en particular, para la capacitación y el acceso al primer empleo, de conformidad con la ley» (art. 79 CRBV). La población juvenil cuenta con protección normativa a través de la Ley del Poder Popular para la Juventud (LPPJ)<sup>17</sup>, desde ahí regula, garantiza y desarrolla los derechos y deberes de esta población.

Por su parte, la población adulta mayor observa la garantía de sus derechos y garantías en el artículo 80 de la CRBV, donde establece que el «Estado, con la participación solidaria de las familias y la sociedad, está obligado a respetar su dignidad humana, su autonomía y les garantizará atención integral y los beneficios de la seguridad social que eleven y aseguren su calidad de vida». En tal sentido, las prestaciones dinerarias (pensiones y jubilaciones) «otorgadas mediante el sistema de seguridad social no podrán ser inferiores al salario mínimo urbano»<sup>18</sup>. Conforme al artículo 58 de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (LOSSS) de diciembre de 2002<sup>19</sup>, se crea el Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas, que tiene por objeto garantizarles atención integral, a fin de mejorar y mantener su calidad de vida y bienestar social bajo el principio de respeto a su dignidad humana. Fuera del ámbito de la seguridad social, la Ley de Servicios Sociales<sup>20</sup> (LSERS), bajo los principios de autonomía, participación, corresponsabilidad, progresividad, atención preferencial, igualdad y trato digno, contempla el derecho a las asignaciones económicas de «los adultos y las adultas mayores en estado de necesidad y con ausencia de capacidad contributiva, las personas menores de sesenta años de edad que se encuentren en estado de necesidad y que no estén integradas a un grupo familiar o con discapacidad total, las familias en situaciones de desprotección económica, amas de casa y pueblos indígenas en estados de necesidad, cuya situación haya sido calificada y certificada por el Instituto Nacional de Servicios Sociales» (art. 32 LSERS). En este sentido, el Régimen Prestacional de Servicios Sociales regido por la Ley in comento y bajo su ente rector el Instituto Nacional de los Servicios Sociales (INASS), «ampara a todos los venezolanos y venezolanas de sesenta o más años de edad y a los extranjeros y extranjeras de igual edad, siempre que residan legalmente en el país. Ampara igualmente a los venezolanos y venezolanas y a los extranjeros y extranjeras con residencia legal en el país, menores de sesenta años, en estado de necesidad, no amparadas por otras leyes, instituciones y programas, destinados a brindar igual o semejantes prestaciones a las contempladas en la presente Ley. Los extranjeros y extranjeras de tránsito en el país y que se encuentren en las situaciones antes señaladas, serán atendidos de acuerdo a los tratados, pactos y convenciones suscritos y ratificados por la República Bolivariana de Venezuela» (art. 3 LSERS).

<sup>17</sup> Gaceta Oficial 5.933 Extraordinario, de 21 de octubre de 2009.

<sup>18</sup> Al cierre de este informe, el salario mínimo urbano se ubica en Bs. 15.051,15. Lo que equivale a 23,35 dólares mensuales, según el tipo de cambio establecido por el Sistema Marginal de Divisas (SIMADI).

<sup>19</sup> Gaceta Oficial n.º 37.600, 30 de diciembre de 2002.

<sup>20</sup> Gaceta Oficial 38.270, 12 de septiembre de 2005.



En el marco de la LSERS se entiende por *Otras Categorías de Personas* a «todas aquellas personas naturales menores de sesenta años de edad, con ausencia de capacidad contributiva para cotizar al Sistema de Seguridad Social, que se encuentren en estado de necesidad y, no están amparadas por otras leyes, instituciones y programas (art. 7.2 LSERS).

Por su parte, las personas «con discapacidad o necesidades especiales tiene[n] derecho al ejercicio pleno y autónomo de sus capacidades y a su integración familiar y comunitaria. El Estado, con la participación solidaria de las familias y la sociedad, le garantizará el respeto a su dignidad humana, la equiparación de oportunidades, condiciones laborales satisfactorias, y promoverá su formación, capacitación y acceso al empleo acorde con sus condiciones, de conformidad con la ley» (art. 81 CRBV). Así, la Ley para las Personas con Discapacidad (LPcD) establece la coordinación e integración de las políticas públicas destinadas a prevenir la discapacidad, así como promover, proteger y asegurar los Derechos Humanos de este grupo poblacional. Más recientemente, el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Especial de Refugios Dignos para proteger a la población, en casos de emergencias o desastres, en su artículo 33 incluye a las familias de personas con discapacidad severa dentro de la medida de protección especial (asignación económica).

Respecto a los pueblos originarios, la CRBV desarrolla en su Capítulo VIII, los Derechos de los Pueblos Indígenas, donde el Estado reconoce: «la existencia de los pueblos y comunidades indígenas (art. 119 CRBV). Los derechos establecidos en la CRBV se encuentran también reflejados en la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas<sup>21</sup> (LOPCI), así como la Ley de Idiomas Indígenas<sup>22</sup> (LII).

En 2014 fue aprobada la Ley de Protección Social al Trabajador y a la Trabajadora Cultural<sup>23</sup>, que tiene por objeto garantizar la protección social del trabajador y la trabajadora cultural.

Ahora bien, la CRBV garantiza los derechos los grupos poblacionales arriba mencionados, pero también lo hace respecto a todas las personas que se encuentran bajo jurisdicción del Estado venezolano. En tal sentido, señala como derechos de todas las personas, «una vivienda adecuada, segura, cómoda, higiénica, con servicios básicos esenciales», de manera que «el Estado dará prioridad a las familias y garantizará los medios para que éstas, y especialmente las de escasos recursos, puedan acceder a las políticas sociales y al crédito para la construcción, adquisición o ampliación de viviendas» (art. 82 CRBV). Además, garantiza «el derecho a la seguridad social como servicio público de carácter no lucrativo, que garantice la salud y asegure protección en [diversas] contingencias»; estableciendo, a su vez, que «la ausencia de capacidad contributiva no será motivo para excluir a las personas de su protección» (art. 86 CRBV).

#### Titularidad universal de derechos sociales

<sup>21</sup> Gaceta Oficial 38.344, 27 de diciembre de 2005.

<sup>22</sup> Gaceta Oficial 38.981, 28 de junio de 2008.

<sup>23</sup> Gaceta Oficial 40.491, 5 de septiembre de 2014.

### 3.3. Contenido

Las prestaciones dinerarias dispuestas en la legislación venezolana vigente, para garantizar la protección frente a situaciones de pobreza, son de diversa índole y están relacionadas con las condiciones de vida de la población de las que son objeto.

En este sentido, la LOSSS señala un Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas que comprende, entre otras prestaciones, programas y servicios, «Asignaciones económicas permanentes o no, para los adultos mayores con ausencia de capacidad contributiva» (art. 59.1); «Atención institucional que garantice alojamiento, vestido, cuidados médicos y alimentación a los adultos mayores» (art. 59.5); y «Asignaciones para personas con necesidades especiales y cargas derivadas de la vida familiar» (art. 59.6). Para las asignaciones, se toma como base el salario mínimo nacional.

Por su parte, la LSERS señala que las personas con discapacidad total permanente o grave temporal, «que impida o dificulte severamente su actividad social, laboral o individual, previa calificación y certificación de la condición, recibirán una asignación económica, entre un mínimo de 60% y un máximo de 80% del salario mínimo urbano vigente» (art. 40 LSERS).

Tanto la CRBV como las leyes mencionadas supra (§ 3.1 y 3.2) especifican las poblaciones que son beneficiarias de cada prestación dineraria por escasez de recursos económicos; y en consecuencia, el Estado se encuentra obligado a garantizar el pleno desenvolvimiento de la persona humana, y el acceso a las prestaciones y/o servicios sociales que tengan a bien desarrollar en su legislación o en las políticas públicas (§ 3.5).

Por otra parte, en 2014 es creada la Gran Misión Hogares de la Patria<sup>24</sup> (GMHP) que tiene como objetivo principal el garantizar la protección y el ejercicio pleno de los derechos sociales de las mujeres, hombres, niñas, niños, jóvenes, adultos y adultas mayores en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad. La GMHP brinda una asignación económica mensual a las familias venezolanas que se encuentren en condición de pobreza extrema y mayor vulnerabilidad. Entre sus líneas estratégicas se encuentran: dar asignación económica mensual a familias en pobreza extrema; impulsar centros comunales descuidado inicial para niños y niñas; articular con el sistema público de educación y las misiones educativas; y aplicar programas de formación familiar que promuevan valores de convivencia.

### 3.4. Garantías

El artículo 26 de la CRBV consagra el derecho a la tutela judicial efectiva, el cual establece que toda persona tiene derecho de acceso a los órganos de administración de justicia para hacer valer sus derechos e intereses, incluso los colectivos o difusos, a la tutela judicial efectiva

**Prestaciones dinerarias y en especie que varían en cada ámbito**

**La Gran Misión Hogares de la Patria**

**Garantías judiciales; titularidad de los extranjeros**

<sup>24</sup> Gaceta Oficial 40.465, 31 de julio de 2014.

de los mismos y a obtener con prontitud la decisión correspondiente. La Ley de Extranjería y Migración (LEM)<sup>25</sup> establece en su artículo 15 que «los extranjeros y extranjeras tienen derecho a la tutela judicial efectiva en todos los actos que a éstos conciernan o se encuentren involucrados, con respecto a su condición de extranjeros». Dentro del Poder Judicial, la Jurisdicción Especial del Sistema de Seguridad Social dirime las controversias que se susciten en la materia.

#### Acción de amparo

La Acción de Amparo Constitucional procede contra cualquier hecho, acto u omisión proveniente del Poder Público Nacional, Estatal o Municipal o persona jurídica, grupos u organizaciones privadas que hayan violado, violen o amenacen violar cualquiera de las garantías o derechos amparados por la referida Ley (art. 2 LOADGC). La LOADGC atribuye la competencia a los Tribunales de Primera Instancia que lo sean en la materia afín con la naturaleza del derecho o de la garantía constitucionales violados o amenazados de violación y la jurisdicción correspondiente al lugar donde ocurrieren el hecho, acto u omisión que motivaren la solicitud de amparo (art. 7 LOADGC); y cuando la acción de amparo se ejerciere con fundamento en violación de un derecho constitucional, por acto o conducta omisiva, o por falta de cumplimiento de la autoridad respectiva, la sentencia ordenará la ejecución inmediata e incondicional del acto incumplido (art. 30 LOADGC).

## 4. ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA

### 4.1. Para favorecer el ejercicio de otros derechos sociales

#### Derecho a la seguridad social: pensiones y prestaciones

El Estado venezolano ha desarrollado un sistema de seguridad social enmarcado en la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (LOSSS), de diciembre de 2002<sup>26</sup>, reformada en 2008. El Sistema de Seguridad Social se encuentra integrado por los Sistemas Prestacionales siguientes: 1. Salud, 2. Previsión Social y 3. Vivienda y Hábitat. A su vez, cada uno de los sistemas prestacionales tendrá a su cargo los regímenes prestacionales mediante los cuales se brindará protección ante las contingencias amparadas por el Sistema de Seguridad Social (art. 19 LOSSS). El Sistema Prestacional de Previsión Social tendrá a su cargo los regímenes prestacionales siguientes: 1. Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas; 2. Empleo; 3. Pensiones y Otras Asignaciones Económicas; y 4. Seguridad y Salud en el Trabajo (art. 21 LOSSS).

La pensión es la prestación dineraria otorgada en virtud de una disposición jurídica que tiene como finalidad garantizar al ciudadano bienestar y seguridad social y dependiendo de la situación del ciudadano pueden ser por vejez, invalidez, incapacidad o sobreviviente<sup>27</sup>. La

<sup>25</sup> Gaceta Oficial 37.944, 24 de mayo de 2004.

<sup>26</sup> Gaceta Oficial 37.600, 30 de diciembre de 2002.

<sup>27</sup> Ver: Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, *Tipo de pensiones*, En: <http://www.ivss.gov.ve/contenido/Tipos-de-Pensiones>.

Prestación Dineraria por Pérdida Involuntaria del Empleo o Paro forzoso<sup>28</sup>, tiene como objetivo asegurar al trabajador y trabajadora que ha perdido involuntariamente su empleo y que son cotizantes al Régimen Prestacional de Empleo, una prestación dineraria durante un lapso de tiempo determinado. En ese sentido, es una indemnización porcentual calculada sobre los salarios notificados por el empleador ante el IVSS, en los últimos 12 meses; que se le cancela a todo trabajador y trabajadora que ha perdido involuntariamente su empleo, durante cinco meses. Si el trabajador o trabajadora cesante ingresa bajo relación de dependencia durante los cinco meses de protección, se le cancelará únicamente el tiempo efectivo de cesantía.

En consonancia con el artículo 3 constitucional, se apunta que «toda persona tiene derecho al trabajo y el deber de trabajar», por lo que el «Estado deberá fomentar el empleo» (art. 87 CRBV) y garantizar «la igualdad y equidad de hombres y mujeres en el ejercicio de este derecho», abordando igualmente, que «las amas de casa tienen derecho a la seguridad social de conformidad con la ley» (art. 88 CRBV). Por su parte, el artículo 91 constitucional garantiza «a los trabajadores y trabajadoras del sector público y del sector privado un salario mínimo vital que será ajustado cada año, tomando como una de las referencias el costo de la canasta básica» y también, «el derecho a prestaciones sociales que les recompensen la antigüedad en el servicio y los amparen en caso de cesantía»; por lo que «toda mora en su pago genera intereses, los cuales constituyen deudas de valor y gozarán de los mismos privilegios y garantías de la deuda principal». De 1999 hasta el presente se han realizado 34 aumentos del salario mínimo nacional; al cierre de este informe, el monto del salario mínimo se ubica en Bs.15.051 y el Bono de Alimentación tiene un valor de 3,5 Unidades Tributarias<sup>29</sup>, es decir, Bs. 18.585, constituyendo ambos montos el salario integral de los trabajadores el cual se ubica en Bs. 33.636 (52,18 \$).

En atención al artículo 3 constitucional se puede decir, que el derecho a la educación tiene su asiento en los artículos 102 al 111 de la CRBV. La educación, se caracteriza por ser democrática, gratuita y obligatoria (art. 102 CRBV), de manera que exige al Estado realizar una inversión prioritaria a fin de brindar una educación para todas las personas, integral, de calidad, permanente, en igualdad de condiciones y oportunidades. Es gratuita hasta el pregrado universitario, lo cual incluye a las personas con necesidades especiales o con discapacidad y privados/as de libertad o aquellas que carezcan de condiciones básicas para su incorporación y permanencia en el sistema educativo (art.103 CRBV).

En Venezuela existen grandes misiones dirigidas a la incorporación social y económica de la población<sup>30</sup>. De tal forma, a través

**Derecho al trabajo: garantía constitucional y salario mínimo**

**Derecho a la educación: garantía constitucional; programas para garantizar su acceso**

<sup>28</sup> <http://www.ivss.gov.ve/contenido/Causas-de-la-Terminacion-de-la-Relacion-de-Trabajo-y-Bases-Legales,-que-dan-derecho-a-la-calificacion-y-pago-de-la-Prestacion-Dineraria-por-Perdida-Involuntaria-del-Empleo>

<sup>29</sup> La Unidad Tributaria en Venezuela tiene un costo de Bs. 177,00 y es la variable monetaria tomada como referencia para ser aplicada en la fórmula para calcular el valor del bono de alimentación.

<sup>30</sup> Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores, *Las Grandes Misiones Bolivarianas*. En: [http://ceims.mppre.gob.ve/index.php?option=com\\_con](http://ceims.mppre.gob.ve/index.php?option=com_con)

de la Misión Sucre<sup>31</sup> se ha establecido la ayuda mediante becas que favorecen el acceso a la educación universitaria para aquellas personas con recursos económicos más limitados. El proceso de adquisición de una beca en el marco de la misión, inicia mediante la inscripción previa en alguno de los Planes Nacionales de Formación (PNF)<sup>32</sup>.

Por otra parte, a través del Ministerio de Poder Popular para la Mujer y la Igualdad de Género (MPPMIG), la Misión Madres del Barrio<sup>33</sup> desarrolla propuestas dirigidas al apoyo de las mujeres en pobreza extrema con el objetivo de incorporarlas a las actividades productivas. De esta manera, en el marco de la atención integral, las ayudas en materia educativa provienen de las misiones Robinson, Ribas y Sucre; y en lo cultural, Misión Cultura y Barrio Adentro Deportivo.

Mediante el decreto 5.616, se constituye la Misión Fundación Negra Hipólita dirigida a la reinserción de las personas en situación de calle con el fin de desarrollar sus potencialidades; para la fecha de este informe al menos 500 mil personas nivel nacional se han reintsertado en el ámbito educativo<sup>34</sup>. El proceso de rehabilitación en esta materia, está establecido en la fase de atención integral, mediante los Centros de Orientación Familiar (COF)<sup>35</sup>.

El Estado venezolano, tomando en cuenta la salud como un derecho humano fundamental, creó en 2003 la *Misión Barrio Adentro*, construyendo en todo el territorio nacional consultorios y clínicas populares dentro de aquellas comunidades que tenían poco acceso al sistema de salud convencional y, así poder atender gratuitamente a la población venezolana y garantizar el acceso pleno a servicios de salud integrales y de alta calidad, dando de esta manera respuestas a las necesidades sociales fundamentales de la población que fue excluida durante muchos años.

Hay que subrayar, que en la actualidad existen 7.284 consultorios populares en todo el país. También, destaca la creación en 2005 de la Misión Barrio Adentro II con atención de servicio integral totalmente gratuito a través de los 35 Centros de Alta Tecnología (CAT), los 585 Centros de Diagnóstico Integral (CDI) y las 598 Salas de Rehabilitación Integral (SRI); y la Misión Barrio Adentro III mediante la cual se ha mejorado tanto la infraestructura de la red hospitalaria a escala nacional.

#### Derecho a la salud: misiones

tent&view=article&id=527:misiones-bolivarianas&Itemid=66. Consultado el 02 de julio de 2016

<sup>31</sup> Fundación Misión Sucre, *Definición de la Fundación Misión Sucre*. En: <http://www.misionsucre.gov.ve/#fundacion>. Consultado el 20 de Junio de 2016. Vid: Decreto Presidencial 2.601, 08 de Septiembre de 2003

<sup>32</sup> Fundación Misión Sucre, *Programas nacionales de formación*. En: <http://www.misionsucre.gov.ve/#pnf>. Consultado el 20 de junio de 2016

<sup>33</sup> Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores, *Misión Madres del Barrio*. En: [http://ceims.mppre.gob.ve/index.php?option=com\\_content&view=article&id=44:mision-madres-del-barrio&catid=23:misiones-bolivarianas&Itemid=66](http://ceims.mppre.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=44:mision-madres-del-barrio&catid=23:misiones-bolivarianas&Itemid=66). Consultado el 02 de julio de 2016

<sup>34</sup> Misión Negra Hipólita. *¿Quiénes somos?* En: <http://www.misionnegrahipolita.gob.ve/index.php/mnh/us.html>. Consultado el 23 de junio de 2016.

<sup>35</sup> Misión Negra Hipólita. *Procesos de atención*. En: <http://www.misionnegrahipolita.gob.ve/index.php/gestion/proc-atencion.html>. Consultado el 23 de junio de 2016.

Finalmente, se encuentra Barrio Adentro IV cuyo objetivo fundamental es edificar centros asistenciales en áreas especiales de atención en las cuales hay déficit, con atención en especialidades como Cardiología Adultos, Bancos de Sangre y de Cordón Umbilical, Oncología, Oftalmología, Nefrología y Urología, Gastroenterología, Toxicología, entre otras especialidades. Asimismo, es preciso manifestar que recientemente la misión Barrio Adentro ha sido ampliado a través del Plan Misión Especial Barrio Adentro 100% período 2016-2018 para fortalecer la salud pública, universal, gratuita, de calidad y extendida al 100% en todo el país.

De igual forma, se ideó la Tarjeta de Misiones Socialistas, herramienta novedosa para el resguardo de derechos fundamentales, como el de la salud de las familias en situación de pobreza, pobreza extrema situaciones de vulnerabilidad. Estas tarjetas forman parte de la Gran Misión Hogares de la patria, programa social creado en el año 2014. A través de esta tarjeta, se otorga a las familias tarjetas de débito del Banco de Venezuela con un monto mensual de Bs. 14.500,00 destinado exclusivamente a la adquisición de medicamentos y alimentos a precios subsidiados por el Estado venezolano<sup>36</sup>.

En Venezuela han existido varias políticas sociales dirigidas a garantizar el derecho a una vivienda adecuada, en atención al artículo 82 de la CRBV. Así, se crearon programas sociales como el Plan de Transformación Integral del Hábitat (PTIH)<sup>37</sup>, pero que, posteriormente, con la creación de la Gran Misión Vivienda Venezuela (GMVV)<sup>38</sup>, se consolidó como política social de ejecución principal en materia de viviendas. Posteriormente en 2012, el Ejecutivo Nacional impulsó La Reforma Parcial del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat<sup>39</sup>, los Lineamientos para la Adquisición de Viviendas Arrendadas «Ahora es Mi Techo»<sup>40</sup>, las Normas para la disposición de los aportes a los Fondos de Ahorro para la Vivienda y la Resolución del Sistema Nacional de Protocolización y Cobranzas de las Viviendas, facilitaron aún más el acceso a la vivienda<sup>41</sup>.

**Derecho a la vivienda: ayudas a la compra o alquiler para personas sin recursos**

<sup>36</sup> Gaceta Oficial 40.864, 8 de marzo de 2016.

<sup>37</sup> PTIH: Desde 2009 el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Movimientos Sociales transfiere recursos a los Consejos Comunales para la rehabilitación o sustitución de viviendas a través de la modalidad de la autoconstrucción. Este Plan pasó a formar parte de la GMVV, como ente ejecutor.

<sup>38</sup> Gran Misión Vivienda Venezuela es una política social implementada desde el año 2011 cuyo objetivo principal es lograr la construcción de 3 millones de viviendas para el 2019, para el cierre de este informe esta misión había entregado 1.065.939 viviendas dignas. La ejecución del proceso constructivo se fundamenta en ejecutores del Estado, el poder popular, constructoras privadas y a través de convenios internacionales de cooperación (China, Bielorrusia, Rusia, etc.)

<sup>39</sup> Gaceta Oficial 39.945, 15 de junio de 2012.

<sup>40</sup> Programa Especial de Financiamiento para la Adquisición de Viviendas Arrendadas «Ahora es Mi Techo», establece las condiciones de financiamiento que regirán los créditos hipotecarios y el otorgamiento del Subsidio Directo Habitacional de los créditos para la adquisición de vivienda, el cual será del 30% del valor de la vivienda, siendo los beneficiarios y beneficiarias, las personas naturales, venezolanas o extranjeras, residenciadas legalmente en el país, que no posean vivienda principal y que se encuentren en calidad de arrendatarios por un período mínimo de 10 años en los inmuebles destinados al arrendamiento

<sup>41</sup> Defensoría del Pueblo, *Informe Anual 2012*. En: <http://www.defensoria.gob.ve/zona-informativa/informes-anales.html>. Consultado el 11 de julio de 2016.

**Viviendas públicas  
en situaciones de  
emergencia**

En Venezuela existen otras políticas sociales con el objetivo de beneficiar a las poblaciones de menores recursos al acceso a una vivienda adecuada, como el otorgamiento del Subsidio Directo Habitacional (SDH)<sup>42</sup>, asimismo existe un Fondo de Garantía (FG)<sup>43</sup>, administrado por el Banco Nacional de Vivienda y Hábitat (BANAVIH).

El Estado venezolano creó la Gran Misión Barrio Nuevo Barrio Tricolor (GMBNBT)<sup>44</sup> como una política social que «consiste en atender la ampliación, mejora y/o sustitución de viviendas, así como la intervención para mejorar la distribución del agua potable, las aguas servidas, los sistemas eléctricos y los espacios públicos»<sup>45</sup> de las viviendas ubicadas en barrios o sectores populares, esta misión ha atendido los casos en los que las viviendas han presentado alguna situación de vulnerabilidad en su infraestructura.

**Derecho al agua:  
subsidios**

En Venezuela el acceso al agua está administrado por el Estado. Con el objetivo de garantizar a las y los venezolanos el acceso al vital líquido, se ha creado un sistema de subsidios para beneficiar a la población con menos recursos, existen diversas modalidades de subsidio y el régimen tarifario, se rige de acuerdo con lo establecido en las providencias emanadas de la Hidrológica de Venezuela, los Precios Medios Referenciales (PMR) por los servicios de agua potable y de recolección de aguas servidas se clasifican: Precio Medio Referencial (PMR. residencial): 1,55 Bs./m<sup>3</sup><sup>46</sup> (el equivalente a (0,002\$\$) y el Precio Medio Referencial Comercial e Industrial (PMR. comercial e industrial): 1,90 Bs./m<sup>3</sup> (el equivalente 0,003\$\$).

**Ayudas para el acceso  
al gas y la electricidad**

El servicio de gas metano es administrado por la filial gasífera de la estatal Petróleos de Venezuela, S.A.; el suministro de este servicio para usuarios y usuarias doméstico y comercial, contempla una tarifa aproximada de a 0,237 Bs. / m<sup>3</sup>, siendo Bs. 9,48 (\$0,015) el promedio estándar de consumo doméstico mensual, lo que representa un precio muy accesible para cualquier sector de la población.

El servicio de luz eléctrica también se encuentra bajo la administración del Estado y existe un Ministerio exclusivo con competencia en energía eléctrica, el cargo mínimo en bolívares por mes de un plie-

<sup>42</sup> SDH: es una contribución directa del Estado destinado a apoyar a las familias para la adquisición, ampliación, autoconstrucción o mejoras de una vivienda principal, con una tasa de interés social fijada por el Banco Central de Venezuela (BCV) disminuyendo las tasas de interés de los préstamos hipotecarios tanto por la Ley del Régimen de Vivienda como por la gaveta hipotecaria.

<sup>43</sup> FG: es un Fondo dirigido a amparar los créditos otorgados por la Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat (LRPVH). El Fondo de Garantía está constituido por las primas que deberán pagar los beneficiarios de créditos otorgados con recursos de dicha Ley, así como los aportes que realice el Estado.

<sup>44</sup> Gran Misión Barrio Nuevo, Barrio Tricolor creada en 2009 por el Presidente Hugo Chávez Frías, como programa social que permitía recuperar viviendas de los sectores más humildes del país, rehabilitando y sustituyendo «ranchos» por casas dignas. En el Gobierno Eficiencia en la Calle del actual Presidente Nicolás Maduro, relanzó la Gran Misión Barrio Nuevo Barrio Tricolor, que consiste en atender la ampliación, mejora y/o sustitución de viviendas, así como la intervención para mejorar la distribución del agua potable, las aguas servidas, los sistemas eléctricos y los espacios públicos de estos sectores.

<sup>45</sup> Defensoría del Pueblo, *Informe anual 2012...*Cit.

<sup>46</sup> Tasa de cambio del Sistema Marginal de Divisas (SIMADI), al cierre del presente informe Bs. 644,60 por dólar.

go tarifario que subsidia más del 80% del consumo residencial, con un precio promedio de 3,1 centavos de dólar el kilovatio por hora, lo que lo ubica en el más bajo de América Latina<sup>47</sup>.

El Estado venezolano a través de una serie de instituciones, garantiza la prestación de los servicios básicos como derecho humano fundamental para la vida de su población. La CRBV consagra en los artículos 82, 47, 55 y 21.2 «el derecho a vivir adecuadamente, con las normas mínimas de higiene, con los servicios básicos como un derecho fundamental, garantizado así parte del derecho a la protección por parte del estado»<sup>48</sup>; por lo que, el corte de algún servicio básico constituye un acto inconstitucional.

El Estado venezolano declaró el acceso y el uso de Internet como política prioritaria para el desarrollo cultural, económico, social y político de la República Bolivariana de Venezuela<sup>49</sup>. En 2007 se crea la Fundación Infocentro<sup>50</sup> con el objetivo de facilitar el proceso de apropiación de las tecnologías de información y comunicación por parte de los sectores populares, mediante la consolidación de espacios tecnológicos comunitarios que faciliten la construcción colectiva y transferencia de saberes y conocimiento, para de este modo lograr la inclusión de amplios sectores de la población en el uso de las tecnologías de información y comunicación, su apropiación y aprovechamiento por las comunidades y las redes sociales que respondan a las necesidades locales, regionales y nacionales<sup>51</sup>.

**Prohibición de corte de suministro**

**Acciones contra la brecha digital**

#### 4.2. En otros ámbitos

Cuando la pena señalada a un delito cometido fuere de multa y no pudiese satisfacerla el penado o la penada, se convertirá en prisión o arresto, según la edad, robustez, debilidad o fortuna de este, fijando el tribunal la duración de tales penas a razón de un día de prisión por cada treinta unidades tributarias de multa y de uno de arresto por cada quince unidades tributarias (art. 50 Código Penal)<sup>52</sup>.

Las personas naturales residentes en el país que obtengan un enriquecimiento global neto anual menor a 1.000 Unidades Tributarias, o ingresos brutos menores a 1.500 Unidades Tributarias, quedan exentas del pago del Impuesto Sobre la Renta (ISLR). Las personas que se dediquen exclusivamente a las actividades agrícolas, pecuarias,

**Privación de libertad por impago de multas penales**

**Exenciones fiscales**

<sup>47</sup> Ministerio del Poder Popular para la Energía Eléctrica, *Corpoelec mantiene subsidios eléctricos*. En: <http://www.corpoelec.gob.ve/noticias/corpoelec-mantiene-subsidios-el%C3%A9ctricos-diferencia-de-argentina>. Consultado el 13 de julio de 2016.

<sup>48</sup> Juzgado Tercero de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil, Agrario y Tránsito de la Circunscripción Judicial del Estado Anzoátegui, Sentencia BP02-O-2009-000084. En: <http://anzoategui.tsj.gob.ve/decisiones/2009/octubre/1066-16-BP02-O-2009-000084-.html>. Consultada el 13 de julio de 2016.

<sup>49</sup> Decreto 825, 10 de mayo de 2000, publicado en Gaceta Oficial 36955, 22 de mayo de 2000.

<sup>50</sup> Decreto 5263, publicado en Gaceta Oficial 38.648, 20 de marzo de 2007.

<sup>51</sup> Fundación Infocentro. *La Fundación Infocentro*. <http://consejocomunalindigenabolivariano2.es.tl/-d--d--Fundaci%F2n-Infocentro-d--d-.htm>. Consultado el 20 de junio de 2016.

<sup>52</sup> Gaceta Oficial 5.768 Extraordinario, 13 de abril de 2005.



**Asistencia legal a  
personas sin recursos**

pesqueras y piscícolas a nivel primario, quedan exentas cuando tengan ingresos brutos menores a 2.625 Unidades Tributarias (art. 79 Ley de Impuesto sobre la Renta LISR)<sup>53</sup>. Para 2015 y 2016 la Base para el Cálculo del ISLR fue modificado en Gaceta Oficial<sup>54</sup>, en tal sentido, se exoneró del pago del ISLR el enriquecimiento neto anual obtenido por las personas naturales residentes en Venezuela hasta por un monto en bolívares equivalentes a 3 mil U.T.

Toda persona tiene derecho de acceso a los órganos de Administración de Justicia para hacer valer sus derechos e intereses, a la tutela efectiva de los mismos y a obtener con prontitud la decisión correspondiente; acorde al artículo 26 de la CRBV, el Estado debe garantizar una justicia gratuita. En ese sentido, toda persona tiene derecho a ser amparada por los tribunales en el goce y ejercicio de los derechos y garantías constitucionales. El imputado o imputada tiene derecho a ser asistido o asistida, desde los actos iniciales de la investigación, por un defensor o defensora que designe él o ella, o sus parientes y, en su defecto, por un defensor público o defensora pública (art. 127 COPP) si no existiese defensor público o defensora pública en la localidad se debe nombrar de oficio un abogado o abogada, a quien se notificará y se tomará juramento (art.142 COPP).

**Obligación de  
alimentos entre  
parientes y  
corresponsabilidad  
familiar**

En el ámbito de las instituciones familiares, se establece la obligación de manutención<sup>55</sup> como «todo lo relativo al sustento, vestido, habitación, educación, cultura, asistencia y atención médica, medicinas, recreación y deportes, requeridos por el niño, niña y adolescente» (art. 365 LOPNNA). Por lo que, «el obligado u obligada que incumpla injustificadamente con la Obligación de Manutención, será sancionado o sancionada con multa de quince unidades tributarias (15 U.T.) a noventa unidades tributarias (90 U.T.), (art. 223 LOPNNA)». Por su parte, el artículo 14 LSERS establece el deber de la Corresponsabilidad Familiar, donde los familiares de las personas protegidas por esa ley, son corresponsables con los organismos públicos y privados pertinentes en la atención y aprovechamiento de los programas de servicios sociales y contribuirán en los términos indicados en la LSERS.

## 5. GRUPOS VULNERABLES

La LOPNNA consagra los derechos de los niños, niñas y adolescentes en Venezuela. En tal sentido, garantiza el derecho a la vida (art. 15), el derecho a un nivel de vida adecuado que comprende entre otros, el

<sup>53</sup> Gaceta Oficial 38.628, 16 de febrero de 2007.

<sup>54</sup> Decreto 2.266, Gaceta Oficial 40.864, 08 de marzo de 2016.

<sup>55</sup> La Obligación de Manutención es un efecto de la filiación legal o judicialmente establecida, que corresponde al padre y a la madre respecto a sus hijos e hijas que no hayan alcanzado la mayoría. Esta obligación subsiste aun cuando exista privación o extinción de la Patria Potestad, o no se tenga la Responsabilidad de Crianza del hijo o hija, a cuyo efecto se fijará expresamente por el juez o jueza el monto que debe pagarse por tal concepto, en la oportunidad que se dicte la sentencia de privación o extinción de la Patria Potestad, o se dicte alguna de las medidas contempladas en el artículo 360 de esta Ley (art. 366 LOPNNA).

disfrute: a) Alimentación nutritiva y balanceada, en calidad y cantidad que satisfaga las normas de la dietética, la higiene y la salud; b) Vestido apropiado al clima y que proteja la salud; y c) Vivienda digna, segura, higiénica y salubre, con acceso a los servicios públicos esenciales (art. 30); los Derechos de los niños, niñas y adolescentes con necesidades especiales (art. 29); la Protección de la maternidad (art. 44).; el Derecho a la seguridad social (art. 52); el Derecho a la educación (art. 53); la Obligación del padre, de la madre, representantes o responsables en materia de educación (art. 54); la protección del Vínculo entre la educación y el trabajo (art. 58); el Derecho a la Educación para niños, niñas y adolescentes trabajadores y trabajadoras (art. 59); el Derecho a la Educación de niños, niñas y adolescentes indígenas (art. 60); y el Derecho a la Educación de niños, niñas y adolescentes con necesidades especiales (art. 61). De igual forma, se establece el Derecho a la Protección en Materia de Trabajo (art. 94), donde el adolescente y la adolescente trabajador/a tienen derecho a «ser inscritos o inscritas obligatoriamente en el Sistema de Seguridad Social y gozarán de todos los beneficios, prestaciones económicas y servicios de salud que brinda el sistema, en las mismas condiciones previstas para los mayores de dieciocho años de edad, de conformidad con la legislación especial en la materia» (art. 110 LOPNNA).

El Estado venezolano, ha desarrollado una serie de políticas a favor de la familia y la infancia que coadyuvan en el beneficio de este grupo poblacional. Por ejemplo, en atención al marco constitucional y legal venezolano relacionado con la garantía plena de los derechos humanos (§ 3.2), y con la finalidad de disminuir los índices de pobreza extrema y ampliar el acceso a los alimentos a la población más vulnerable, además de promover la cultura alimentaria venezolana, al convertirse en espacios educativos en materia de nutrición y soberanía alimentaria, fueron creadas en 2004 las Casas de Alimentación bajo la responsabilidad de Fundación Programa de Alimentos Estratégicos (FUNDAPROAL). Aunado a ello, se encuentra el Programa de Alimentación Escolar (PAE) destinado a la población de niños, niñas y adolescentes que cursan estudios en instituciones educativas oficiales (inicial, básica, media y especial). Proporciona una alimentación diaria –desayuno, almuerzo y merienda–, con miras a lograr el mejoramiento de las condiciones nutricionales del estudiantado de sectores populares.

La Misión Madres del Barrio<sup>56</sup> surge como una respuesta del Estado frente a la situación de exclusión social de las mujeres en situación de pobreza y sus familias, el objeto de esta misión es apoyar a las amas de casa en estado de necesidad, a fin de que logren, junto con sus familias, superar la situación de pobreza extrema y prepararse para salir de la pobreza en su comunidad, mediante la incorporación a programas sociales y misiones, el acompañamiento comunitario y el otorgamiento de una asignación económica. Por su parte, el Banco de Desarrollo de la Mujer (Banmujer)<sup>57</sup> tiene como función estimu-

**Niñez y adolescencia:  
de los derechos  
legales a los  
programas específicos  
de alimentación**

**Acciones a favor de  
mujeres en situación  
de pobreza: Misión  
Madres del Barrio y  
Banco de Desarrollo  
de la Mujer**

<sup>56</sup> Gaceta Oficial 38.404, 23 de marzo de 2006.

<sup>57</sup> Institución microfinanciera pública creada el 8 de Marzo de 2001, mediante el Decreto Presidencial 1.243, publicado en Gaceta Oficial 37.154, 8 de Marzo de 2001

lar la economía popular y solidaria de las mujeres, bajo los principios de corresponsabilidad Estado- Sociedad; equidad de género; y justicia social. Brinda servicios financieros principalmente a mujeres en condiciones de pobreza, para facilitar su desarrollo integral, impulsando el otorgamiento de microcréditos, y ofrece el apoyo necesario para la obtención de herramientas que le permitan a la mujer la participación plena en el desarrollo social y económico del país<sup>58</sup>.

**Migrantes: principio de igualdad y ayudas a refugiados**

En materia de migración, Venezuela cuenta con la Ley de Extranjería y Migración (LEM). De acuerdo con esta ley, «los extranjeros y extranjeras que se encuentren en el territorio de la República, tendrán los mismos derechos que los nacionales, sin más limitaciones que las establecidas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y las leyes» (art. 13 LEM). En tal sentido, pueden gozar de prestaciones dinerarias y de servicios sociales que los protejan frente a situaciones de pobreza.

Por su parte, la Ley Orgánica de Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas (LOSRRAA)<sup>59</sup>, crea la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE) encargada de orientar y coordinar las acciones necesarias para brindar protección, asistencia y apoyo jurídico a las personas solicitantes de refugio y refugiados. En este sentido, es importante destacar que desde el 2003, la Agencia de la Organización de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha emprendido programas de microcréditos en el financiamiento de diversas áreas como producción agrícola, pecuaria, pesca, forestación, manufactura, comercialización y servicios<sup>60</sup>.

**Adultos mayores: programas especiales**

El Estado venezolano, que prepara una Ley de Protección Familiar del Adulto Mayor, ha diseñado y ejecutado varias acciones a favor de esta población. En este sentido, el Ejecutivo Nacional, a través del Decreto 5.370, de 30 de mayo 2007, estableció un programa excepcional y temporal para que el IVSS registrara en su nómina de asegurados a 50.000 mujeres mayores de 65 años de edad, venezolanas que vivan en el territorio nacional o extranjeras con residencia ininterrumpida en el país por un lapso no menor de 10 años, para ser beneficiadas de la pensión de vejez equivalente al salario mínimo nacional vigente, que no cumplieren con las cotizaciones mínimas requeridas por la Ley del Seguro Social (750 cotizaciones) y que se encontraran en cualquiera de los siguientes supuestos de establecidos. De otro lado, en 2011 se crea la Gran Misión en Amor Mayor Venezuela (GMAMV)<sup>61</sup>, dirigida a las adultas y adultos mayores, en especial aquellos que viven en hogares cuyos ingresos son inferiores al salario mínimo nacional o en situación de pobreza, considerándose como beneficiarios y beneficiarias las mujeres adultas mayores a partir de 55 años de edad y los hombres adultos mayores a partir de 60 años, y aquellos extranjeros con residencia legal de más de 10 años en el país.

<sup>58</sup> Defensoría del Pueblo De Venezuela. *Informe Anual 2004*. Caracas, 2005. p 185.

<sup>59</sup> Gaceta Oficial 37.296, 03 de octubre 2001.

<sup>60</sup> Ministerio del Poder Popular para las Comunas y los Movimientos Sociales, ACNUR y Banco del Pueblo Soberano firman convenio para impulsar desarrollo en comunidades de la frontera. En: <http://www.mpcomunas.gob.ve/acnur-y-banco-del-pueblo/>. Consultado el 13 de julio de 2016.

<sup>61</sup> Decreto 8.694, publicado en Gaceta Oficial 39.819, 13 de diciembre de 2011.

Con esta misión se pretende optimizar la situación de los pensionados y todos aquellos que están fuera de este sistema del seguro social. Tienen prioridad las personas que sufren alguna discapacidad o enfermedad que les impide o dificulta valerse por sí mismas.

La Ley para las Personas con Discapacidad (LPcD)<sup>62</sup> expresa que los órganos del Poder Público y las personas naturales o jurídicas de derecho privado tienen el deber de planificar, coordinar e integrar políticas públicas en materia de seguridad social (art. 2). «Las exoneraciones, ayudas especiales, becas, subvenciones, donaciones y otros beneficios previstos por razones de discapacidad, requieren para su otorgamiento, la consignación en la solicitud correspondiente, del certificado de persona con discapacidad, expedido por el Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad» (art. 7). El órgano competente es el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social (MPPCPS), aunque otras instituciones gubernamentales destinan recursos para el otorgamiento de prestaciones dinerarias a este grupo. A su vez, se han creado los Comités Comunitarios de Personas con Discapacidad<sup>63</sup>, los cuales participan en el control de la gestión pública en el área de discapacidad correspondiente a su ubicación geográfica y base poblacional.

Las leyes que garantizan la protección frente a situaciones de pobreza de la población indígena son: la LOPCI, de 27 de diciembre de 2005; la Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas, de 12 de enero de 2001; la Ley de Idiomas Indígenas, de 28 de junio de 2008; y la Ley del Artesano y Artesana Indígena, de 4 de enero de 2010.

Sobre la población afrodescendiente, es importante destacar que se cuenta con la Ley Orgánica Contra la Discriminación Racial (LOCDR)<sup>64</sup>, la cual establece los mecanismos para prevenir, atender, erradicar y sancionar la discriminación, además de reconocer la diversidad cultural de la sociedad venezolana, aspecto fundamental para el desarrollo de políticas públicas acordes a las realidades de cada grupo poblacional/cultural. Del mismo modo, el 28 de marzo de 2012 se crea el Consejo Nacional para el Desarrollo de las Comunidades Afrodescendientes de Venezuela, que tiene como objeto la asesoría, elaboración, formulación, coordinación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas correspondientes a las comunidades afrovenezolanas que garanticen la igualdad de las oportunidades y condiciones para lograr erradicar las asimetrías regionales en todas sus dimensiones (art. 3 Decreto).

**Acciones a favor de las personas con discapacidad**

**Leyes a favor de pueblos indígenas y afrodescendientes**

## 6. FUENTES DE INTERNET

Asamblea Nacional  
<http://www.asambleanacional.gob.ve>

<sup>62</sup> Gaceta Oficial 38.598, 5 de enero de 2007.

<sup>63</sup> Su creación está establecida en el artículo 49 de la LPcD.

<sup>64</sup> Gaceta Oficial 39.823 del 19 de diciembre de 2011.

Banco Mundial

<http://www.bancomundial.org/>

Banco Nacional de Vivienda y Hábitat

<http://www.banavih.gob.ve/>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

<http://www.cepal.org/mdg/default.asp>

Defensoría del Pueblo:

<http://www.defensoria.gob.ve/>

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

<http://www.flacso.org/>

Fundación Misión Sucre:

<http://www.misionsucre.gob.ve/>

Instituto Nacional de Estadísticas

<http://www.ine.gov.ve/>

Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores:

<http://www.mre.gov.ve/>

Misión Negra Hipólita:

<http://www.misionnegrahipolita.gob.ve>

Ministerio Público:

<http://www.ministeriopublico.gob.ve>

Ministerio del Poder Popular para las Comunas y los Movimientos Sociales

<http://www.mpcomunas.gob.ve>

Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y Hábitat

<http://www.minhvi.gob.ve/>

Tribunal Supremo de Justicia

<http://www.tsj.gob.ve/>

## 19. SÍNTESIS\*

1. INSTITUCIONES Y POLÍTICAS: 1.1 Instituciones; 1.2. Políticas.  
2. DERECHO A LA PROTECCIÓN FRENTE A LA POBREZA:  
2.1. Fundamento; 2.2. Titulares y obligados; 2.3. Contenido; 2.4. Límites e incumplimientos; 2.5. Garantías. 3. ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA: 3.1 Para favorecer el ejercicio de otros derechos sociales; 3.2 En otros ámbitos

### 1. INSTITUCIONES Y POLÍTICAS

#### 1.1. Instituciones

La lucha contra la pobreza es una materia transversal, que suele ser competencia de diversos órganos del Ejecutivo, de ahí la importancia de contar con una instancia especializada, preferentemente con exclusividad, que otorgue a esta política la centralidad y visibilidad necesaria, y que asimismo tenga capacidad real de coordinar los esfuerzos e influir en las decisiones de los demás órganos. Contamos con una instancia de este tipo en Costa Rica (Instituto Mixto de Ayuda Social) o en Ecuador (Comité Interinstitucional para la Erradicación de la Pobreza): en ambos casos, los órganos mencionados tienen la función exclusiva de formular, coordinar, ejecutar y evaluar las políticas de lucha contra la pobreza.

En otros países existe una instancia similar pero no exclusivamente dedicada a la lucha contra la pobreza, lo que puede disminuir la eficacia de esta política. Existen organismos netamente de coordinación en Argentina, donde el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales integra a los ministros relacionados con la materia y tiene la virtualidad de contar también con representantes de las Provincias y de las organizaciones sociales; en Bolivia, donde el Comité Interinstitucional de las Metas de Desarrollo del Milenio coordina a los Ministerios pero no solo en materia de pobreza; y en Colombia, donde el Departamento para la Prosperidad Social coordina y ejecuta

**Países con órganos especiales y transversales de lucha contra la pobreza**

**Países con órganos generales y transversales de lucha contra la pobreza**

---

\* A fin de no resultar reiterativos, para la síntesis de los datos sobre pobreza remitimos a los primeros epígrafes de los apartados 2 y 3 del capítulo I. En cuanto a los grupos vulnerables, remitimos especialmente, con las actualizaciones pertinentes (adelantadas en parte en *Derechos humanos en Iberoamérica. Balance del cumplimiento de las recomendaciones 2003-2014*), a los epígrafes sobre pobreza de nuestros Informes sobre Migraciones (2003), Derechos de la mujer (2004), Niñez y adolescencia (2005), Sistema penitenciario (2007), Personas con discapacidad (2009) y Derechos culturales (2012), todos ellos disponibles en <http://pradpi.org>.

**Países donde la lucha contra la pobreza se centraliza en un único Ministerio**

pero sobre un conjunto también heterogéneo de materias. Encontramos un modelo similar en El Salvador (Sistema Nacional de Desarrollo, Protección e Inclusión Social), Nicaragua (Sistema Nacional de Bienestar Social) o Paraguay (Gabinete Social).

En un tercer modelo, la política social (que incluye la lucha contra la pobreza pero, nuevamente, sin carácter exclusivo) recae en un Ministerio concreto, o en una dependencia del mismo, lo que puede dificultar la coordinación y la transversalidad; así sucede en España (Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad), Guatemala (Ministerio de Desarrollo), Honduras (Secretaría de Estado de Desarrollo e Inclusión Social), Panamá (Ministerio de Desarrollo Social), Perú (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social) o Portugal (Ministerio de Trabajo, Solidaridad y Seguridad Social). Un modelo original es el de Puerto Rico, donde la lucha contra la pobreza se centraliza en el Departamento de Familia, que tiene más un componente de promoción del desarrollo que de asistencia directa a los más necesitados.

**Dispersión competencial**

En varios países se detecta una cierta dispersión competencial. Tal parece ser el caso de El Salvador, España, Honduras y singularmente de México (donde existen múltiples instancias relacionadas con la lucha contra la pobreza pero ninguna de ellas con una función clara y exclusiva de coordinación en la materia) o de Venezuela (cuyo informe señala que «*toda* la estructura del Poder Ejecutivo está a cargo de la lucha contra la pobreza»).

**La evaluación institucional, un reto pendiente**

Existen escasos datos objetivos que nos permitan evaluar el desempeño real de instituciones como las señaladas. Uno de los pocos informes que arriesgan un diagnóstico es el de El Salvador, donde se concluye que «las instituciones en general han carecido de los recursos y potestades, así como de la estabilidad a largo plazo, necesarias para incidir de forma contundente en la situación de pobreza». Posiblemente esta valoración sea extrapolable a otros países, especialmente a los que carecen de una coordinación institucional clara.

**Órganos parlamentarios e independientes; importancia del Ombudsman**

En casi todos los países existen consejos económicos y sociales o comisiones parlamentarias que han trabajado puntualmente temas de pobreza; sin embargo, en el mejor de los casos, se han limitado a la recopilación de información y formulación de algunas propuestas, sin demasiados resultados. Mucho más eficaz parece el desempeño de las Defensorías del Pueblo: como se mostrará en el capítulo III de este Informe, todas ellas han desarrollado actuaciones eficaces, muchas de ellas exitosas, con una perspectiva original: la transversalidad y el enfoque en derechos humanos.

## 1.2. Políticas

**Planes especiales contra la pobreza y atención a la pobreza en planes generales**

Pocos países cuentan con un plan amplio, transversal y exclusivamente dedicado a la lucha contra la pobreza. En esta dirección, resultan meritorios los planes de Costa Rica «Puente al Desarrollo 2015-2018», con un enfoque multisectorial e interinstitucional y herramientas muy concretas y acertadas (como, p. ej., el registro único de beneficiarios o el empleo de mapas sociales), el español Plan

Nacional de Acción para la Inclusión Social 2013-2016, que incorpora obligaciones de coordinación administrativa y participación de los grupos beneficiarios, o el uruguayo Plan de Equidad, con diversas ramificaciones sectoriales. En otros países existe una política general muy ambiciosa, dentro de la cual se integra la erradicación de la pobreza; así, en Bolivia, dentro de la «Agenda Patriótica del Bicentenario 2025», se incluyen detallados objetivos de erradicación de la pobreza extrema material y de reducción significativa de la pobreza moderada en el realista pero quizás lejano plazo de diez años; en una línea similar, en Ecuador, el Plan Nacional para el Buen Vivir, de menor extensión en el tiempo (2013-2017), incluye una Estrategia Nacional para la Igualdad y Erradicación de la Pobreza; en Perú, el Plan Bicentenario «Perú hacia el 2021», derivado del Acuerdo Nacional de 2002, incluye también objetivos concretos de lucha contra la pobreza. Por su parte, Honduras dispone de un Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y México, Nicaragua, Paraguay y Venezuela cuentan con un Plan Nacional de Desarrollo, pero todos ellos parecen menos concretos en sus objetivos de lucha contra la pobreza. Nuevamente, el caso de Puerto Rico es especial, pues el Plan Estratégico 2013-2019 adopta una perspectiva básicamente de desarrollo económico.

En Argentina, Colombia, El Salvador, Guatemala o Panamá se relatan programas asistenciales concretos pero parece faltar una política nacional de carácter global y objetivos específicos a medio plazo. En Venezuela se intenta dotar de coherencia a todos estos programas, pero no hay constancia de que se haya conseguido. Salvando los matices nacionales, nuevamente el informe de El Salvador puede servir para una caracterización general de este modelo: «programas y proyectos específicos, de naturaleza asistencial y compensatoria, caracterizados por su desvinculación de la política económica y desligados de las estrategias o procesos de desarrollo», sin atender a los problemas estructurales que están en la base de la persistencia de la pobreza.

Existen escasos datos objetivos que nos permitan evaluar el desempeño real de políticas como las señaladas. La Defensoría de Guatemala pone el dedo en la llaga al reclamar mayor información y participación; deben recordarse al respecto las consideraciones de nuestro último Informe sobre Derechos Humanos, *Transparencia e información pública* (2015). No obstante, en Bolivia y Ecuador, las respectivas Defensorías constatan éxitos indudables, y aportan datos que lo demuestran. Un indicador, en todo caso muy aproximativo, de que estas políticas son realmente tomadas en serio podría ser la evolución del gasto público social; al respecto, algunos Informes aportan datos de importante implicación presupuestaria pero resultan poco ilustrativos, pues no refieren la evolución.

**Ausencia de una política nacional en varios países**

**La evaluación de políticas, un reto pendiente**



## 2. DERECHO A LA PROTECCIÓN FRENTE A LA POBREZA

### 2.1. Fundamento

**Inexistencia de un derecho fundamental expreso a la protección frente a la pobreza**

En este Informe defendemos la configuración de un derecho autónomo de protección frente a la pobreza, cuya existencia como derecho humano ya ha sido demostrada a nivel internacional y regional (capítulo I). Se trata de analizar ahora si existe un reconocimiento paralelo a nivel constitucional nacional (derecho fundamental). Ninguna Constitución iberoamericana lo reconoce de forma expresa. Por ello, resulta relevante verificar la posición adoptada por el máximo órgano de garantía constitucional (Corte Constitucional o Corte Suprema), pues en casos significativos lo ha considerado un derecho fundamental implícito. Al respecto, resulta relevante el argumento de la interpretación de la Constitución de conformidad con el Derecho internacional, bien apuntado, por ejemplo, en los informes de Honduras, México o Perú.

**El derecho al mínimo vital en la jurisprudencia constitucional**

La jurisprudencia constitucional ha defendido con especial contundencia la existencia de un derecho fundamental a la protección de la pobreza en Colombia, cuyo Tribunal Constitucional fue pionero en la materia (ya desde sus inicios, en 1992), bajo el *nomen iuris* del derecho al mínimo vital, que implica la obligación del Estado de «garantizar unas condiciones mínimas de vida digna a todas las personas, y para ello debe prestar asistencia y protección a quienes se encuentren en circunstancias de inferioridad, bien de manera indirecta, a través de la inversión en gasto social, o bien de manera directa, adoptando medidas en favor de aquellas personas que por razones económicas, físicas o mentales, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta». Esta doctrina del mínimo vital llega a la jurisprudencia mexicana en 2013. En una dirección sustancialmente coincidente, en El Salvador, desde 2001 la Corte Suprema afirma la existencia del derecho fundamental de toda persona «a tener acceso a los medios, circunstancias y condiciones que les permitan vivir de forma digna, por lo que corresponde al Estado realizar las acciones positivas pertinentes». En Perú, el Tribunal Constitucional desde 2004 establece la obligación del Estado, fundada en la dignidad e igualdad, de realizar acciones positivas tendientes a equiparar a las personas en la satisfacción de sus derechos y necesidades básicas. En Portugal, en 2002 el Tribunal Constitucional deriva este derecho de la dignidad de la persona, declarando inconstitucional la limitación legal del círculo de beneficiarios de las prestaciones sociales. En Argentina no existe un pronunciamiento jurisprudencial tan claro a favor de un derecho autónomo a la protección frente a la pobreza pero sí una línea claramente favorable a la exigibilidad y universalidad de los derechos sociales. Como se advierte, aunque después volveremos sobre ello, en el plano constitucional este derecho no se asienta, o al menos no con carácter exclusivo, en la seguridad social, tal y como ha sido recomendado por la OIT (capítulo I, apartado 1), sino en valores seguramente de mayor peso, como la dignidad, la igualdad real y efectiva o la vida.

Por el contrario, una posición más restrictiva se observa en la jurisprudencia de Costa Rica (donde la Corte Suprema de Justicia viene a afirmar que la lucha contra la pobreza es un objetivo de realización progresiva, que el Estado debe atender «según las necesidades y recursos con que cuente») y de Puerto Rico, donde la exigibilidad de los derechos de prestación también se condiciona al «desarrollo progresivo de la economía» y a la «suficiencia de recursos».

En España, la falta de un pronunciamiento del Tribunal Constitucional ha sido suplida por algunos Estatutos de Autonomía (una especie de Constituciones de ámbito regional), que vienen a reconocer, con fórmulas variadas, un derecho subjetivo a la protección frente a la pobreza.

Ante la falta de jurisprudencia constitucional, algunas Defensorías defienden la tesis de la existencia de un derecho fundamental a la protección frente a la pobreza, deducido sobre todo del reconocimiento expreso de derechos sociales y de grupos vulnerables (en este último caso, algunas Constituciones utilizan la fórmula más diluida de mandatos de acción positiva, dirigidos a los poderes públicos). Tal es el caso de Argentina (con apoyo asimismo en la cláusula de derechos implícitos del art. 33 de la Constitución), Ecuador (cuya Constitución menciona expresamente el deber estatal de «erradicar la pobreza»), Guatemala, Uruguay o Venezuela. Este planteamiento bien podría defenderse en los demás países, pues todas las Constituciones iberoamericanas reconocen derechos sociales y garantizan la igual dignidad de todos. Téngase en cuenta no obstante que las tesis, jurisprudenciales o defensoriales, más favorables al derecho fundamental a la protección contra la pobreza, encuentran en muchos casos dificultades de implementación práctica. A título ejemplificativo puede citarse el caso relatado en el informe de Guatemala, donde una sentencia imponiendo medidas positivas a favor de niños en situación de pobreza no ha logrado ser ejecutada, cinco años después de haber sido dictada.

## 2.2. Titulares y obligados

Para acercarnos mejor a la realidad del derecho que analizamos, resulta necesario verificar si en la normativa nacional (de rango legal o reglamentario) se reconocen los elementos necesarios de todo derecho subjetivo: titulares, obligados, contenido y garantías. Aquí la información que aportan las Defensorías es muy desigual (cinco instituciones no aportan dato alguno) y parece indicar que en muchos países todavía el reconocimiento normativo del derecho es incipiente, en el sentido de que no existe un derecho subjetivo pleno sino más bien una expectativa a recibir prestaciones, otorgadas variable y discrecionalmente por la Administración.

Entre los países que aportan información encontramos los siguientes modelos, al menos sobre el plano normativo:

- a) Modelo universalista, consagrado en la ley. Se trata de países que vienen a reconocer a nivel legislativo y por tanto de mane-

**Concepciones restrictivas en Costa Rica y Puerto Rico**

**Los Estatutos de Autonomía en España**

**El Ombudsman, defensor de la existencia de un derecho fundamental a la protección contra la pobreza; dificultades**

**¿Hay un derecho subjetivo a la protección contra la pobreza?**

**Modelos normativos de titularidad del derecho**

ra estable un derecho a la protección frente a la pobreza, definiendo sus titulares en términos muy amplios. Téngase en cuenta no obstante que cuando hablamos de universalidad no nos referimos a un derecho de todas las personas (al modo de renta universal, no reconocida en ningún país) sino de las personas en situación de pobreza. El primer caso es Venezuela, que ya por Ley de 2005 incluyó como titulares de este derecho a las personas «en estado de necesidad». Leyes más recientes reconocen también esta titularidad universal, aunque sea como objetivo, con la ventaja añadida, en algún caso, de establecer criterios para determinar en concreto quiénes son las personas en situación de pobreza. Pueden citarse al respecto las leyes de El Salvador (2014), Honduras (2015) y Perú (2016). Seguramente la Ley de El Salvador es la técnicamente más correcta, por cuanto establece un mecanismo claro de selección de titulares, complementado por el establecimiento (en el Decreto de ejecución de la Ley) de un Registro Único de Beneficiarios.

- b) Modelo de titularidad restringida a grupos determinados, fijados con relativa precisión en leyes o reglamentos. Normalmente se distingue entre prestaciones económicas otorgadas por el Ministerio de Desarrollo Social o similar y pensiones no contributivas otorgadas por la Seguridad Social, pero esta diferencia por el obligado concreto de la prestación no nos parece relevante a los efectos de este Informe. A este modelo responden las fórmulas de atribución de titularidad para personas que no reciban unos ingresos mínimos de Argentina (grupos familiares con hijos menores de 18 años, madres de siete o más hijos, personas con grado de discapacidad mayor del 76% y personas mayores de 70 años), Colombia (adultos mayores y determinados grupos poblacionales sin acceso a la seguridad social), Costa Rica (adultos mayores, personas con discapacidad, huérfanos y viudas), Ecuador (núcleos familiares bajo la línea de pobreza establecida anualmente por la Administración y mayores de 65 años), Guatemala (familias con menores, personas mayores, con enfermedades crónicas o discapacidad), México (familias con ingresos mensuales inferiores a la Línea de Bienestar Mínimo) o Portugal, donde existen diversos subsistemas de protección pero la titularidad de la prestación está también determinada con claridad.
- c) En un tercer modelo podríamos encuadrar los países donde la titularidad del derecho está muy fragmentada o no se encuentra claramente determinada en normas jurídicas dotadas de una cierta estabilidad. Al menos a tenor de los datos con que contamos, tal parece ser el caso de Paraguay, Puerto Rico o Uruguay, en cuyos informes no se cita una normativa precisa y sin embargo sí un amplio número de programas asistenciales. Ello no implica necesariamente que la implicación estatal en la lucha contra la pobreza sea menor sino tan sólo que no contamos con elementos para afirmar que existe un derecho subjetivo pleno, con titulares determinados. Por ejemplo, en Uruguay

existe una «Tarjeta Social» pero no se aportan datos sobre quiénes son sus titulares según la ley, señalándose que estos se determinan según la información obtenida por la Administración en sus visitas a los hogares. Por último, España es un caso particular, que solo con matices puede encuadrarse en este tercer modelo: existe seguridad jurídica en la titularidad pero muchas diferencias regionales, pues las prestaciones que mejor encajan en el contenido del derecho a la protección frente a la pobreza (rentas mínimas de inserción) son definidas y otorgadas por las Comunidades Autónomas (nivel regional).

En cuanto a los obligados por el derecho, salvo en el caso de España (donde la responsabilidad primordial recae en las Comunidades Autónomas o regiones), la línea dominante es concentrar en la Administración central o nacional las obligaciones positivas de otorgamiento de las prestaciones, normalmente divididas entre un Ministerio concreto (asistencia general) y la Seguridad Social (pensiones no contributivas, para adultos mayores, desocupados y personas con discapacidad, entre otros grupos), sin perjuicio de algunas competencias, más bien residuales o complementarias, de las Administraciones municipales. Resulta significativo que en ninguno de los informes nacionales se haga referencia a las organizaciones privadas como obligadas por el derecho, omisión que a nuestro juicio indica que la privatización no ha llegado a este sector y que se sigue considerando primordial que los derechos subjetivos de prestación sean satisfechos directamente por los poderes públicos. Las organizaciones privadas pueden sin duda ayudar pero no como obligadas por un derecho subjetivo sino más bien al modo de la antigua beneficencia. Parece entonces claro que estamos en presencia de auténticos derechos exigibles al Estado, no de dádivas.

**Obligados públicos del derecho, no beneficencia**

### 2.3. Contenido

El contenido típico del derecho a la protección frente a la pobreza consiste en el otorgamiento de cantidades dinerarias a sus titulares. Incluimos seguidamente los pocos datos que hemos recibido (en dólares de Estados Unidos), no sin antes advertir que no podemos valorar su suficiencia o insuficiencia con un carácter definitivo, pues ello está obviamente en función, entre otros factores, del coste de la vida en el país respectivo y de la asequibilidad de los derechos sociales. En Argentina, 63 \$\$ mensuales por hijo (207 si tienen discapacidad) y 326 \$\$ en las pensiones no contributivas; en Ecuador, 50 \$\$ mensuales tanto en el Bono de Desarrollo Humano como en las pensiones no contributivas; en Guatemala las Transferencias Condicionadas Monetarias van de 18 a 37 \$\$ pero sin periodicidad definida. Pese a la aludida dificultad de valoración, nos arriesgamos a señalar, como ya se apunta en algunos informes, que esas cantidades parecen insuficientes para llevar una vida digna. En otros países o no se aportan datos concretos de cuáles son las cantidades monetarias o se aporta el

**Prestaciones dinerarias: aunque escasos datos, constatación de su insuficiencia**

**Prestaciones  
alimenticias**

dato del gasto total o del número total de personas receptoras de dichas cantidades (Bolivia, Costa Rica, Perú, Puerto Rico), lo que impide realizar una comparativa correcta con los demás países.

Junto a las prestaciones en dinero, otros países establecen programas de distribución de alimentos, normalmente con escasa vinculación normativa (la regla general es que se trata de programas variables y discrecionales) y titularidad y contenidos heterogéneos. Tal es el caso, por ejemplo, de Argentina, Bolivia (que cuenta con una política muy amplia y exigente al respecto, que está dando buenos frutos), Guatemala o México.

## 2.4. Límites e incumplimientos

**No universalidad;  
condiciones de  
corresponsabilidad**

El primer límite (más correctamente, delimitación negativa) al derecho se produce con la determinación parcial de sus titulares, siempre que estos no abarquen a la totalidad de las personas que se encuentran en situación de pobreza según los parámetros internacionales; remitimos al respecto a lo señalado en el apartado 2.2. Otro tipo de límite, aunque tiene un cierto aire paternalista, es la exigencia de condiciones, que como regla parecen razonables, para obtener las prestaciones, como sucede en muchos países; así, por ejemplo, en El Salvador los bonos entregados a las familias son «con corresponsabilidad en educación y salud».

**La reserva de lo  
posible, cuestión  
discutida**

La cuestión clave de los límites del derecho a la protección contra la pobreza es determinar si la falta de recursos presupuestarios (la reserva de lo posible, en los términos de la doctrina alemana) puede justificar el no otorgamiento de las prestaciones que conforman su contenido. En el apartado 2.1 ya señalamos que la jurisprudencia de Costa Rica y de Puerto Rico admitían esta limitación, dato confirmado en la práctica por el informe del primero de los países mencionados. En Argentina el debate constitucional permanece abierto.

**Los incumplimientos  
del derecho dependen  
del marco normativo**

En cuanto a los incumplimientos, se deducen con facilidad de las actuaciones de las Defensorías relatadas en el capítulo III de este Informe. No obstante, puede ya adelantarse que, al menos en los países que cuentan con normativa clara y que no admiten la reserva de lo posible, se produce un cumplimiento medio del derecho, esto es, las prestaciones legalmente debidas se otorgan en buena parte de los casos, aunque con demoras significativas en algunos países (p. ej., España en cuanto a las rentas autonómicas de inserción).

## 2.5. Garantías

**Ausencia generalizada  
de mecanismos  
específicos de  
garantía**

No existe ningún caso de previsión legal de procedimientos específicos para garantizar el derecho a la protección contra la pobreza. En algún caso (Costa Rica) se afirma que cada programa cuenta con procedimientos propios de garantía, pero estos no se detallan.

La mayoría de las Defensorías, inclusive en alguno de los países donde la configuración de este derecho como derecho subjetivo ple-

no es más discutible, coinciden en afirmar que cabe la tutela constitucional (como regla, primero ante los tribunales ordinarios y en última instancia al Tribunal Constitucional o similar), lo que resulta coherente con la afirmación de que se trata de un derecho fundamental: así, en Argentina (acción de amparo), Colombia (acción de tutela) o Costa Rica (recurso ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema). Sin embargo, no se relatan casos concretos de garantía efectiva del derecho en esta sede. Como se explica bien en el informe sobre España, en teoría cabe en casi todos los casos (algunas prestaciones como excepción se configuran en términos de discutible exigibilidad) un procedimiento de denuncia por incumplimiento en sede administrativa y luego un proceso en sede judicial pero en ambos casos la garantía es tardía y por tanto ineficaz; téngase en cuenta que especialmente en el derecho que analizamos la rapidez de la respuesta es casi imprescindible.

**Las garantías generales administrativas y judiciales, inadecuadas para una eficaz protección del derecho**

Sin duda, la garantía ofrecida por las Defensorías es mucho más adecuada y efectiva. Aunque estos resultados serán relatados con mayor detalle en el capítulo III de este Informe, podemos adelantar, a título de ejemplo, el caso de los adultos mayores en pobreza extrema que obtuvieron la satisfacción de su derecho gracias a la actuación de la Defensoría de Costa Rica.

**El Ombudsman, garantía eficaz del derecho**

Indirectamente, como se describe con mayor detalle en el caso de El Salvador, la información, la participación y la evaluación de la actuación administrativa desempeñan un cierto papel de garantía del derecho, de tipo administrativo y preferentemente objetivo o preventivo.

**Garantías objetivas: información, participación y evaluación**

### 3. ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA

#### 3.1. Para favorecer el ejercicio de otros derechos sociales

Como ya se manifiesta en nuestro estudio sobre el panorama internacional (capítulo I), la lucha contra la pobreza desde una perspectiva de derechos humanos tiene lugar fundamentalmente en dos ámbitos: la configuración de un derecho subjetivo (y por tanto exigible) autónomo a recibir del Estado la asistencia necesaria para salir de la pobreza y la universalidad en el disfrute efectivo de los demás derechos humanos, y en especial de aquellos que consisten básicamente en prestaciones, o más exactamente, en prestaciones individualizadas y destinadas a satisfacer de forma directa necesidades de personas concretas, habida cuenta de que, de un modo u otro, todos los derechos humanos cuestan dinero. Se puede disfrutar de todos los derechos sociales y sin embargo permanecer en situación de pobreza pero está claro que dicha situación será menos perjudicial para la persona si esta tiene ya cubiertas por el Estado sus necesidades básicas. Como hemos visto en el apartado anterior, el primer derecho encuentra todavía muchas dificultades de efectividad (pese a los meritorios esfuerzos de la comunidad internacional y de una parte significativa de la jurisprudencia constitucional), bien por falta de un adecuado reconocimien-

**La universalidad y efectividad de los derechos sociales, instrumento complementario de la lucha contra la pobreza**

to legislativo, bien por un incumplimiento generalizado de la legislación: en muchos países no puede hablarse con propiedad de la existencia de un auténtico o pleno derecho subjetivo a la protección contra la pobreza y cuando existe, su ineffectividad es muy amplia. Por ello, mientras este derecho llega, en la ley o en la realidad, conviene continuar los esfuerzos por lograr la universalidad y efectividad de los derechos sociales de prestación, aunque sea a modo de solución parcial y provisional. En este Informe no se pretende, obviamente, analizar el estado de situación de tales derechos sociales (algunos ya estudiados en Informes anteriores de la FIO) sino tan solo verificar si se cumplen en las personas en situación de pobreza, que son lógicamente las personas que más los necesitan: en muchos países se establece la gratuidad universal de algunos servicios básicos (significadamente, en educación y salud) pero está claro que los ricos no los necesitan, pues pueden pagarlos.

**Derecho a la seguridad social: ausencia de universalización efectiva**

El derecho a la seguridad social es, de entre los derechos expresamente reconocidos a nivel internacional y constitucional, el que mayor semejanza guarda con el derecho a la protección frente a la pobreza. Como se vio en el capítulo I, el *soft law* de la OIT viene a apostar por la integración de este segundo derecho dentro del contenido del primero. Sin embargo, esta concepción no es todavía aceptada por los ordenamientos nacionales y tampoco es la opción seguida por el documento más importante y reciente, específico sobre la materia, del Consejo de Derechos Humanos. De otro lado, la jurisprudencia constitucional más relevante y avanzada prefiere fundamentar el derecho a la protección frente a la pobreza en la vida y en la dignidad, tesis que nos parece más fuerte y a la que nos adherimos. Es decir, la regla general es que bajo la cobertura del derecho a la seguridad social se incluyen prestaciones para quienes han contribuido y complementaria y subsidiariamente para algunos colectivos determinados que no lo han hecho (véase apartado 2.2 y, para más detalles, el Informe FIO de 2011). Sin duda, esta protección juega a favor (aunque no solo) de una parte importante de las personas en situación de pobreza pero no permite concluir que existe un derecho propiamente dicho de tales personas, pues en ningún caso se acepta una titularidad universal. Ciertamente, algunos modelos se aproximan a ella pero, como se demuestra por ejemplo en los informes de Ecuador, El Salvador o Guatemala, la práctica desmiente dicha universalización.

**Derecho al trabajo: salario mínimo y acciones a favor de las personas en situación de pobreza**

El derecho al trabajo resulta asimismo de gran importancia para reducir la pobreza, al menos la pobreza extrema, pues quienes disfrutan de este derecho (y en principio también sus familias) con bastante probabilidad quedarán fuera de dicha situación; no siempre de la pobreza entendida en sentido más amplio, como hacemos en este Informe, habida cuenta de la creciente precarización del trabajo (trabajadores y sin embargo pobres). En todos los países se establece un salario mínimo, a veces con reglas claras para su determinación y estabilidad, aludiéndose asimismo a su suficiencia para «garantizar una calidad de vida digna» (Colombia), «bienestar y vida digna» (Costa Rica) u objetivos similares en casi todas las Constituciones o legislaciones nacionales. Sin embargo, algunos informes (p. ej., Ecuador, El

Salvador o Guatemala) denuncian que en la práctica las cuantías son insuficientes para el logro de tales objetivos. De otro lado, en cuanto a las políticas públicas para favorecer la creación de puestos de trabajo pueden destacarse aquellas que fijan plazos y objetivos concretos, como sucede por ejemplo en El Salvador, España u Honduras.

Por último, merecen ser citadas dos acciones relevantes en el ámbito laboral: la supresión de la tercerización laboral en Ecuador y, en Argentina, el programa «Ingreso Social con Trabajo», que oferta empleo público dirigido especialmente a personas en situación de pobreza.

La educación es otra de las instituciones clave de lucha contra la pobreza, por cuanto puede contribuir a romper este círculo. El derecho a la educación es reconocido generalmente como universal pero siempre con matices (véase, para mayor detalle, el Informe FIO de 2008): el derecho propiamente tal se circunscribe a la enseñanza reglada pre-universitaria y la gratuidad se aplica solo en la etapa obligatoria. Téngase en cuenta no obstante que incluso este último elemento, impuesto a los Estados por el Derecho internacional, tiene a veces dificultades de cumplimiento. Fuera de esos ámbitos, e incluso a veces también dentro de ellos, las personas en situación de pobreza tienen muchas dificultades de acceso a la educación, lo que intenta solucionarse sobre todo mediante becas o ayudas al estudio (previstas en casi todos los países, sobre todo para la Universidad, pero normalmente consideradas insuficientes para lograr una igualdad real) y, en relación con los adultos, con programas de alfabetización (Argentina, Bolivia, El Salvador) o de reinserción en el sistema educativo (Venezuela).

Como señalamos, incluso en el núcleo duro del derecho a la educación, que es la etapa obligatoria y gratuita, los niños y niñas en situación de pobreza tienen dificultades de acceso, de ahí la puesta en marcha de variadas acciones positivas que intentan paliar este problema: programas nutricionales para las escuelas (Colombia, El Salvador, Guatemala, Perú), bonos para familias (Bolivia, Honduras), ayudas para la compra de material o para el transporte escolar (España, Portugal) y planes de construcción y mejora de infraestructuras en zonas marginales (Colombia). Con frecuencia, estas acciones son desarrolladas por la sociedad civil o con el apoyo de la cooperación internacional. Sea como fuere, no son pocos los informes (entre ellos, Guatemala, México o Uruguay) que denuncian (en el último caso con datos muy concretos, 22,9% de vulneración) que la universalidad del derecho a la educación es todavía un objetivo pendiente y que las personas en situación de pobreza no disfrutaban de este derecho del mismo modo que las demás.

El coste de la protección de la salud es elevado; por tratarse de un derecho íntimamente conectado con la vida y la dignidad, debería garantizarse especialmente en beneficio de las personas que no pueden asumir dicho coste. Los límites a la universalidad (entendida como el acceso de todos los residentes en el país a un mismo sistema sanitario, público y gratuito o al menos asequible) son mayores que en educación, pues una parte significativa de los países latinoamericanos escogen el modelo estadounidense antes que el europeo, es decir, sistemas sanitarios predominantemente privados (para los

**Derecho a la educación: acciones (insuficientes) para garantizar su universalidad**

**Derecho a la salud: persistencia de inequidades**



asegurados en ellos), con una sanidad pública complementaria para quien no puede pagarlos, como por ejemplo en Argentina (donde el Programa «Incluir Salud» abarca más de un millón de personas), Perú (cerca de 17 millones) o Puerto Rico («Mi Salud», millón y medio); para más detalles remitimos a nuestro Informe de 2006, *Protección de la salud*. El peligro de este sistema es la posible segregación entre una sanidad (buena) para ricos y otra (mala) para pobres, lo que al parecer no se ha producido en Uruguay (donde el porcentaje de vulneración del derecho es prácticamente testimonial). Se trate de uno u otro sistema, existen grandes déficits de acceso en la práctica para las personas en situación de pobreza, lo que justifica algunas acciones especialmente dirigidas a estas personas: así, los programas para futuras madres y para la niñez en Bolivia, para la nutrición de los tuberculosos en Perú, las ayudas al transporte sanitario en Portugal o la construcción de consultorios populares o los subsidios para medicamentos en Venezuela. Seguramente es en Colombia donde encontramos el plan más completo, a diez años vista, para mejorar la accesibilidad a los servicios de salud en el país. Incluso en los países con sistemas sanitarios universales se presentan problemas: en El Salvador se sigue luchando contra el cobro de cuotas o tasas (admitidas no obstante, con condiciones, por el Tribunal Constitucional portugués) y en España se produce una regresión normativa (avalada por el Tribunal Constitucional) que deja fuera de la asistencia gratuita a los inmigrantes irregulares y se mantienen inequidades en el coste de los medicamentos. De nuevo, buena parte de los informes (entre ellos El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México o Paraguay) critican la persistencia de inequidades en el sistema sanitario (en perjuicio de las personas en situación de pobreza) o de incumplimientos del principio de universalidad de los derechos humanos.

**Derecho a la vivienda: límites en la economía de mercado**

A diferencia de la educación y de la salud y a semejanza del trabajo, el derecho a la vivienda no es ni pretende traducirse en un servicio público de tendencia universalista, esto es, no hay una obligación estatal de suministrar estas prestaciones (trabajo o vivienda para todos), por la sencilla razón que se trata de bienes esenciales al funcionamiento del mercado (todos los países de la FIO son economías de mercado), es decir, sujetos a la oferta y demanda privadas. En relación con la vivienda, el Estado pone solo algunos parches (nuevamente considerados insuficientes por las Defensorías), que son sobre todo de tres tipos: a) en casi todos los países, bonos directos o ayudas (fiscales o crediticias) a la compra, alquiler o mejora de viviendas, a veces en paralelo con la construcción o mantenimiento de viviendas públicas (especialmente relevante en Bolivia, Colombia, Nicaragua o Puerto Rico); b) legalización de viviendas irregulares (El Salvador, Puerto Rico), donación de terrenos públicos o mejora de infraestructuras urbanas y rurales (Guatemala, Perú, Uruguay, Venezuela); c) en casos muy excepcionales (como se prevé en Panamá tras los desastres naturales), suministro directo de la vivienda. Todas estas acciones, dirigidas precisamente a las personas en situación de pobreza (los ricos no las necesitan), son notoriamente insuficientes para lograr el objetivo de una vivienda digna para todos. Resultan no obstante meritorios

los recientes esfuerzos realizados en Europa (España y Portugal) o en Puerto Rico por suavizar una legislación hipotecaria que permitía a los bancos desahuciar con demasiada facilidad a quienes no pagaban sus préstamos.

En conexión con el derecho a la vivienda, merece párrafo aparte la temática de los servicios públicos domiciliarios, considerados por una reciente Sentencia de la Suprema Corte mexicana como inalienables, aunque sean gestionados por empresas privadas, como es lo habitual ya en casi toda Iberoamérica. La protección contra la pobreza energética se concreta sobre todo en subsidios cruzados o reducción de tarifas a personas de bajos recursos, como sucede en Colombia, Costa Rica, Honduras, Portugal o Venezuela. En cuanto al acceso al agua, como ya advertimos en nuestro Informe de 2014, los avances son escasos, pese a los recientes esfuerzos desplegados en algunos países, como El Salvador o México (potenciado en este último país por una avanzada jurisprudencia). En Costa Rica o Portugal se mantienen respectivamente fuentes y baños públicos para quienes no disponen de vivienda con agua, solución que no parece muy respetuosa con la igual dignidad de todos.

Por último, un derecho que no figura en el catálogo habitual de los derechos sociales de prestación es el derecho a la comunicación, cuya estructura básica es la propia de un derecho de libertad. Sin embargo, en la actualidad viene a admitirse que incluye una faceta prestacional, dada la indispensabilidad de las comunicaciones digitales y su relativo alto coste. Por ello, la pobreza puede agrandar las diferencias sociales si no se toman medidas para reducir al mínimo las diferencias (la llamada brecha digital) en el uso de este tipo de comunicaciones. Algunas se han adoptado en países como Costa Rica, Ecuador (donde hay importantes avances), El Salvador, Panamá (en estos dos últimos, mediante planes de extensión para las escuelas), Portugal (Plan Nacional), Puerto Rico (*wi-fi* en plazas públicas), Uruguay (que cuenta con diversos programas y una agencia especializada en esta política pública) o Venezuela (espacios tecnológicos comunitarios).

**Servicios públicos domiciliarios y derecho al agua**

**Derecho a la comunicación: acciones contra la brecha digital**

### 3.2. En otros ámbitos

Con un carácter preferentemente objetivo, al modo del llamado efecto de irradiación de los derechos fundamentales sobre el ordenamiento jurídico, detectamos en Iberoamérica normas más o menos comunes que, en ámbitos variados, tienen de algún modo en cuenta, favoreciéndolas, a las personas en situación de pobreza. En esta síntesis destacamos los cuatro sectores del ordenamiento que siguen.

El Derecho penal (y con menos frecuencia el Derecho administrativo sancionador) tiene en cuenta la pobreza en un doble sentido (para más detalles, véase nuestro Informe de 2007, *Sistema penitenciario*): en primer lugar, tipos penales que protegen normalmente a personas sin recursos (p. ej. la trata de personas, tipificada como delito en todos los países, en muchos de ellos con el complemento de planes nacionales de actuación y de asistencia a víctimas, los delitos

**Normas objetivas de protección frente a la pobreza**

**Derecho penal y pobreza**

de discriminación o de odio a grupos vulnerables, el abandono de personas o la coacción para ejercer la mendicidad o la prostitución) o tipos agravados cuando el delincuente se aprovecha de la vulnerabilidad económica de la víctima y, en segundo lugar, normas de atenuación (y excepcionalmente exclusión) de la pena cuando el delincuente es una persona en situación de pobreza, bien de manera implícita (estado de necesidad), bien explícita, como en el Código Penal de Colombia, que alude a las «situaciones de marginalidad, ignorancia o pobreza extremas».

Normalmente la prisión por deudas está prohibida. Además, en países, como Costa Rica, España, Guatemala, Honduras o Portugal, entre otros, se permite a las personas en situación de pobreza el pago de penas económicas en cuotas o su sustitución por trabajos comunitarios. Pese a todo este encomiable esfuerzo legislativo, no puede olvidarse, como bien se relata en el informe de El Salvador, que muchas veces el sistema sancionador resulta en la práctica excesivamente severo con las personas sin recursos (criminalización de la pobreza), detectándose incluso, como se señala en el informe de España, un repunte de la política represiva municipal, dudosamente constitucional, por ejemplo contra la mendicidad.

#### Derecho tributario y pobreza

El impuesto sobre la renta de las personas físicas es progresivo y en casi toda Iberoamérica excluye de toda tributación a las personas que no lleguen a unos ingresos mínimos, lo que obviamente incluye a las personas en situación de pobreza; una regla similar se aplica a la tributación de los inmuebles y otras contribuciones en manos de los municipios. También suelen verse exenciones o desgravaciones fiscales que de algún modo tienen en cuenta a las personas en situación de pobreza, como por ejemplo para las donaciones a entidades privadas con fines benéficos o para los pagos de la vivienda habitual. En cuanto al IVA, normalmente los productos básicos tienen un tipo reducido (o no tributan, como en Costa Rica o Guatemala), pero aun así la Corte Constitucional de Colombia, tantas veces pionera, ha considerado inconstitucional, por afectar al mínimo vital (ver apartado 2.1), la tributación de tales productos básicos. Debe tenerse en cuenta, como se afirma en el informe de España, que en época de crisis el mantenimiento (o, peor, el incremento) de los tipos del IVA agrava la situación de las personas sin recursos. A veces, como en Ecuador, se prevé la devolución del IVA pagado por personas mayores en bienes de primera necesidad.

Un tema diferente, que no puede ser analizado aquí en profundidad, es la evasión fiscal empresarial, muy acentuada en la región. Como bien se explica en el informe de El Salvador, este hecho produce una baja recaudación, que afecta negativamente al gasto público social y por tanto a la capacidad del Estado para implementar políticas públicas exigentes de lucha contra la pobreza. Un sistema interesante es la afectación de determinados ingresos a programas sociales, como sucede en Guatemala o México.

#### Derecho procesal y pobreza

La justicia es un servicio público y gratuito pero su uso exige casi siempre asumir el costo de un abogado privado. En toda Iberoamérica se reconoce el derecho subjetivo de las personas que no llegan a

un nivel mínimo de ingresos a disponer de un abogado de oficio o de un defensor público (institución esta mayoritaria en la región), con contenidos diversos (no en todos los procesos, pero al menos siempre en los penales) en cada país, a lo que se suma, en algunos, la exención del pago de las costas procesales. Complementariamente, pero no ya como derecho exigible, está muy extendida en la región la práctica de las clínicas legales de las Universidades (o también de organizaciones no gubernamentales, como se relata en el informe de Guatemala), que prestan apoyo jurídico a las personas en situación de pobreza. Asimismo, diversos países (p. ej., Bolivia o México) cuentan con instituciones consolidadas que prestan apoyo a las víctimas de los delitos, y especialmente a las de escasos recursos. Pese a tan encomiable normativa, no faltan Defensorías, como la de El Salvador, que denuncian la persistencia de inequidades en el acceso a la justicia, uno de los problemas estructurales de la región, pese a la amplitud de proyectos de reforma judicial (siempre entre las prioridades de las agencias de cooperación), y que la FIO habrá de abordar algún día.

Dentro del Derecho privado, destacamos en primer lugar el ámbito del Derecho del consumo, cada vez más penetrado por la intervención administrativa, lo que ejemplifica bien la permeabilidad de las fronteras entre Derecho público y privado. Todos los países cuentan con legislación que protege a los consumidores frente a los abusos de las empresas, lo que sirve de garantía indirecta de los derechos de las personas en situación de pobreza. Los informes de Guatemala y Portugal, entre otros, dan cuenta de normas especiales de protección frente a los abusos bancarios o de los concesionarios de servicios públicos contra los deudores o clientes más débiles.

En cuanto al Derecho de familia, todos los códigos civiles imponen obligaciones de alimentos (es decir, manutención y en su caso gastos educativos o médicos) entre parientes, inclusive tras la ruptura del vínculo matrimonial. En países como Puerto Rico existen agencias administrativas para vigilar el cumplimiento de estas obligaciones, protegidas en última instancia en vía penal. En España, la legislación o la jurisprudencia han extendido estas obligaciones a las relaciones familiares de hecho. La Suprema Corte de Justicia de México ha destacado bien la relación en este contexto entre solidaridad social (o más exactamente familiar) y lucha contra la pobreza: quede el debate sobre la distribución de las cargas correspondientes entre Estado y familia para estudios más académicos.

**Derecho privado y  
pobreza: consumo y  
familia**



### **III. ACTUACIÓN DE LAS DEFENSORÍAS**



# 1. ARGENTINA

## A) Defensor del Pueblo de la Nación \*

1. INSTITUCIONES Y POLÍTICAS: 1.1. Creación de Oficinas Temáticas del Defensor del Pueblo de la Nación Argentina; 1.2. Objetivos de Desarrollo Sostenible. 2. ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA: 2.1. Para favorecer el ejercicio de otros derechos sociales: *a) Trabajo y Seguridad social; b) Salud; c) Vivienda y servicios domiciliarios.* 2.2. En otros ámbitos: *a) Derecho penal y administrativo sancionador.* 3. GRUPOS VULNERABLES: 3.1. Personas con discapacidad; 3.2. Pueblos indígenas

### 1. INSTITUCIONES Y POLÍTICAS

#### 1.1. Creación de Oficinas Temáticas del Defensor del Pueblo de la Nación Argentina

La creación de oficinas temáticas en la Institución se dirige a satisfacer la necesidad de dar respuesta adecuada ante la problemática de derechos humanos de grupos históricamente vulnerables, en el marco del estándar jurídico que plasman los tratados internacionales de derechos humanos en cada materia. En esa línea, se crearon las siguientes oficinas:

**Programas y órganos de la INDH para la protección de los grupos vulnerables**

- Oficina de Personas Privadas de Libertad
- Oficina por los Derechos de los Pueblos Indígenas
- Oficina de Trata de Personas y Migrantes
- Oficina de Género
- Oficina por los Derechos de las Personas con Discapacidad

#### 1.2. Objetivos de Desarrollo Sostenible

En el marco de la Resolución A/RES/70/1 de la Asamblea General de Naciones Unidas que aprobó la «Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible», la DPN, en su calidad de INDH, implementa desde el 30 de diciembre de 2015, el «Programa de Seguimiento y Evaluación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Agenda 2030», relaciona-

**El rol de las INDH en el seguimiento y evaluación**

\* *Abreviaturas:* CNPA = Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales; ANSES = Administración Nacional de la Seguridad Social; DPN = Defensor del Pueblo de la Nación o Defensoría del Pueblo de la Nación; CSJN = Corte Suprema de Justicia de la Nación; AUH = Asignación Universal por Hijo; PNC = Pensiones no Contributivas.



dos con los 17 Objetivos y las 169 metas. Teniendo en cuenta que la DPN cuenta con áreas temáticas y oficinas específicas, dicho Programa se implementa a partir del inicio de actuaciones individuales, pero recordando el principio de interdependencia e indivisibilidad de todos los derechos humanos que es reconocido en la Declaración y Programa de Acción de Viena, dictada en la Conferencia de Viena de 1993. En definitiva, pese a su trámite individual, todas las investigaciones están íntimamente relacionadas entre sí, y sus informes anuales sobre el grado de avance en cada una de ellas se elaborarán con unicidad de criterio y vinculación.

## 2. ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA

### 2.1. Para favorecer el ejercicio de otros derechos sociales

#### a) *Trabajo y Seguridad social*

#### **Intervenciones del DPN ante irregularidades en el cumplimiento de planes asistenciales**

En las áreas de trabajo del DPN existe una intervención creciente ante solicitudes relacionadas con las irregularidades en el otorgamiento y cumplimiento de planes asistenciales que el Estado otorga para paliar la vulnerabilidad socioeconómica que atraviesan los ciudadanos (II.1, §3.2). Entre ellas, es prioritario mencionar las intervenciones ante la falta de pago de la AUH para protección social, el pago de retroactivos y las deficiencias en la base de datos. Se realizó una investigación de oficio, para determinar cuáles son las falencias del sistema a fin de garantizar los derechos de los actuales y potenciales beneficiarios de la asignación. Persisten como principales causas de la falta de pago en las provincias que los sistemas informáticos no fueron adecuados a la normativa emanada de la Administración Nacional. Otra problemática que se planteó refiere a la denegatoria por parte de ANSES del 20% del beneficio que se liquida una vez al año contra la presentación de la libreta de salud y la certificación de escolaridad.

El criterio sostenido por esta Institución respecto a la distribución de la AUH es que el otorgamiento del beneficio no puede basarse en la concurrencia a una escuela de gestión pública o privada, sino que se debe encontrar fundamento en la situación socio-económica que atraviesa el grupo familiar y, en consecuencia, la condición de vulnerabilidad social en que se encuentre el niño, la niña y/o adolescente.

Otras intervenciones se realizaron ante la demora en el otorgamiento o pago de pensiones asistenciales. Además de la investigación de la demora, se llevaron adelante gestiones en forma personal, tanto por parte de agentes del Área, como de las oficinas del interior, tendientes a asesorar a los interesados en lo que refiere a reencauzar sus trámites por deficiencias en la documentación aportada, o bien, brindado información acerca de la normativa aplicable al caso en concreto. También pudo observarse demoras en la iniciación de expedientes en la Comisión, cuando los mismos fueron presentados ante municipios por los interesados, con los cuales el Organismo tiene vigentes

convenios de cooperación. En estos casos la Defensoría, intervino comunicado tales demoras a la CNPA, logrando de este modo la iniciación prácticamente inmediata de tales trámites.

Asimismo, se recibieron quejas de personas solicitando la intervención del Defensor a fin de agilizar sus trámites debido al grave estado de salud que atravesaban los interesados. Si bien, en estos casos, muchas veces no existió disfunción administrativa ya que las solicitudes se encontraban en tiempo y forma tramitadas por la Comisión, se entablaron gestiones tendientes a que se les brinde a la brevedad posible solución a los mismos, encontrando este Defensoría excelente respuesta por parte de la CNPA.

#### b) *Salud*

El DPN realizó intervenciones ante la falta y la demora en la provisión de medicamentos, elementos de ortesis y prótesis por parte del Programa Federal «Incluir Salud». Igualmente, se intervino ante la falta de cobertura en tratamientos de rehabilitación para personas con discapacidad.

**Actuaciones del DPN para garantizar la asistencia sanitaria**

#### c) *Vivienda y servicios domiciliarios*

El DPN realizó investigaciones relativas a tarifa social, garrafa social, acceso a la red de agua potable, calidad del agua, acceso a servicios de saneamiento, planes de vivienda no ejecutados o con demora.

### 2.2. En otros ámbitos

#### a) *Derecho penal y administrativo sancionador*

El DPN recibe denuncias de todo el país vinculadas al tráfico ilegal, trata de personas, extravío y desaparición de las mismas. A partir de la creación de un Protocolo de Búsqueda de Personas se coordina con el Ministerio de Seguridad de la Nación, la Procuración General de la Nación, *Missing Children* y Red Solidaria la inmediata intervención. También dispone de mecanismos pro activos en los casos de denuncias de las víctimas, trabajando con el Programa Nacional de Rescate del Ministerio de Justicia de la Nación.

**Protocolos de actuación ante desaparición y trata de personas**

Otro eje fundamental en la materia es la capacitación orientada a docentes, policías, alumnos y agentes comunitarios, priorizándose la prevención como herramienta esencial para luchar contra la Trata y Explotación de Personas, las que en general victimizan a personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad social.

Se ha investigado también la vinculación entre pobreza y sistema penal. Asimismo, se ha ampliado la intervención respecto de los familiares y grupos sociales de pertenencia de las personas privadas de libertad. Quienes, a partir de las detenciones, se ven afectados en

**Pobreza y sistema penal**

su dignidad por la violencia estructural del sistema penal y sufren la vulneración de derechos.

### 3. GRUPOS VULNERABLES

#### 3.1. Personas con discapacidad

**Condiciones de acceso al trabajo, educación y asistencia social**

Desde las actuaciones del DPN se investiga el acceso al trabajo decente de las personas con discapacidad. Se reciben y tramitan quejas de personas que ven bloqueado su derecho de acceso a la educación y al trabajo digno por motivo de su discapacidad. De igual manera, se investigan las dificultades y demora en el acceso a programas sociales destinados a personas con discapacidad.

#### 3.2. Pueblos indígenas

**Visitas del DPN: actividades de monitoreo de derechos**

La Institución realiza visitas a las comunidades indígenas de las provincias de Salta, Jujuy, Misiones, Chaco, Formosa, San Juan, Mendoza, entre otras. Entre las temáticas más importantes que se abordan, cuadra resaltar la falta de acceso a una fuente de agua potable, a una vivienda digna y adecuada, a la salud, a la educación, a los derechos sobre el territorio tradicional, a la participación y consulta y al acceso a la justicia.

En cuanto a la medida cautelar ordenada por la CSJN (II.1, §3.1), la Defensoría del Pueblo de la Nación ha informado cada año al Máximo Tribunal las conclusiones de sus visitas a los territorios indígenas. En dichos informes se destacaron tanto los avances identificados (construcción de hospitales, de puestos sanitarios de distinta complejidad, de escuelas, de viviendas, etc.) como, asimismo, las deficiencias advertidas en cada uno de los ámbitos (pobreza estructural, exclusión, persistencia de dificultades en acceso al agua, a la salud, etc.).

# 1. ARGENTINA

## B) Defensorías Provinciales y Municipales \*

A diferencia de lo que ocurre en otros países, donde la información sobre pobreza es relativamente accesible, en Argentina nos hemos encontrado una gran barrera a la hora de determinar la pobreza que existe en cada una de las divisiones territoriales del país y, en general, problemas de acceso a la información en las algunas zonas geográficas. Aspecto que hace muy complicada la elaboración de un Informe comparativo como éste. Cabe señalar que, si bien muchas Defensorías no hablan de la pobreza de manera específica en sus Informes Anuales, es patente la preocupación por la pobreza.

Es destacable que en el Informe Anual 2015 de la Defensoría de Córdoba se detalla cómo funciona la canasta básica de alimentos y se arrojan datos trascendentes de su Región. Por ejemplo, el 25% de su población se encuentra en situación de pobreza si se valora la pobreza con el método sugerido.

Entre las actuaciones realizadas para atajar la pobreza directamente, podemos subrayar la realización durante 2015, por parte de la Defensoría de Santa Fe, del XIII Ciclo de Cine Debate «Desafíos para crecer», durante el cual se proyectaron tres largometrajes que abordaron realidades complejas de vulneraciones de derechos, situaciones de discriminación y pobreza que atraviesan jóvenes y adolescentes. Además, esta Defensoría estudia desde su área dedicada a niñas, niños y adolescentes la evolución de la pobreza en la región y concentra gran parte de sus esfuerzos en la lucha por conseguir que no se separe a los niños de sus madres por motivos de pobreza.

Por su parte, la Defensoría de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en su Informe Anual 2015, relata cómo centra sus esfuerzos en la promoción de derechos mediante folletos sobre inclusión social en los que se detalla las políticas públicas vigentes que otorgan recursos a quienes se encuentran en situación de pobreza o exclusión, los requisitos y trámites necesarios para acceder a ellos. Se describen los programas nacionales: «Asignación Universal por Hijo» (y por embarazo) y «PROG.R.ES.AR» (Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina); y los programas de la Ciudad: «Formación e Inclusión para el Trabajo (FIT)» y «Nuestras Familias».

También es muy importante resaltar, la importancia que tiene la colaboración de las Defensorías con las asociaciones de la sociedad civil. Eco de ello se hace el Informe 2014 de la Defensoría de Buenos Aires cuando dice «Un ejemplo paradigmático de esta colaboración se da con las parroquias de Cáritas, las cuales se encargan de contener a jóvenes humildes en diferentes aspectos conflictivos como la pobreza,

**Datos de pobreza en Córdoba**

**Defensoría de Santa Fe: Ciclo de Cine Debate «Desafíos para crecer»**

**Ciudad Autónoma de Buenos Aires: campañas de sensibilización**

**Buenos Aires: trabajo conjunto con organizaciones de la sociedad civil**

\* Apartado redactado con las respuestas de cada Institución a los cuestionarios que fueron remitidos a las Defensorías Provinciales y Municipales.

las adicciones, las dificultades de escolaridad, entre otros, en barrios de la provincia de Buenos Aires. A partir del vínculo de cooperación entre las diferentes instituciones, se intentan elaborar variantes para dar respuesta a estas problemáticas, proyectando un trabajo conjunto para hacerles frente.»

No obstante, además de colaborar con estas asociaciones, las Defensorías tienen programas propios de ayuda, como el que se explica ampliamente también en el Informe de la Defensoría de Buenos Aires en 2014.

**Medioambiente y  
pobreza**

Asimismo, las Defensorías señalan que los recurrentes ataques al medio ambiente repercuten en la población. Repercusiones que van desde el desabastecimiento de recursos esenciales para la vida como el agua o el gas, hasta el consumo por parte de la población más marginada de materias primas contaminadas.

Siguiendo con ésta preocupación, sobre el estado del Medio Ambiente en las Regiones, en el Informe Anual presentado en 2010 por la Defensoría de Santiago del Estero se hace constar la existencia de un expediente que literalmente se dice «cuenta con sobradas pruebas que demostrarían la contratación de la firma Vial Agro por parte de la industria azucarera para concretar la obstrucción del canal de riego.» Lo que se dice «No puede justificarse sólo por el hecho de ganar plata perjudicando a los más pobres. Porque en el lugar habitan familias sumidas en la miseria que no tienen voz para reclamar, por lo que se han convertido en víctimas de un capitalismo salvaje».

**Neuquén: acceso  
al agua y derechos  
humanos**

También en el Informe presentado para los años 2014 y 2015 por la Defensoría de Neuquén reclama a la provisión de agua en el Loteo Social de Vista Hermosa del Barrio Melipal. Señala la DP que la no distribución de agua lesiona derechos fundamentales como el derecho a la vida, a la dignidad, a la autonomía. Igualmente, el derecho a la salud y al desarrollo integral de los seres humanos.

En relación a lo anterior, pero conectado con los derechos de los administrados, también en el Informe Anual de Neuquén 2015, se dice sobre el cobro de tributos municipales en palabras del Dr. Gordillo que: «Todos sabemos que es en las licitaciones públicas y más específicamente en los pliegos del llamado donde se cometen las verdaderas tropelías, los grandes costos al erario público, las grandes bases de la corrupción ulterior: Lo demás es mera continuación de lo ya empezado mal. Se impide escuchar a quienes puedan tener soluciones alternativas o simplemente no estén conformes en que sus dineros privados sean públicamente dilapidados de tal modo. En suma, se contraponen el derecho de la comunidad al uso razonable y sano de los fondos públicos (cuya violación lleva a déficit, inflación, pobreza, etc.) con el supuesto privilegio del gobernante de turno de hacer a su capricho lo que le plazca, sin control judicial oportuno y eficiente.»

**Salud Pública en  
Córdoba: prevención  
del consumo de  
estupefacientes**

En cuanto a las acciones llevadas a cabo para la promoción de la Salud Pública, podemos destacar la realización de programas de prevención de consumo de sustancias estupefacientes, por defensorías como la de Córdoba, actuaciones muy importantes puesto que la pobreza es uno de los factores de riesgo para el inicio en el consumo de estas sustancias.

## 2. BOLIVIA

1. INSTITUCIONES Y POLÍTICAS: 1.1. Instituciones; 1.2. Políticas

### 1. INSTITUCIONES Y POLÍTICAS

#### 1.1. Instituciones

La Defensoría del Pueblo del Estado Plurinacional de Bolivia tiene la misión de defender y fortalecer el ejercicio de los derechos humanos de sectores mayoritarios de la población en situaciones de riesgo, debido a la pobreza, marginación e inequidad en el acceso a las oportunidades de desarrollo humano. Para tales fines, se han implementado los Programas Especiales. Como parte importante de estos programas, se desarrollan procedimientos e instrumentos para identificar los tipos de vulneraciones de las cuales son víctimas ciertos grupos específicos, a quienes se les ofrece apoyo para desarrollar y fortalecer las iniciativas propias para proteger sus derechos.

Dentro de las iniciativas de la Defensoría del Pueblo, se creó una Representación Especial del Defensor del Pueblo en una de las ciudades con mayor índice de población, la ciudad de El Alto, que se encuentra en el Departamento de La Paz. En esa ciudad, al crecimiento demográfico se suman los problemas vinculados a la pobreza, la exclusión social y la inseguridad ciudadana y jurídica en la que se desenvuelven sus habitantes. Estos problemas aumentan en la medida que no son atendidos por el Estado. Esta representación extiende su atención a las áreas rurales de nuestro país. En esas áreas se han identificado sectores donde se incrementó el nivel de pobreza. Por ejemplo, en las provincias: Ingavi (municipios de Viacha y Guaqui), Los Andes (municipios de Laja, Pucarani, Puerto Pérez y Batallas) y Murillo (municipios de Achocalla y El Alto).

La Defensoría del Pueblo en su mandato constitucional de velar por los derechos humanos de los grupos en situación de vulneración y en seguimiento e incidencia a las políticas públicas del Estado, ha visto mejoras notables y destacadas cifras de disminución de índices de pobreza extrema en nuestro país, protegiendo y salvaguardando los derechos de los diferentes grupos en situación de vulneración en nuestro Estado.

De acuerdo a las incidencias realizadas por parte de la Defensoría del Pueblo, se ha establecido que según el «Estudio global pobreza y

**Programas y órganos de la INDH para la protección de los grupos en situación de vulnerabilidad**

**Defensoría del Pueblo: actividades de seguimiento y monitoreo de los avances para la reducción de la pobreza**

disparidades en la infancia» de UNICEF, de cada diez niños, niñas y adolescentes, seis pueden ser considerados pobres desde el punto de vista multidimensional, por las privaciones en que viven<sup>1</sup>. Al 39,7% le falta una vivienda; el 29,2% vive en hogares donde no hay un baño o servicio sanitario de alguna clase; el 14,4% no tiene agua segura; y el 13,8% no tiene acceso a televisión, radio, teléfono o periódicos. Las privaciones en educación alcanzan el 10,6% y en salud al 8,1%. Además, cerca del 62% de la población está concentrada en el área rural y, en consecuencia, los niños y niñas de origen indígena son los más afectados.

**Pobreza como causa de afectación de los derechos: avances desiguales**

Más allá de las carencias materiales, la Defensoría del Pueblo del Estado Plurinacional de Bolivia ha podido evidenciar que la pobreza en nuestro país es una de las causas más inmediatas y directas de afectación en los derechos humanos que puede ser recurrente y sostenida.

Los avances señalados, por otra parte, continúan teniendo el sesgo de la discriminación ya que se ejercen de manera completa e integral en las ciudades, pero en el área rural, las diferencias son notables y lo son más aún en las naciones y pueblos indígena originarios campesinos. Además, que un factor determinante es la diferencia de acceso que se da, en esos lugares, entre niños y niñas, donde siempre las menos favorecidas resultan siendo las niñas<sup>2</sup>.

**Pobreza y migración**

Uno de los factores de la pobreza en nuestro país es que ha generado grandes flujos migratorios de nuestros connacionales hacia el exterior. Esta población se constituye en un grupo en situación de vulnerabilidad. En las intervenciones defensoriales se ha determinado que el mayor índice de personas migrantes son mujeres y debido a la problemática de pobreza en nuestro país muchos de nuestros connacionales han tenido que abandonar a sus familias.

## 1.2. Políticas

**Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza relativa a las mujeres**

Entre las actividades realizadas por la Defensoría del Pueblo en la gestión 2002, se participó en el seminario taller para la elaboración de la «Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza relativa a las mujeres como grupo excluido socialmente»<sup>3</sup>.

En este contexto se aportó con datos sobre la situación de los derechos humanos de las mujeres, se explicó el rol de la institución en la defensa de los mismos y se promovió la apertura al tratamiento de los derechos humanos de las mujeres discapacitadas, adultas mayores, jefas de hogar de áreas rurales e internas en centros penitenciarios donde se identificó el problema de pobreza.

<sup>1</sup> Vid. Defensor del Pueblo, *X Informe Anual del Defensor del Pueblo al Honorable Congreso Nacional – Gestión 2007*, La Paz, 2007.

<sup>2</sup> Vid. Defensor del Pueblo, *IX Informe Anual del Defensor del Pueblo al Honorable Congreso Nacional – Gestión 2006*, La Paz, 2006.

<sup>3</sup> Vid. Defensor del Pueblo, *V Informe Anual del Defensor del Pueblo al Honorable Congreso Nacional – Gestión 2002*, La Paz, 2002.

### 3. COLOMBIA

1. INSTITUCIONES Y POLÍTICAS. 2. ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA: 2.1. Para favorecer el ejercicio de otros derechos sociales. 3. GRUPOS VULNERABLES: 3.1. Caso de Estudio: Situación de pobreza de los grupos étnicos y su impacto sobre la nutrición de los niños, niñas y adolescentes

#### 1. INSTITUCIONES Y POLÍTICAS

En virtud del compromiso y de las responsabilidades misionales de la Defensoría del Pueblo en la realización de los derechos humanos y en desarrollo de su visión estratégica de posicionarse como un agente institucional y social fundamental en la promoción y defensa de los derechos humanos y en particular, en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, la institución ha venido trabajando permanentemente a través de sus diferentes dependencias, tanto del nivel central como regional en la protección de estas garantías constitucionales, contribuyendo de esta manera con la superación de los altos índices de pobreza que afronta el país.

En el año 2000, a través de la Delegada para la Dirección del Seguimiento, Evaluación y Monitoreo de las Políticas Públicas en Derechos Humanos, actual Delegada para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante Delegada para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales), se implementó el Programa de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas en Derechos Humanos (ProSeDHer). Con el propósito de generar un espacio de interlocución permanente con las entidades nacionales, departamentales y municipales responsables del diseño y ejecución de las políticas públicas. En aras de contribuir a que el diseño, ejecución y evaluación de las mismas, asegure la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales en particular.

El Programa contiene una metodología de Seguimiento y Evaluación a Políticas Públicas desde un enfoque de derechos. En el marco de esta metodología se construyeron indicadores para medir el grado de realización de los derechos económicos, sociales y culturales, en principio de los derechos a la educación<sup>1</sup>, a la salud<sup>2</sup>, a

**Programa de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas en Derechos Humanos**

<sup>1</sup> Defensoría del Pueblo, *Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Política Pública Educativa a la Luz del Derecho a la Educación*, Bogotá, 2004.

<sup>2</sup> Defensoría del Pueblo, *Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Política Pública de Salud a la Luz del Derecho a la Salud*, Bogotá, 2006.



la vivienda<sup>3</sup>, a la alimentación<sup>4</sup> y al trabajo, tomando como punto de partida el contenido esencial de cada derecho, el conjunto de obligaciones del Estado derivadas de las normas vinculantes del derecho internacional de los derechos humanos, la normatividad y la jurisprudencia nacional y las políticas públicas vigentes.

## 2. ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA

### 2.1. Para favorecer el ejercicio de otros derechos sociales

#### Estudios e investigaciones

Desde ese enfoque, la Defensoría del Pueblo, a través de la Delegada para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ha elaborado una serie de investigaciones relacionadas con los derechos económicos, sociales y culturales, (DESC), específicamente con los derechos a la educación<sup>5</sup>, a la salud<sup>6</sup>, a la vivienda<sup>7</sup>, a la alimentación<sup>8</sup>, al trabajo<sup>9</sup> y al derecho humano al agua<sup>10</sup>, entre otros estudios específicos, relacionados con estas garantías constitucionales. Tales estudios tienen como propósito identificar los alcances y limitaciones de las políticas públicas referentes a los mencionados derechos, con el fin de establecer hasta qué punto las políticas públicas sociales se ajustan a las obligaciones del Estado colombiano en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

#### Recomendaciones de la Defensoría del Pueblo

Las recomendaciones, producto de las investigaciones, han servido de guía a instituciones académicas, organizaciones sociales, entes de control, y entes gubernamentales. De igual manera, para el desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional como es el caso del derecho a la educación. Como, por ejemplo: La Sentencia C-376 de 2010 sobre la educación básica primaria en establecimientos educativos estatales - obligatoria y gratuita:

La segunda «es una razón fáctica», menciona el Informe de la Defensoría del Pueblo denominado «La Gratuidad de la educación es un derecho», y concluye con dicho informe que «no existe una directriz que defina con claridad los procedimientos y criterios que deben tener en cuenta los municipios y departamentos para realizar los cobros edu-

<sup>3</sup> Defensoría del Pueblo, *Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Política Pública de Vivienda a la Luz del Derecho a la Vivienda*, Bogotá, 2007.

<sup>4</sup> Defensoría del Pueblo, *Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Política Pública Alimentaria a la Luz del Derecho a la Alimentación*, Bogotá, 2007.

<sup>5</sup> Defensoría del Pueblo, *El Derecho a la Educación en la Constitución, la Jurisprudencia y los Instrumentos Internacionales*, Bogotá, 2003.

<sup>6</sup> Defensoría del Pueblo, *El Derecho a la Salud en la Constitución, la Jurisprudencia y los Instrumentos Internacionales*, Bogotá, 2003.

<sup>7</sup> Defensoría del Pueblo, *El Derecho a una vivienda digna en la Constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales de derecho humanos*, Bogotá, 2009.

<sup>8</sup> Defensoría del Pueblo, *El Derecho a una alimentación en la Constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales de derecho humanos*, Bogotá, 2006.

<sup>9</sup> Defensoría del Pueblo, *Contenido y alcance del derecho individual al trabajo*. Bogotá. 2005.

<sup>10</sup> Defensoría del Pueblo, *El Derecho humano al agua en la Constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales de derecho humanos*, Bogotá, 2005.

cativos en las instituciones oficiales. Por esta razón y pese a lo señalado en el artículo 67 de la Constitución, los cobros educativos han pasado a ser la regla, mientras que la gratuidad es una excepción en el país (...) La práctica derivada de esta norma genera varios efectos nocivos que han sido denunciados por la **Defensoría del Pueblo**, en un estudio que es citado por la mayoría de los intervinientes. [negrilla fuera del texto]

En primer lugar, la dificultad de acceso y la deserción de la escuela tiene que ver en un alto porcentaje con motivos económicos, «Tanto es así que, para el DANE, la inasistencia a la escuela de la población entre 5 y 17 años en el 2003 fue de un 40% por falta de dinero. De igual manera, el DANE afirma que, de 1,2 millones de niños trabajadores, el 38% en edad escolar no asiste a ningún centro educativo y que más del 5% enfrenta el mercado laboral en condiciones de analfabetismo. En segundo lugar: «La forma como se está implementando la «gratuidad de la educación» en Colombia es discriminatoria, ya que se establece de acuerdo con la estratificación de los beneficiarios sin tener en cuenta que en los instrumentos de derechos humanos en ningún momento se concibe la gratuidad de acuerdo con la condición socioeconómica de los estudiantes y muchos menos de acuerdo con la estratificación del sector donde reside. Todos estos instrumentos establecen que la educación básica primaria debe ser obligatoria y gratuita sin excepción alguna. Y, en tercer lugar, a pesar de que existe el Decreto 135 de 1996, mediante el cual se regulan los cobros por concepto de derechos académicos en los establecimientos educativos estatales y se definen unas escalas para el cobro de los mismos en el país, no existe una directriz que defina unos procedimientos claros que permitan a los diferentes entes territoriales homogenizar la aplicación de lo establecido en dicho decreto, y evitar así el incumplimiento de dicha norma».

También se han realizado diferentes capacitaciones sobre el contenido y alcance de los derechos económicos, sociales y culturales; mecanismos de exigibilidad; políticas públicas y planeación local, dirigidas a los hacedores de política pública de las diferentes entidades del nivel nacional y territorial, así como a organizaciones sociales, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, sujetos y grupos de especial protección constitucional y en general a la sociedad civil, con el fin de que se apropien del contenido de estas garantías constitucionales para su exigibilidad.

Otra acción importante que adelantó la Defensoría del Pueblo, a través de la Delegada para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, es el Observatorio de Justicia Constitucional. El cual tiene como objetivo principal sistematizar aquellas áreas de la jurisprudencia constitucional colombiana y de la doctrina de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, determinantes para fundamentar múltiples actuaciones defensoriales, entre ellas resoluciones, audiencias públicas, informes<sup>11</sup>, actuaciones de los defensores públicos, interposición de recursos y acciones judiciales, entre otras.

Asimismo, puede ser utilizada por cualquier ciudadano con propósito informativo, como para justificar decisiones y calificar con

**Actividades de  
capacitación**

**Observatorio  
de Justicia  
Constitucional**

<sup>11</sup> Defensoría del Pueblo, *Primer informe del Observatorio de Justicia Constitucional de la Defensoría del Pueblo, marzo de 1992 - febrero de 2007. Segundo informe del Observatorio de Justicia Constitucional de la Defensoría del Pueblo, marzo 2007-febrero 2001*, Tomo 1 y 2. Bogotá, 2011.

**Enfoque en derechos humanos en el diseño, ejecución y seguimiento de las políticas públicas**

argumentos constitucionales peticiones dirigidas a las autoridades públicas.

Los temas objeto de seguimiento por parte del equipo del Observatorio son: i) niños y niñas; ii) jóvenes; iii) mujeres; iv) adulto mayor; v) personas en condición de discapacidad; vi) personas en situación de indigencia; vii) personas en situación de desplazamiento; viii) minorías étnicas; ix) personas con diversa orientación sexual; x) personas privadas de la libertad; xi) trabajadores y sindicatos; xii) derecho de petición; xiii) derecho de hábeas data; xiv) debido proceso penal; xv) hábeas corpus; xvi) derechos colectivos; xvii) derechos de participación política y xviii) Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Las anteriores acciones que adelanta la Delegada para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, están orientadas a que el diseño y ejecución de las políticas públicas estén enfocadas desde una perspectiva de derechos, para contribuir a la garantía y realización de los derechos humanos, particularmente de los económicos, sociales y culturales de la población más vulnerable, logrando con esta perspectiva, contribuir con la disminución de los altos índices de pobreza en Colombia.

### 3. GRUPOS VULNERABLES

#### 3.1. Caso de Estudio: Situación de pobreza de los grupos étnicos y su impacto sobre la nutrición de los niños, niñas y adolescentes

En este apartado se hará una referencia a la situación de pobreza de los grupos étnicos desde el concepto manejado por la FAO<sup>12</sup>, especialmente desde el ámbito de la desnutrición, situación que desde el año 2014 y 2016 ha sido de gran relevancia para la Defensoría del Pueblo.

Durante el año 2016, la Defensoría delegada para los Indígenas y Minorías Étnicas hizo parte de las comisiones de verificación de nutrición y salud de los niños, niñas y adolescentes pertenecientes a las comunidades indígenas wayuu, sikuani, piapoco, jiw, nukak y emberas en los departamentos de Guajira, Meta, Guaviare y Vichada así como también de comunidades negras ubicadas en zona rural del municipio de Riosucio en el departamento del Chocó.

Como resultado de estas verificaciones se pudo constatar la grave situación de pobreza de los grupos étnicos, evidenciada en las altas deficiencias en saneamiento básico, falta de acceso a la alimentación, en calidad y cantidad, así como también al agua potable, el goce de un adecuado y oportuno servicio de salud y educación, debido a la debilidad institucional en los territorios étnicos, la corrupción, la persistencia del conflicto armado y las dificultades para el estableci-

<sup>12</sup> «La pobreza puede concebirse como una situación de degradación generalizada (nutrición, educación, sanidad) que afecta a los individuos tanto física, como fisiológica y psicológicamente, privándoles de sus capacidades básicas e incapacitándoles para ejercer sus derechos y mejorar su calidad de vida».

miento del diálogo intercultural, básico para la construcción de las políticas públicas y la implementación de las mismas en territorio.

La conjunción de estas falencias deriva en una permanente limitación para el ejercicio de los derechos fundamentales que los protegen como individuos y como colectivos étnicos, afectándolos gravemente en su supervivencia física y cultural.

Vista la situación de vulnerabilidad de estos pueblos, se han dado pronunciamientos judiciales por la Corte Constitucional a través de la Sentencia T-025, el auto de seguimiento 04 de 2009 y auto 005 de 2009, así como los autos específicos para estas comunidades. Del mismo modo, la CIDH concedió las medidas cautelares MC 51/15, a favor de niños, niñas y adolescentes de las comunidades de Uribí, Manaure, Riohacha y Maicao del pueblo Wayúu, en el departamento de la Guajira.

En el marco de estos pronunciamientos y como parte de la labor defensorial de proteger y velar por la garantía de los derechos humanos, se realizaron tres informes de las zonas visitadas. Estos informes dan cuenta de en detalle, la situación en educación, alimentación y salud de los niños y niñas en cada uno de los resguardos visitados. Cabe resaltar que, aunque se trata de pueblos y comunidades distintas, las causas y consecuencias de la grave situación de derechos humanos, la cual genera y mantiene a estas comunidades en condiciones de pobreza, son las mismas.

Frente a esta verificación es fundamental resaltar algunas conclusiones, relacionadas con un aspecto de gran importancia en el entendimiento de estos grupos, y es sus particularidades culturales y la transformación de las mismas. Si bien los cambios culturales son propios de todos los grupos humanos, es indispensable diferenciar, sobre aquellos que se dan por sí mismos, de los que son ocasionados por factores como el conflicto armado interno etc. En ese sentido se mencionan los siguientes hallazgos: i) Del proceso de a-culturización que atraviesan las comunidades, se evidencian afectaciones sobre el territorio, en su integralidad. ii) Existen grandes dificultades en el manejo adecuado de residuos, dado la falta de capacitación y que no cuentan con implementos que faciliten hacerlo efectivamente, generando la implementación de prácticas inadecuadas para deshacerse de los desechos sólidos principalmente la quema y entierro de basuras. iii) Existen conflictos interétnicos e interculturales por la permanencia y uso de los territorios, situación que puede alterar la sana convivencia en las zonas, pero que además puede poner en riesgo la seguridad alimentaria de todos los pobladores, pues sus confrontaciones incluyen acciones como el envenenamiento de fuentes hídricas, y daño a cultivos por parte de animales, invasión de tierras, robo de ganado y quema de sabanas. iv) En las comunidades visitadas se evidenciaron modificaciones en los patrones y costumbres de la organización social y familiar, encontrándose madres cabeza de familia o madres solteras, quienes tienen mayores dificultades para proveer de alimentos a los integrantes de sus núcleos familiares.

Ante las precarias condiciones de habitabilidad en el territorio, la ausencia del Estado en la zona para resolver los conflictos en sus

**Pronunciamientos de la Corte Constitucional**

**Tres Informes sobre comunidades estudiadas**

**Principales conclusiones**

**Impactos negativos**

diversas formas, las familias se han visto obligadas a suplir las necesidades básicas alimentarias a través de las ayudas que ocasionalmente llegan por los programas, las cuales no contienen el enfoque diferencial étnico, ni el contexto económico del territorio, por lo que las acciones enmarcadas únicamente en el asistencialismo, generarán impactos sobre los modelos propios de desarrollo de este pueblo en todos los ámbitos de la vida social.

**Mortalidad infantil**

Según información reportada tanto por líderes de las comunidades como por Alcaldía, puede existir un subregistro de las muertes por desnutrición en los niños indígenas de Cumaribo, debido a que por las distancias algunos casos no serían informados a la institucionalidad y los cuerpos serían sepultados en sus propios territorios.

**Acceso al agua potable y alimentación**

La falta de agua potable para consumo humano genera las enfermedades gastrointestinales, la diarrea entre otros y el aseo adecuado de los niños y los utensilios de uso doméstico.

La desnutrición, que se conoce como malnutrición, se presenta cuando las personas consumen muchos carbohidratos y muy poca proteína lo que genera trastornos en el normal desarrollo de los menores.

**Minas en los territorios indígenas**

La dificultad para el acceso a alimentos por las restricciones sobre el territorio que impiden el desarrollo de la vida en su entorno natural y cultural. Los indígenas aún mantienen restricciones de movilidad por presencia de minas en sus territorios, que en el pasado ya han dejado víctimas, lo que dificulta también la consecución de alimentos.

**Niños y niñas con desnutrición**

Los niños y niñas diagnosticados con desnutrición se observaron extremadamente delgados, con abdomen globoso signo de parasitosis, cabello bandera o despigmentación del pelo, piel reseca y altamente deshidratados; en la mayoría de los casos sus madres expresaron que los niños presentaban cuadros diarreicos. Las madres de los niños y niñas manifestaron estar enfermas y desnutridas, situación que les impedía lactar a sus hijos, conseguir y/o preparar alimentos.

## 4. COSTA RICA\*

1. DERECHO A LA PROTECCIÓN FRENTE A LA POBREZA:  
1.1. Límites e incumplimientos. 2. ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA: 2.1. Para favorecer el ejercicio de otros derechos sociales: *a) Vivienda y servicios domiciliarios*. 2.2. En otros ámbitos: *a) Derecho laboral; b) Derecho financiero y tributario; c) Derecho Internacional*. 3. GRUPOS VULNERABLES: 3.1. Niñez y adolescencia; 3.2. Mujeres en situación de vulnerabilidad; 3.3. Migrantes. 4. FUENTES DE INTERNET

### 1. DERECHO A LA PROTECCIÓN FRENTE A LA POBREZA

#### 1.1. Límites e incumplimientos

El desempeño Régimen no Contributivo de Pensiones (RNC) ha sido motivo recurrente de intervención de la Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica (DHR) en los últimos 15 años. La principal deficiencia comprobada en el trámite de pensiones del RNC es la reiterada dilación en la respuesta de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS)<sup>1</sup>. Al respecto, sus responsables han justificado el retardo al señalar que existe un exceso de solicitudes, que carecen de suficientes profesionales en Trabajo Social para realizar visitas

**Régimen no Contributivo de Pensiones: actuaciones ante retrasos en la respuesta de solicitudes**

\* *Abreviaturas:* AASAI = Área de Acción Social y Administración de Instituciones de Bienestar Social; ARESEP = Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos; BAHNVI = Banco Hipotecario de la Vivienda; CCSS = Caja Costarricense del Seguro Social; CEN-CINAIS = Centros de Educación y Nutrición-Centros de Atención Integral; CNA = Código de la Niñez y la Adolescencia; CONAPAM = Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor; CONAPDIS = Consejo Nacional de Personas con Discapacidad; CP = Constitución Política de Costa Rica; DESAF = Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares; DHR = Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica; EyM = Seguro Enfermedad y Maternidad; FODELI = Fideicomiso para la promoción del desarrollo humano de la provincia de Limón; FODESAF = Fondo de Desarrollo de Asignaciones Familiares; FONABE = Fondo Nacional de Becas; IMAS = Instituto Mixto de Ayuda Social; INAMU = Instituto Nacional de las Mujeres; INVU = Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo; IVM = Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte; MEP = Ministerio de Educación Pública; MTSS = Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; PANI = Patronato Nacional de la Infancia; RNC = Régimen no Contributivo de Pensiones; ROSFNV = Reglamento de Operaciones del Sistema Financiero Nacional de la Vivienda; SFNV = Sistema Financiero Nacional de la Vivienda.

<sup>1</sup> Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica, *Informe Anual 2011-2012*, pp-116-200.

de campo, y el análisis previo a la concesión del beneficio resulta de suma complejidad y ello demanda tiempo. Mientras tanto, las y los solicitantes se quejan de que la CCSS no les responde su solicitud, no les informa sobre los motivos de la demora y mucho menos sobre el plazo estimado para resolver.

La reiterada interposición de denuncias relacionadas con la dilación de las resoluciones de las solicitudes de pensión y de los recursos de apelación del RNC impulsó a la DHR a realizar una investigación de oficio con el objetivo de identificar los problemas estructurales del Programa y a partir de la determinación de situaciones irregulares que se lograran señalar, emitir recomendaciones que permitan a las autoridades de la CCSS, tomar acciones encaminadas a eliminar los obstáculos que enfrentan las oficinas implicadas con la gestión del RNC.

Durante el tiempo en que se desarrolló la investigación de oficio, se solicitó a la Dirección Institucional de Contralorías de Servicio de la CCSS atender las quejas de las personas que se encontraban molestas por la dilación en que había incurrido la CCSS para pronunciarse sobre sus gestiones de pensión. Esa colaboración resultó ser de un gran valor agregado debido a que dicha Dirección pudo experimentar las dificultades que enfrentan las y los usuarios para obtener información respecto de sus trámites, corroboró que el tiempo de resolución es excesivo y que la efectividad de las mismas es reducida. Por ejemplo, de 454 disconformidades sólo 241 casos (53,08%) recibieron respuesta, de éstas el 5% (12) resolvieron en definitiva el trámite, sin embargo, un 95% de los casos que obtienen respuesta permanecen sin resolución final. La Dirección de Contralorías de Servicio determinó, con base en las respuestas recibidas, que la falta de informes de Trabajo Social seguía siendo el factor de mayor incidencia en la dilación del dictado de las resoluciones.

Producto la investigación realizada la DHR, comprobó que:

**Factores de mayor incidencia en la falta de respuesta oportuna a las solicitudes del RNC**

- La demanda de estudios socioeconómicos que se requiere para la toma de decisiones es excesiva debido a que es fundamental verificar la necesidad de amparo económico inmediato de los potenciales beneficiarios previo al otorgamiento o rechazo de una pensión del RNC.
- No obstante, la cantidad de profesionales en Trabajo Social asignados a dicha labor es reducida y no sólo están dedicados a ello, sino que deben atender a los contribuyentes el IVM y ejecutar labores de prestaciones sociales. Este es uno de los dos cuellos de botella que limitan la capacidad de respuesta del RNC.
- La calificación de la invalidez es otro de los aspectos que más incide en la demora de las resoluciones, porque en el procedimiento está involucrada el Área de Salud a la que corresponde por jurisdicción valorar a la persona solicitante y la Dirección de Calificadora de la Invalidez, que emite criterio técnico sobre el porcentaje de invalidez, indispensable para que sea emitida la resolución final.

- Problemas de logística por escasez de recursos tales como vehículos, choferes, y mensajeros ocasionan demora en el traslado de los expedientes de una oficina a otra.
- Existe filtración de personas que sin ser pobres son beneficiarios de una pensión del RNC. Contrario sensu, personas que siendo pobres no ingresan al programa porque la administración no los detecta.
- Los habitantes deben enfrentar numerosas dificultades para obtener la información de sus trámites de pensión en las sedes regionales de la CCSS ya sea por problemas con el control de expedientes, atrasos en la diligencia de notificación, porque existen problemas de sensibilidad en la atención de los habitantes que requieren asistencia por parte de la CCSS o porque el lenguaje utilizado en las resoluciones es complejo para la población meta.
- No existe una instancia interna oficial de la CCSS que permita a los usuarios presentar sus eventuales quejas y denuncias por el servicio recibido en la atención del trámite de solicitudes de pensión.
- La información socioeconómica que generan diversas instituciones como resultado de sus competencias no se incorpora en un sistema que permita colectivizar los resultados de forma que se evite la duplicación de esfuerzos de entidades del mismo Estado.
- No existe un plan de desconcentración debidamente estructurado que permita el mejoramiento del servicio.

Con base en lo anterior, la DHR recomendó a la Junta Directiva de la CCSS valorar la posibilidad de variar la reglamentación del RNC a efecto de dar por válidos los estudios socioeconómicos de otras entidades públicas, con el objetivo de identificar personas que requieran pensiones del RNC; solicitar a la Gerencia de Pensiones, informes periódicos de cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Auditoría Interna; adaptar el Reglamento de funcionamiento de las Contralorías de Servicios de la CCSS, a lo dispuesto en el decreto de Creación de las Contralorías de Servicios<sup>2</sup>; digitalizar los expedientes del RNC; solicitar un estudio técnico que estime el costo operativo del RNC; solicitar un estudio que justifique la necesidad de destinar fondos asignados al combate de la pobreza para solventar gastos administrativos.

Con posterioridad a la emisión de las citadas recomendaciones, la DHR comprobó que los estudios socioeconómicos seguían siendo uno de los elementos que más dilatan la gestión de las pensiones del RNC. Por ello, la Defensoría recomendó a la CCSS valorar la posibilidad de modificar la reglamentación del Programa del RNC, a efecto de validar los estudios socioeconómicos de otras entidades públicas y de esa forma reducir los plazos resolutivos de las solicitudes de pensión. En respuesta a la propuesta de la Defensoría, la CCSS señaló

**Recomendación  
ante los factores de  
mayor incidencia en  
la falta de respuesta  
oportuna a las  
solicitudes del RNC**

<sup>2</sup> Decreto Ejecutivo N° 34587-PLAN La Creación, Organización y Funcionamiento del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios, Diario oficial La Gaceta N°127 de 2 de julio de 2008.



que no es posible utilizar estudios técnicos de otras instancias porque no todos los trabajadores sociales utilizan las mismas variables, indicadores, técnicas e instrumentos que las establecidas para el RNC, lo cual podría aumentar el margen de error y las filtraciones. A pesar de la negativa expresada por las autoridades de la CCSS, se informó que están trabajando en red con Trabajo Social del Seguro de Salud y con el Poder Judicial.

**Actividades de sensibilización y capacitación en derechos humanos y acceso a la información pública**

Asimismo, solicitó a la Gerencia de Pensiones capacitar al personal que interviene en la tramitación de casos relacionados con el RNC en materia de derechos humanos principalmente en el tema de acceso a la información pública; investigar los motivos que justifican el rechazo de aproximadamente el 53% de las solicitudes del RNC; brindar a la población información sencilla y clara sobre requisitos, trámites y perfil de las personas que califican para una pensión del RNC; reducir las filtraciones y exclusiones.

Por otro lado, la DHR ha detectado que algunos funcionarios tienen dificultad para comprender la problemática y las necesidades que enfrenta la población que gestiona pensiones del RNC. Con el propósito de sensibilizar al personal de la CCSS, la Defensoría recomendó a la Gerencia de Pensiones promover y fortalecer programas de capacitación para los trabajadores del RNC, sobre los instrumentos internacionales de derechos humanos y realizar talleres de sensibilización que involucren a los trabajadores sociales, jefes de las sucursales y demás personal que interviene en la tramitación de casos relacionados con dicho régimen. Asimismo, se sugirió estructurar un plan de capacitación para estos mismos funcionarios en el cual se haga énfasis en el derecho constitucional de acceso a la información pública y sobre los alcances de la Ley N° 8220 y su reglamento.

**Disponibilidad de recursos económicos suficientes del RNC**

En reiteradas oportunidades la CCSS ha señalado que la gestión en materia de pensiones del RNC se ve restringida porque los recursos que el Gobierno le asigna a ese programa son limitados, lo cual provoca que se tenga que dar prioridad a la atención de los casos que la política de Estado establece como de atención primaria. Los recursos financieros de este Régimen de Pensiones provienen principalmente del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. El porcentaje a transferir de los ingresos totales de dicho fondo al RNC fue reducido del 20% al 10,35%, mediante Ley N° 8783, no obstante, la CGR ha sido enfática en señalar que de acuerdo con los controles que el ente contralor ha realizado de la actividad financiera de éste Régimen, los registros no revelan un uso eficiente de los recursos financieros por parte de la CCSS<sup>3</sup>.

**Vigilancia del cumplimiento de requisitos**

Respecto de las filtraciones en el sistema, en marzo 2013 la CCSS informó que se ha estado llevando a cabo un proceso de revisión de cumplimiento de requisitos reglamentarios de los actuales beneficiarios del RNC con el propósito de ejecutar los procedimientos necesarios para cancelar, anular o suspender las pensiones de aquellas personas cuyas condiciones actuales no se ajustan al reglamento de dicho programa.

<sup>3</sup> Informes DFOE-SOC-IF-38-2010 del 26 de marzo de 2010 y No. DFOE-SOC-IF-03-2011 del 29 de abril de 2011.

La Gerencia de Pensiones de la CCSS informó a esta Defensoría que la institución trabaja actualmente en implementar un Nuevo Modelo de Pensiones, el cual podría estar listo para el año 2017. De igual forma, esta Defensoría motivada por el perfil de las y los solicitantes según cada caso conocido<sup>4</sup>, detrás del cual se presentaba un escenario desalentador por las condiciones de pobreza extrema, acompañado por una expectativa de satisfacer sus necesidades básicas, en particular la alimentaria y vigilante del derecho de acceso del programa. La DHR formuló una serie de consideraciones respecto a la urgencia de revisar lo actuado. También abogó para que se hiciera efectivo el incremento de la cobertura vertical y horizontal del Programa de reparto no contributivo. De ese modo se emitieron diversas recomendaciones a la Gerencia de Pensiones de la C.C.S.S. tendientes a introducir los cambios estructurales y prestacionales para garantizar el acceso y permanencia de las y los beneficiarios en el programa, así como para evaluar las áreas de gestión y el fortalecimiento integral del Régimen, de conformidad con el objetivo de su creación de dar protección a la población en desamparo económico. Recomendaciones que fueron acogidas e integradas en la propuesta del Plan de Mejoramiento Integral de la Gerencia de Pensiones.

Finalmente, la DHR ha comprobado y denunciado<sup>5</sup> que el análisis de la distribución de la pobreza por regiones le ha posibilitado a la Administración gubernamental una mejor asignación de los recursos necesarios para su atención en algunos cantones prioritarios. No obstante, aunque la procedencia de las quejas recibidas, coincide con esa distribución, el modelo de gestión del Régimen de Pensión no Contributivo no es congruente con esta distribución por lo que no responde a las necesidades de las personas adultas mayores más necesitadas.

**Recomendaciones a la propuesta del Plan de Mejoramiento Integral de la Gerencia de Pensiones**

**Deficiencias del modelo de gestión del Régimen de Pensión no Contributivo**

## 2. ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA

### 2.1. Para favorecer el ejercicio de otros derechos sociales

#### a) *Vivienda y servicios domiciliarios*

A lo largo de su existencia la DHR se ha ocupado de las quejas que sistemáticamente se presentan en relación con la falta de vivienda digna, los problemas derivados de la falta o irregularidades en la asignación de bonos familiares para la vivienda, la mala calidad constructiva de residencias edificadas con fondos públicos y la utilización de terrenos para esos fines que no cuentan en muchas ocasiones con vocación urbanística. Aun cuando muchas de las denuncias<sup>6</sup> revelan

**Derecho a una vivienda digna**

<sup>4</sup> Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica, *Informe Anual 2010-2011*, pp. 193.

<sup>5</sup> Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica, *Informe Anual 2015-2016*, pp. 265-266.

<sup>6</sup> Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica, *Informe Anual 2005-2006*, pp. 112-115.

problemas administrativos y de coordinación que involucran a las instituciones públicas del sector, tales como el Ministerio del ramo, el BAHNVI y el INVU, la mayoría de las quejas presentadas se refieren, con preponderancia, a las actuaciones u omisiones de las entidades autorizadas del Sistema Financiero Nacional de la Vivienda (SFNV) y a la ausencia o inadecuada fiscalización y control por parte de las instituciones públicas sobre tales entidades y sobre las empresas desarrolladoras.

**Políticas de urbanismo y calidad de la vivienda**

La DHR ha denunciado que la indolencia con que las entidades autorizadas del SFNV tratan los problemas de mala calidad constructiva, constituye un problema muy serio que implica, en la práctica, miles de millones de pérdidas del erario público. La dignidad de la vivienda no sólo se explica en función de las poblaciones a las que se debe garantizar el derecho, sino, además, de las características intrínsecas que deben contar esas viviendas y sus entornos.

En ese sentido, la DHR ha planteado a las autoridades responsables que las políticas urbanísticas deben ser integradas a los planes de erradicación de precarios, a los que deben sumarse acciones de saneamiento ambiental, instalación y mantenimiento de servicios públicos básicos y construcción de zonas de recreo y esparcimiento. Consecuentemente, si el tema de vivienda se sigue abordando como una «ayuda» y no como un derecho humano, difícilmente el Estado podrá avanzar hacia la dignificación de los espacios urbanos.

**Rendición de cuentas y actividades de control a las empresas**

Por otro lado, la DHR ha denunciado que la falta de control sobre las actividades de las entidades autorizadas y de las empresas desarrolladoras que se aprovechan de los recursos públicos, constituye sin embargo uno de los problemas principales a resolver por el Poder Ejecutivo. Esas acciones de control deben, además, constituirse en verdaderas experiencias educativas, que permitan garantizar la sostenibilidad y la eficiencia de los programas destinados a dotar de vivienda digna a las personas y familias necesitadas. Si las familias que participan en los programas estatales no son capacitadas en sus derechos, no son involucradas en los procesos de supervisión y control, ni son informados sobre la necesidad de dar mantenimiento a las viviendas y otras responsabilidades como propietarios, seguirán siendo vistas desde una perspectiva asistencial que las ubica como simple «beneficiarias» y no como sujetos activos del desarrollo nacional.

## 2.2. En otros ámbitos

### a) *Derecho laboral*

**El método de fijación del salario mínimo: instrumento para combatir la pobreza**

La DHR solicitó MTSS revisar la fijación de salarios mínimos, como un instrumento para el combate a la pobreza<sup>7</sup>. El Poder Ejecutivo modificó la metodología para los salarios del sector privado en el año 2009, incluyendo en el cálculo la inflación esperada y el comportamiento de la productividad del país. Sin embargo, esas modificacio-

<sup>7</sup> Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica, *Informe Anual 2010-2011*, pp-156.

nes no resultaron suficientes para garantizar que las familias que tienen como ingreso único el salario mínimo, fijado con esa metodología, puedan salir de la pobreza. Al respecto, la DHR fue consultada por la Asamblea Legislativa en relación con un Proyecto de ley que pretendía crear la figura del «Salario Mínimo Vital»<sup>8</sup>, como un derecho a que toda persona ocupada tenga un salario suficiente para tener una vida digna.

En relación con esa iniciativa de Ley, la DHR manifestó su acuerdo con la propuesta<sup>9</sup>. Por cuanto, tiene claro que un trabajador que percibe el salario mínimo vigente para el sector privado no alcanza a sacar de la pobreza a una familia de tres miembros en Costa Rica, ubicando a esa familia por debajo de la línea de pobreza<sup>10</sup>. Asimismo, la DHR consideró pertinente que se estableciera por ley el mecanismo de fijación de los salarios mínimos, para otorgar seguridad jurídica a las y los trabajadores, de manera de que no exista riesgo que de que por negociación entre Poder Ejecutivo y sector empresarial se pueda eliminar algún criterio. No obstante, la DHR advirtió que el Proyecto de ley carecía de un análisis del potencial impacto en la productividad, competitividad y generación de empleo del país, valoraciones que, de conformidad con el Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, N° 131 de la OIT<sup>11</sup>, deben realizarse de previo a la adopción de medidas legales en esta materia.

La DHR recibe en forma reiterada quejas por incumplimiento del pago mínimo en el sector privado<sup>12</sup>, remuneración hecha a la población trabajadora más vulnerable del país y que se ubica en puestos de trabajos no calificados y servicios domésticos. Según el INEC, este sector de la población representa alrededor del 22.3% de la fuerza laboral del país<sup>13</sup>. De ahí la denuncia de la DHR por la labor que realiza o deja de realizar la Inspección del Trabajo del MTSS. Una de las razones por las cuales esta Inspección no logra brindar atención oportuna al volumen de denuncias que recibe es la falta de personal. Por eso, la DHR recomendó al MTSS agotar las gestiones ante el Ministerio de Hacienda y la Autoridad Presupuestaria, para conseguir las plazas requeridas con el fin de reforzar la Inspección del Trabajo y poder así abarcar mediante inspecciones focalizadas a un mayor número de trabajadores que requieren de una protección efectiva de sus derechos laborales.

Por otra parte, con la finalidad de promover el avance en el cumplimiento de los derechos laborales de las mujeres y la corresponsabilidad social del cuidado de los hijos e hijas<sup>14</sup>, personas adultas mayores

**Reforzar la  
Inspección del  
Trabajo**

**Corresponsabilidad  
social del cuidado**

<sup>8</sup> Proyecto de Ley N° 19312.

<sup>9</sup> Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica, *Oficio DH-DAEC-0450-2015*, 17 de junio, 2015.

<sup>10</sup> OIT y FAO, *Incumplimiento con el Salario Mínimo en América Latina: El peso de los factores económicos e institucionales*, 2004, p. 26.

<sup>11</sup> Ratificado por Costa Rica en el 1979.

<sup>12</sup> Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica, *Informe Anual 2010-2011*, pp-229.

<sup>13</sup> Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC, *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples julio 2009* «Cifras Básicas sobre Fuerza de Trabajo julio 2009», pp. 2-6.

<sup>14</sup> Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica, *Informe Anual 2009-2010*, pp. 219-220.

y población con discapacidad, la DHR, desarrolló una propuesta en conjunto con representantes del INAMU, del Centro Feminista de Información y Acción del MTSS, de la Fundación Friedrich Ebert, de la Asociación Nacional de Empleados Públicos y dos profesionales a título personal expertas en el tema, que incluyó la reforma a varios artículos del Código de Trabajo.

La iniciativa plantea declarar la corresponsabilidad como un principio del Derecho laboral, y brindar cobertura a las necesidades de cuidado de niños y niñas, de las mujeres y hombres trabajadores del país. Se propone una reforma puntual del artículo 100 del CT para establecer que los trabajadores y trabajadoras, las y los patronos y el Estado son solidariamente responsables del cuidado de los niños y niñas. Se busca, además, garantizar los derechos de los niños y niñas, mediante el cuidado en espacios de calidad, involucrando al sector privado empresarial mediante el concepto de corresponsabilidad social e inversión tripartita (en infraestructura propia o en la existente) y el fortalecimiento de la infraestructura existente que permita ampliar la cobertura, con un aporte de la parte trabajadora. Se presentaron varios Proyectos de ley a la Asamblea Legislativa, pero fueron archivados.

#### *b) Derecho financiero y tributario<sup>15</sup>*

#### **Contexto económico e impacto en los Derechos Humanos**

La DHR ha planteado a la Asamblea Legislativa su preocupación con respecto al contexto económico actual del país y su impacto en los Derechos Humanos, particularmente en cuanto a: 1. El avance de la desigualdad en la distribución del ingreso<sup>16</sup>; 2. La regresividad del sistema tributario y la insuficiencia de recursos del Estado para cumplir con sus funciones<sup>17</sup>; 3. La creciente inequidad y la tendencia hacia al individualismo u debilitamiento de la cohesión social; 4. La desconfianza de las y los habitantes hacia las instituciones públicas y el consecuente desestímulo a la solidaridad.

#### **Sistema tributario: necesidad de reformas**

En cuanto a la regresividad del sistema tributario, la DHR ha planteado a la Asamblea Legislativa que, para atender las causas estructurales del déficit fiscal, es necesaria una reforma tributaria integral: replantear la estructura de impuestos vigente, en la cual el mayor porcentaje de impuestos corresponde a los indirectos (ventas y consumo) y en menor medida, a los impuestos directos (renta). Esto deviene en un sistema tributario poco solidario con una estructura impositiva de tendencia regresiva.

<sup>15</sup> Entre los años 2002 y 2015, han sido constantes los planteamientos de la DHR en materia fiscal en sus Informes Anuales.

<sup>16</sup> El Informe del Estado de la Nación 2010 advirtió que «la desigualdad en la distribución del ingreso mostró un fuerte incremento entre 2008 y 2009: la relación entre los ingresos de los hogares más ricos y los de los más pobres aumentó de 16,0 a 19,2 veces en el caso de los hogares del primer decil (10% más pobre) con respecto al décimo decil (10% más rico), y de 9,0 a 10,1 veces entre los quintiles quinto y primero. El coeficiente de Gini pasó de 0,421 en 2008, a 0,437 en 2009, el valor más elevado del período 1990-2009 (...)».

<sup>17</sup> Aproximadamente, la relación entre impuestos directos e indirectos es de 24,0% a 76,0%, respectivamente, según se puede verificar en diferentes documentos del Ministerio de Hacienda.

A lo largo de los últimos 15 años, la DHR ha analizado diversos Proyectos de ley con propuestas de reformas a la estructura tributaria del país, partiendo de la premisa de que desde, la perspectiva de los derechos humanos, los impuestos constituyen un instrumento fundamental para su realización, siempre y cuando se generen dentro de un esquema de equidad, solidaridad y progresividad. Entre estos planteamientos se encuentra lo relativo al cambio del impuesto de ventas por el «impuesto al valor agregado» (IVA), el cual puede tener un impacto positivo en la recaudación fiscal pues facilita los controles cruzados tanto para la Administración Tributaria como para las empresas. Sin embargo, ese impuesto mantiene la regresividad que caracteriza al impuesto de ventas y ello se agrava por la propuesta de ampliar la aplicación del IVA a bienes y servicios que actualmente están exentos del impuesto de ventas.

Por ello, la DHR ha recomendado que cualquier propuesta de transición hacia el IVA esté acompañada de varias exenciones de bienes y servicios que son consumidos por los grupos sociales de menos ingresos: una canasta alimentaria saludable, artículos de higiene personal y del hogar, transporte público, medicamentos, útiles escolares, consumo básico de electricidad y agua potable, entre otros. Ante el argumento de que esos bienes y servicios también son consumidos por otros sectores de la población, la DHR ha señalado que, aunque ello suceda, el impacto que el precio de esos bienes y servicios en el presupuesto familiar de los grupos con menores ingresos es porcentualmente mayor que el de otros grupos, por lo que la distorsión señalada puede estar más que justificada. Además, en ciertos bienes y servicios es posible eliminar la exoneración. Por ejemplo, si se consume más de cierta cantidad de kw/h de electricidad o gravar el consumo de agua según sea la condición socioeconómica del núcleo familiar, utilizando la información existente a nivel de cantones y distritos.

**IVA: exenciones de bienes y servicios consumidos por grupos sociales de menos ingresos**

### c) *Derecho Internacional*

En el año 2005, Costa Rica entra en una discusión sobre la conveniencia de firmar un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (TLC)<sup>18</sup>. El Tratado fue consultado por la Asamblea Legislativa a la DHR para su análisis desde la perspectiva de los Derechos Humanos. En su informe, la DHR advirtió a la Asamblea sobre diversos riesgos, particularmente por la eventual pérdida o limitación a las facultades estatales adoptar y ejecutar decisiones en materia de política pública, impactos importantes en materia laboral y riesgo de que aumente la concentración de la riqueza.

**Tratado de Libre Comercio (TLC)**

La DHR advirtió a la Asamblea Legislativa que el Tratado fue negociado con la «técnica de listas negativas». Esto implica que las obligaciones del Tratado se extienden a todas aquellas materias que Costa Rica expresamente no haya excluido en las llamadas «reservas». Asi-

**Limitaciones en materia de política pública**

<sup>18</sup> Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica, *Informe Anual 2005-2006 y 2006-2007*.

**Protección de los derechos de las minorías en desventaja**

mismo, como cualquier tratado internacional, el Tratado tiene rango superior a las leyes. Esto aunado al hecho de que abarca muchísimas áreas de la vida nacional, por lo que puede afirmarse que, con su ratificación, se desconoce qué leyes, presentes y futuras, quedan «sujetas» a los contenidos del mismo por el tiempo de su vigencia.

La DHR advirtió que con la firma del Tratado los países buscaban garantizar seguridad jurídica a los inversionistas privados, protegiendo los intereses de éstos de las acciones discrecionales y políticas públicas que podrían asumir los Estados socios. Esta seguridad jurídica es un mecanismo para atraer inversión externa. Producto de ello, los países tienen una limitación en el margen de maniobra de sus autoridades públicas para la formulación de políticas públicas, en especial la política económica. Por ejemplo, en el Tratado, todos los países, excepto Costa Rica, establecieron una reserva para proteger su derecho a adoptar o mantener cualquier medida incompatible con las obligaciones de Trato Nacional, que otorgue derechos o preferencias a las minorías social o económicamente en desventaja.

Analizado el Tratado, la Defensoría confirmó que Costa Rica no hizo reserva alguna en ese sentido. En otras palabras, Costa Rica no protegió la capacidad del Estado para aplicar medidas de protección a minorías que choquen con las de Trato Nacional, quedando con ello mucho más limitado que el resto de los países parte, en sus posibilidades de diseñar políticas de desarrollo.

**Profundización de la desigualdad y de la exclusión**

La DHR señaló a la Asamblea Legislativa que la experiencia de las dos décadas anteriores a la firma del Tratado demostró que el crecimiento en las exportaciones no se había traducido en una mejor calidad de vida para todos los y las habitantes. La riqueza creció, pero también la desigualdad y la pobreza. Por ello, la DHR advirtió que, si la aprobación del Proyecto no se acompañaba de mecanismos eficientes y efectivos de redistribución de la riqueza, se podría esperar la profundización de la desigualdad y de la exclusión.

### 3. GRUPOS VULNERABLES

#### 3.1. Niñez y adolescencia

**Protección de niñez y adolescencia en condiciones de explotación sexual**

En un informe presentado por la DHR ante del Comité Internacional de los Derechos del Niño se expusieron los problemas relacionados con la niñez y la adolescencia que aumentan las posibilidades de riesgo en prácticas de explotación sexual<sup>19</sup> (II.4§5.1). Del análisis de los casos conocidos en sede judicial sobre este tipo de actividad delictiva, se llamó la atención sobre la falta de aplicabilidad de la Ley contra la Explotación Sexual Comercial, aprobada en 1999. Se indicó en dicho informe que «... del total de los casos denunciados en el año 2004, sobre el delito de mantener relaciones sexuales con persona menor de edad, se reportan solamente nueve de los cuales seis son de San José. Se muestra cómo a cinco años de vigencia de la ley, el porcentaje de denuncia es exiguo, de lo que se infiere que la problemáti-

<sup>19</sup> *Vid.*, Informe, pp. 436.

ca aún no cuenta con el abordaje intenso y adecuado que requiere la realidad de las situaciones de abuso y explotación sexual hacia las personas menores de edad que se da en el país. Da la impresión que aún no se trata de un tema lo suficientemente incorporado en la psique social, al cual se acompañan otras situaciones que coadyuvan a aumentar el grado de vulnerabilidad de esta población».

Por otra parte, se acotó en dicho informe que si bien el Estado costarricense da cuenta del desarrollo de un importante marco normativo dirigido a la prohibición de la explotación sexual comercial de los niños, niñas y adolescentes y otras actividades ilícitas conexas que ponen en peligro la dignidad y la integridad física y moral y demás derechos de este grupo de población, se enfatiza en la necesidad de fortalecer esa normativa, atendiendo no solo a la complejidad del problema y las diversas manifestaciones que tiene, conocedores que la actividad delictiva es más rápida y creativa que la respuesta institucional, sino además en las necesidades particulares de las víctimas. En ese sentido, la DHR llamó la atención de la Asamblea Legislativa en cuanto al análisis y aprobación de propuestas legislativas, como el Proyecto de ley de Fortalecimiento de la lucha contra la Explotación Sexual de las personas menores.

Asimismo, la DHR hizo recomendaciones relativas a la elaboración del Plan Nacional contra la Explotación Sexual Comercial de niños, niñas y adolescentes para el período 2006-2010. Entre ellas, inclusión de la situación de los adolescentes varones en razón de su identidad psicosexual y que son víctimas de explotación sexual comercial, teniendo en cuenta que no existían políticas públicas para esta población. También la DHR recomendó que este Plan incluyera un efectivo sistema de seguimiento y monitoreo que garantizara su efectivo cumplimiento y valorara su impacto en la eliminación de la explotación sexual comercial hacia los niños, niñas y adolescentes. Asimismo, dentro esa perspectiva integral, la DHR recomendó que el PANI, como entidad estatal protectora de la niñez y la adolescencia, capacitara a su personal en temas relacionados con la diversidad sexual, género y masculinidad, para fortalecer las capacidades institucionales para asegurar un abordaje integral preventivo y protector de la niñez y adolescencia en riesgo.

Por otra parte, en diciembre de 2006<sup>20</sup>, el Poder Ejecutivo aprobó la Política Nacional de Alimentación y Nutrición que incluía, entre otras estrategias, el desarrollo e implementación de un Plan Nacional hacia la Erradicación de la Desnutrición Infantil, Atención Integral al 100% de familias pobres con niños desnutridos, moderados y severos, Promoción de la Lactancia Materna, Fortalecimiento de la Vigilancia Nutricional, la atención con alimentación complementaria al 100% de los niños detectados con desnutrición; y el establecimiento de mecanismos de coordinación entre los diferentes entes encargados de la atención de la niñez. La DHR asumió de oficio el compromiso de velar por el cumplimiento efectivo de éstas y otras iniciativas.

**Prohibición de la explotación sexual comercial**

**Plan Nacional contra la Explotación Sexual Comercial**

**Desnutrición infantil**

<sup>20</sup> Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica, *Informe Anual 2007-2008*, pp.350-352.



## Recomendaciones de la DHR

La DHR participó en calidad de observadora de las reuniones de la Comisión Nacional de Desnutrición<sup>21</sup>. En ese espacio, la DHR recomendó: 1. Mayor y mejor coordinación interinstitucional para el abordaje de la desnutrición infantil; 2. Dotar a los Programas del CEN-CINAI de recursos económicos que les permitan ampliar su cobertura. 3. Fortalecer el programa de Distribución de Alimentos a Familias (DAF), considerando uno de sus mayores problemas: el transporte del personal y alimentos a zonas de difícil acceso; 4. Diseñar un efectivo sistema de vigilancia nutricional que permita detectar e intervenir ante la presencia de casos de desnutrición leve, moderada y severa; 5. Adecuar los indicadores de cumplimiento al CNA, ante los nuevos retos que plantea la Política Nacional de Alimentación y Nutrición Infantil y el Plan Nacional hacia la erradicación de la desnutrición infantil, así como mejorar los procedimientos de recolección de información, pues se evidencian diferencias importantes en la información suministrada por las regiones.

### 3.2. Mujeres en situación de vulnerabilidad

#### Mujeres migrantes y acceso al aseguramiento por el Estado

La atención de la salud de las mujeres migrantes en situación migratoria irregular por parte de los hospitales y clínicas de la CCSS (II.4§5.2) ha sido tema de denuncia por el hecho de que a mujeres, que tenían el seguro por el Estado<sup>22</sup> acudían a realizar los trámites de renovación de este seguro, se les denegó la posibilidad de hacerlo en atención a lo dispuesto en el artículo 3 del Instructivo para la Calificación y la Afiliación de Asegurados por el Estado, que establecía que las personas extranjeras que no cuenten con condición de «residentes permanentes» «no son sujetos del aseguramiento por cuenta del Estado». Adicionalmente, el artículo 3 del Manual de Procedimientos de las Unidades de Afiliación y Validación de Derechos de la CCSS establece que el aseguramiento por Cuenta del Estado estaba dirigido exclusivamente a personas costarricenses por nacimiento o naturalizados que se encontraban en indigencia médica; instrumento que también deja por fuera la posibilidad de que estas personas puedan contar con el seguro del Estado.

En las denuncias recibidas en la DHR, estas mujeres manifestaban la imposibilidad de «legalizar» su estancia en el país, debido a que no contaban con los recursos económicos requeridos para poner a derecho su condición migratoria, razón por la cual no podían optar por el seguro voluntario ni ningún otro tipo de seguro en la CCSS. Preocupaban a la DHR las directrices emitidas por la CCSS hacia este tipo de población ya que, por su condición migratoria, estas mujeres no podían optar por ninguna modalidad de aseguramiento, en tanto

<sup>21</sup> Conformada: CCSS, el Ministerio de Salud, el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), el Ministerio de Educación Pública, el Patronato Nacional de la Infancia, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud (INCIENSA) y la Secretaría de la Política Nacional de Alimentación y Nutrición (SEPAN).

<sup>22</sup> Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica, *Informe Anual 2006-2007*, pp.-115-117.

requerían cédula de residencia o permiso de residencia, situación que las colocaba en una clara situación de vulnerabilidad.

Por eso, la DHR abogó por la elaboración de políticas públicas en el tema de la salud que abordaran, de manera integral, la salud de las mujeres sin que se excluyera de forma alguna a las migrantes, con el fin de lograr la inserción social de este grupo en condiciones igualitarias.

### 3.3. Migrantes

Paralelamente, la DHR participó en la reforma a la Ley de Migración y Extranjería que se aprobó con el propósito de promover la seguridad social y el acceso a la salud de las personas migrantes en condición migratoria irregular o no. **Reforma de la Ley**

## 4. FUENTES DE INTERNET

Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ):

<http://www.pgrweb.go.cr/scij/main.aspx>

Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica (DHR):

<http://www.dhr.go.cr/>

Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS):

<http://www.imas.go.cr/>

Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS):

<http://www.ccss.sa.cr/>

Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF):

<http://fodesaf.go.cr/>

Procuraduría General de la República:

<http://www.pgrweb.go.cr/>

Régimen no contributivo (RNC):

<http://www.supen.fi.cr/regimen-no-contributivo>

SNFV:

[http://www.banhvi.fi.cr/quienes\\_somos/normativa.aspx](http://www.banhvi.fi.cr/quienes_somos/normativa.aspx)

Instituto Nacional de la Mujer (INAMU):

<http://www.inamu.go.cr/inicio>

Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición, y de Centros Infantiles de Atención Integral (CEN-CINAI):

<http://www.cen-cinai.go.cr/>



## 5. ECUADOR

La Defensoría del Pueblo del Ecuador (DPE) tiene como principal función el proteger y promover los derechos de las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos que habitan en el país; de ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior; y los derechos de la naturaleza, para propiciar la vida digna y el buen vivir. Sus ejes de trabajo se enmarcan en la lucha contra la violencia, el derecho a la vida e integridad personal, el derecho a la vivienda, y los servicios públicos domiciliarios y consumidores (Los ejes de trabajo de la DPE están disponibles en <http://www.dpe.gob.ec/que-hacemos/>).

La Defensoría del Pueblo desde el 2012 realizó procesos encaminados a reordenar la estructura organizacional de la Institución que permita dar respuesta al mandato constitucional y legal vigente. En esa perspectiva, en el año 2013 mediante Resolución Defensorial Núm.187 se aprueba el Estatuto Orgánico por procesos de la Defensoría del Pueblo, y se crea la Adjuntía de Usuarios y Consumidores con el objetivo de potenciar la tutela y promoción de los derechos de las personas consumidoras.

Esta Adjuntía inicia su trabajo en el año 2014 y desde la misma se promueve la cultura de consumo responsable y solidario de los servicios públicos domiciliarios, servicios privados y bienes de consumo masivo, encaminada a alcanzar el bien común, la igualdad social y la conservación del ambiente, bajo los preceptos establecidos en el Plan Nacional del Buen Vivir. Por otra parte, cabe señalar que el tema de usuarios y consumidores anteriormente era trabajado desde la Adjuntía Primera, dependencia desde la cual se llevada procesos tutelares de usuarios y consumidores.

Con este antecedente, la DPE en el marco de sus competencias realiza acciones de tutela contra la vulneración de los derechos de las personas. Si bien no se han realizado acciones específicas a favor de las personas por su condición socioeconómica (pobreza); no obstante, desde las distintas áreas misionales han ejecutado acciones en favor del cumplimiento y garantía de derechos de las personas que se encuentran en condiciones vulnerables.

**Estructura de la Institución**

**Servicios públicos domiciliarios, consumidores y usuarios**

**Personas en condiciones vulnerables**



## 6. EL SALVADOR\*

1. DATOS SOBRE POBREZA. 2. INSTITUCIONES Y POLÍTICAS: 2.1 Instituciones; 2.2 Políticas. 3. DERECHO A LA PROTECCIÓN FRENTE A LA POBREZA: 3.1. Contenido; 3.2 Garantías. 4. ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA: 4.1. Para favorecer el ejercicio de otros derechos sociales: a) *Trabajo y Seguridad social*. 4.2. En otros ámbitos: a) *Derecho procesal*. 5. GRUPOS VULNERABLES: 5.1. Niñez y adolescencia; 5.2. Mujeres en situación de vulnerabilidad; 5.3. Adultos mayores; 5.4. Personas con discapacidad y pueblos indígenas. 6. FUENTES DE INTERNET

### 1. DATOS SOBRE POBREZA

La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) realiza un seguimiento constante a la información sobre los niveles de pobreza en el país. A través de posicionamientos coyunturales, informes anuales de labores dirigidos a la Asamblea Legislativa e informes especiales y situacionales, se analiza tanto la evolución de las cifras de pobreza, como sus formas de medición. La Institución ha expresado en reiteradas ocasiones su preocupación por los altos niveles de pobreza que refleja el país, aún y cuando la forma tradicional para medir la pobreza presenta numerosas deficiencias y tiende a subestimar su magnitud<sup>1</sup>.

**Análisis y seguimiento de la evolución**

En ese sentido, por años, la PDDH ha sido enfática al cuestionar la metodología oficial de medición de pobreza. Por una parte, ha señalado que la composición de la Canasta Básica Alimentaria

**Una medición multidimensional de la pobreza**

---

\* *Abreviaturas*: CBA = Canasta Básica Alimentaria; CONAIPAM = Consejo Nacional de Atención Integral a los Programas de los Adultos Mayores; CONASAN = Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional; CSJ = Corte Suprema de Justicia; DIGESTYC = Dirección General de Estadística y Censos; GOES = Gobierno de El Salvador; LDPS = Ley de Desarrollo y Protección Social; LPDDH = Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos; PDDH = Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos; PIDESC = Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

<sup>1</sup> PDDH, *Informe sobre el Estado del Derecho a una Alimentación Adecuada en El Salvador*, PDDH, San Salvador, 2008, pp. 67-73; PDDH, *Tercer Informe sobre el Estado del Derecho a una Alimentación Adecuada en El Salvador*, PDDH, San Salvador, 2012, pp. 134-137; PDDH, *Cuarto Informe sobre el Estado del Derecho a una Alimentación Adecuada en El Salvador*, PDDH, San Salvador, 2016, p. 165; PDDH, *Informe Alternativo de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de El Salvador (2006-2013) (Para Lista de Recomendaciones)*. PDDH, San Salvador, 2014, p. 39.

(CBA) (parámetro utilizado para medir la línea de pobreza) tiene importantes deficiencias, debido a que no ha sido actualizada por mucho tiempo; se encuentra muy por debajo de los estándares recomendados tanto en el número de productos, como en la cantidad o proporciones de los mismos; y, además, mantiene una distinción inaceptable entre la CBA para el área urbana y otra para el área rural<sup>2</sup> (II.6, §1). Por otra parte, se trata de una medición de pobreza basada únicamente en ingresos, ante lo cual la Procuraduría recomendó en repetidas ocasiones la necesidad de avanzar hacia una medición multidimensional de la pobreza<sup>3</sup>.

Afortunadamente, en octubre de 2015, el Gobierno de El Salvador (GOES) finalmente presentó de forma oficial la medición de pobreza multidimensional (II.6, §1), en la cual reconocen las limitaciones de la medición tradicional, la obsoleta composición y costo de la CBA y la inadecuada distinción de la CBA según área de residencia. Esto constituye un avance muy destacable, por lo cual será necesario verificar la continuidad de la misma en los próximos años.

**Reducir la brecha  
entre el área rural y el  
área urbana**

La Institución también ha llamado la atención del Estado salvadoreño en el sentido de poner mayor empeño en reducir la pobreza y abordar de forma especial las considerables brechas que existen en los niveles de pobreza en el área rural y el área urbana (II.6, §1). Para ello, se ha recomendado la implementación de una política de desarrollo rural de carácter integral<sup>4</sup>. Similares recomendaciones se han hecho en cuanto a las condiciones de vida de ciertos grupos como los pueblos indígenas, las personas adultas mayores y las personas con discapacidad, aunque en estos casos, se ha señalado que un aspecto primordial es contar con información confiable derivada de censos que incluyan información sobre estos grupos, ya que la actual es muy escasa, poco confiable, desactualizada o, en el peor de los casos, inexistente<sup>5</sup>.

**Metodología para  
la Tutela de los  
Derechos**

Finalmente, cabe mencionar que la PDDH elaboró en 1996 una Metodología para la Tutela de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naturaleza Colectiva, con el apoyo del PNUD, que incluyó proponer criterios metodológicos para evaluar el impacto de las políticas macroeconómicas en los derechos económicos, sociales y culturales, así como indicadores para la evaluación progresiva de derechos como el de un nivel de vida adecuado, alimentación, salud, vivienda, educación y trabajo. Se dio seguimiento a esta metodología en el Informe de El Salvador para la publicación del Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos (CCPDH) «Políticas públicas regionales sobre la reducción de la pobreza en Centroamérica y su incidencia en el pleno disfrute de los derechos humanos» (2008).

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> PDDH, *Informe Alternativo...*, cit., p. 44; PDDH, *Tercer Informe...*, cit., pp. 154-155.

<sup>5</sup> Vid. PDDH, *Informe Alternativo...*, cit., p. 66; [http://nhri.ohchr.org/EN/Themes/PersonsDisabilities/Documents/INT\\_CRPD\\_NGO\\_SLV\\_10\\_20812\\_S.doc](http://nhri.ohchr.org/EN/Themes/PersonsDisabilities/Documents/INT_CRPD_NGO_SLV_10_20812_S.doc)

## 2. INSTITUCIONES Y POLÍTICAS

### 2.1. Instituciones

La PDDH, Institución Nacional de Derechos Humanos de El Salvador, fue creada mediante una reforma constitucional efectuada en 1991<sup>6</sup>, como parte del proceso de negociación de los Acuerdos de Paz firmados en 1992. Desde su nacimiento, en la Constitución se ha determinado un amplio mandato para el Procurador o Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos (artículo 194.I de la Constitución). Su organización y funcionamiento es regulado en la Ley 183/1992 de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (LPDDH), que establece el carácter permanente e independiente, la personalidad jurídica propia y autonomía administrativa de la Institución<sup>7</sup>.

La PDDH ejerce su mandato en todo el territorio salvadoreño. Para ello, tiene oficinas tanto en la capital como en los trece departamentos restantes del país. En la sede central se encuentran el Despacho del Procurador o Procuradora; la Procuraduría Adjunta; seis Procuradurías Adjuntas Específicas organizadas de acuerdo a ciertas temáticas de especial relevancia para los derechos humanos; los departamentos del Sistema de Protección de Derechos Humanos (encargados de la recepción de denuncias e investigación de casos); y distintas unidades especializadas para el trabajo con grupos poblacionales específicos (por ejemplo, personas con discapacidad, adultas mayores, mujeres y migrantes).

Además, de forma descentralizada cuenta con trece Delegaciones Departamentales encargadas de realizar todas las funciones principales de la PDDH en los distintos departamentos del país y tres Delegaciones Locales que desarrollan una función similar en municipios que presentan una alta concentración de población o alta demanda de los servicios institucionales.

La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos ha señalado en distintas ocasiones, a través de sus informes, posicionamientos y acciones de incidencia, la necesidad de crear o fortalecer la institucionalidad relacionada al cumplimiento del derecho a un nivel de vida adecuado, el derecho a la alimentación, la protección de los derechos de las personas adultas mayores y, en general, la relacionada a la atención de los grupos en situación de pobreza o vulnerabilidad social.

En ciertos casos, la PDDH incluso ha participado como observadora o ha colaborado con consejos intersectoriales o intergubernamentales relacionados a la protección social o la seguridad alimentaria y nutricional. Por ejemplo, ha participado como observadora en el Consejo Nacional de Atención Integral a los Programas de los Adultos Mayores (CONAIPAM) y el Consejo Nacional de Atención Integral a la Persona con Discapacidad (CONAIPD), y ha asistido

**Creación y funciones de la PDDH**

**Cumplimiento del derecho a un nivel de vida adecuado**

**Participación de la PDDH como observadora**

<sup>6</sup> Decreto Legislativo No. 64 del 31 de octubre de 1991, publicado en el Diario Oficial No. 217, Tomo No. 313 del 20 de noviembre del mismo año.

<sup>7</sup> *Vid.* otras atribuciones de la Institución en el artículo 12 de la LPDDH.



**Creación de  
Instituciones para la  
protección social**

a reuniones del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN), instancia que, ya desde 2008, en el primer Informe sobre el Estado del Derecho a una Alimentación Adecuada en El Salvador, la propia Procuraduría había recomendado crear<sup>8</sup>.

A su vez, ha promovido que la institucionalidad relacionada a esta área sea reconocida por medio de legislación, con el objetivo de garantizar su estabilidad y darle una mayor fuerza a su mandato. Por ejemplo, en 2009, junto con la Mesa de Trabajo sobre la Situación de las Personas Adultas Mayores se presentó una propuesta ante la Asamblea Legislativa para que se efectúen reformas a la Ley de Atención Integral para la Persona Adulta Mayor. Dentro del pliego de reformas propuestas, una de las principales modificaciones va orientada a que se establezca la creación del Instituto Salvadoreño para la Persona Adulta Mayor, entidad que sería responsable de la formulación e implementación de una política de atención integral a este sector, y de los planes y programas que se deriven de ella<sup>9</sup>. De manera similar, se ha promovido ante la Asamblea Legislativa la aprobación de una Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional que le dé una base más estable al CONASAN, ya que por el momento su existencia se basa únicamente en un Decreto Ejecutivo<sup>10</sup>.

**Reactivar el FCES**

En un marco general, la PDDH también ha recordado al Estado en reiteradas ocasiones la necesidad de reactivar el Foro para la Concertación Económica y Social (FCES) (o en su defecto, un mecanismo similar), el cual fue uno de los compromisos adquiridos mediante los Acuerdos de Paz de 1992 y tenía como fin facilitar los acuerdos entre Gobierno, sector privado y trabajadores y trabajadoras, en torno al desarrollo económico y social en beneficio de toda la población (II.6, §2.1).

**Toma de decisiones  
y asignación  
presupuestaria**

Las recomendaciones de la PDDH en torno a la institucionalidad han señalado la importancia de propiciar la participación social en la toma de decisiones y la asignación de un presupuesto suficiente para el funcionamiento básico de las instituciones y el desarrollo de su mandato. Sin embargo, en general, las recomendaciones han sido incumplidas o, en el mejor de los casos, cumplidas sólo parcialmente. La institucionalidad en la materia es bastante débil (II.6, §2.1).

### 3.2. Políticas

**Políticas nacionales**

La Procuraduría ha insistido a través de sus informes en la necesidad de contar con políticas nacionales integrales relacionadas a la protección de la población frente a la pobreza<sup>11</sup>. Por ejemplo, en sus informes y posicionamientos sobre el derecho a una alimentación adecuada se ha analizado lo referente al diseño, implementación y actualización

<sup>8</sup> PDDH, *Informe sobre el Estado del Derecho a una Alimentación Adecuada en El Salvador*, PDDH, San Salvador, 2008, p. 191.

<sup>9</sup> PDDH, *Informe de Labores junio 2010-mayo 2011*, PDDH, San Salvador, 2011, p. 138.

<sup>10</sup> <http://www.conasan.gob.sv/institucion/marco-juridico/decretos-ejecutivos>

<sup>11</sup> PDDH, *Informe Alternativo...*, cit., pp. 43-44.

de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, junto con el plan estratégico derivado de ella<sup>12</sup>.

De igual manera, la PDDH ha desarrollado una actividad importante en materia de incidencia en la legislación y políticas públicas, la cual se ha realizado, en la mayoría de ocasiones, en coordinación con organizaciones sociales que trabajan a favor de los derechos humanos, especialmente en la defensa del derecho a la alimentación, el derecho al agua y los derechos de las personas adultas mayores. Por ejemplo, desde 2002, la PDDH ha coordinado la Mesa de Trabajo sobre la Situación de las Personas Adultas Mayores, con la cual se han impulsado reformas a la Ley 717/2002 de Atención Integral para la Persona Adulta Mayor (LAIPAM) y propuestas relativas a políticas públicas y la institucionalidad en la materia. Igualmente, con distintas organizaciones sociales se han impulsado reformas constitucionales para reconocer el derecho a una alimentación adecuada y el derecho al agua, y la aprobación de legislación secundaria para el desarrollo de su contenido.

Por años se ha recomendado la aprobación de una nueva política nacional de atención integral a las personas adultas mayores<sup>13</sup> y una política de desarrollo rural que aborde de forma integral las condiciones de vida en el interior del país, contemplando especialmente acciones para incrementar la generación de empleos dignos; mejorar estructura de la tenencia de la tierra; facilitar el acceso al crédito para iniciativas económicas que generan mayor valor agregado; establecer un régimen de incentivos a pequeños productores y productoras nacionales; fomentar la asociatividad; mejorar la infraestructura productiva y social; y garantizar que los servicios de salud y educación cuenten al menos con la misma calidad que en el área urbana<sup>14</sup>.

Esto se ha complementado con recomendaciones en materia de política salarial y fiscal, mediante las cuales se ha enfatizado la necesidad de realizar ajustes basados en los principios de justicia social, equidad, solidaridad y dignidad humana. Las recomendaciones han sido claras en cuanto a la urgente necesidad de aplicar un aumento en los salarios mínimos, de tal manera que garanticen un nivel de vida digno; y, además, de avanzar en la construcción de una política fiscal más justa, en la cual los sectores con mejores ingresos contribuyan en una mayor proporción a las finanzas públicas y que la inversión social se incremente de manera considerable<sup>15</sup>.

La PDDH ha destacado también la importancia de que las políticas públicas y planes relacionados a la lucha contra la pobreza tengan una base legal, que sean acordes al enfoque de derechos humanos y

**Legislación de grupos vulnerables y reformas constitucionales**

**Política integral de desarrollo rural**

**Política salarial y fiscal**

**Políticas públicas y planes**

<sup>12</sup> PDDH, *Informe sobre el Estado...*, cit.; PDDH, *Segundo Informe sobre el Estado del Derecho a una Alimentación Adecuada en El Salvador*, PDDH, San Salvador, 2010; PDDH, *Tercer Informe...*, cit.; PDDH, *Cuarto Informe sobre el Estado del Derecho a una Alimentación Adecuada en El Salvador*, PDDH, San Salvador, 2016.

<sup>13</sup> PDDH, *Informe de Labores...*, cit., p. 138.

<sup>14</sup> PDDH, *Informe Alternativo...*, cit., p. 44; PDDH, *Tercer Informe...*, cit., pp. 154-155.

<sup>15</sup> PDDH, *Tercer Informe...*, cit., pp. 155-156; PDDH, *Informe Alternativo...*, cit. 24-25; PDDH, *Cuarto Informe...*, cit., p. 164.

que estén armonizadas y articuladas con las políticas de equidad de género y protección del medio ambiente, entre otras<sup>16</sup>.

### 3. DERECHO A LA PROTECCIÓN FRENTE A LA POBREZA

#### 3.1. Contenido

##### Competencias institucionales

Con respecto al derecho a la protección frente a la pobreza, de forma general, la principal unidad involucrada es la Procuraduría Adjunta para la Defensa de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. No obstante, en los casos específicos de recepción e investigación de denuncias por presuntas violaciones a este derecho son los Departamentos del Sistema de Protección de Derechos Humanos y las Delegaciones Departamentales y Locales.

Las acciones institucionales relacionadas al fenómeno de la pobreza se concretan principalmente en la elaboración de informes situacionales, especiales y posicionamientos coyunturales; investigación de denuncias por presuntas violaciones y emisión de las correspondientes resoluciones; acciones de incidencia en políticas públicas y legislación; y actividades de promoción sobre el derecho a un nivel de vida adecuado o un nivel de vida digno, el derecho a una alimentación adecuada, el derecho al agua y el saneamiento, la seguridad social y el derecho a condiciones justas y satisfactorias de trabajo, especialmente en lo referente a un salario mínimo que permita tener un nivel de vida digno. Pronunciamientos del mismo tipo que abordan de forma general la situación de los derechos económicos, sociales y culturales, los derechos de las personas con discapacidad, los derechos de las personas adultas mayores o los derechos de los pueblos indígenas también abordan aspectos relacionados a la situación de pobreza.

##### Informes temáticos

Dentro de los principales informes especiales y situacionales que la PDDH ha emitido relacionados a la temática se pueden mencionar el Primer Informe sobre la Situación de la Desnutrición Infantil en las Zonas Rurales de El Salvador (2003), el Informe de El Salvador para la publicación del Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos (CCPDH) «Políticas públicas regionales sobre la reducción de la pobreza en Centroamérica y su incidencia en el pleno disfrute de los derechos humanos» (2008); y cuatro informes sobre el estado del derecho a una alimentación adecuada (2008, 2010, 2012 y 2016).

##### Derecho a un nivel de vida adecuado y responsabilidad del Estado

Sumado a ello, a partir de denuncias interpuestas en la Institución, se han emitido resoluciones en las que se desarrolla el contenido del derecho a un nivel de vida adecuado y se ha establecido responsabilidad del Estado por violación al mismo. Por ejemplo, de forma muy reciente, a inicios julio de 2016, se emitió una resolución final correspondiente al Expediente SS-0142-2012 en la que se da por establecida la existencia de un estado de cosas que ha provocado una

<sup>16</sup> PDDH, *Tercer Informe...* cit., pp. 152-156; PDDH, *Informe Alternativo...* cit., p. 96; PDDH, *Cuarto Informe...* cit., p. 164.

violación a los derechos a un nivel de vida adecuado y a la seguridad social, respecto de las personas veteranas del conflicto armado interno salvadoreño. La violación se ha configurado debido a que a pesar de haber transcurrido 24 años desde la finalización del conflicto, se carece aún de una política integral, asignaciones presupuestarias específicas, y de un marco jurídico de rango legal y de los instrumentos normativos infralegales necesarios para respetar y garantizar, y de esta manera favorecer la realización del derecho a un nivel de vida adecuado y a la seguridad social de las personas veteranas.

También existen resoluciones en las que se ha establecido la existencia de violaciones al derecho a un nivel de vida adecuado, a partir de procesos en los que arbitrariamente se ha denegado, reducido o limitado el otorgamiento de pensiones a personas adultas mayores. En dichas resoluciones se enfatiza la relevancia del derecho a la seguridad social en la lucha para erradicar la pobreza y garantizar una existencia digna para todas las personas<sup>17</sup>.

La labor de la Procuraduría en torno a la protección contra la pobreza también se ha concretado en diversos posicionamientos públicos ante situaciones coyunturales o problemáticas sistémicas, como por ejemplo aumentos sensibles en el costo de la vida; procesos de discusión sobre el establecimiento de los salarios mínimos; la situación de las pensiones (especialmente por su impacto en el nivel de vida de las personas adultas mayores); y afectaciones al derecho a un nivel de vida adecuado causadas por desastres siconaturales como sequías o inundaciones; entre otras.

Como se mencionó anteriormente, las obligaciones estatales de protección frente a la pobreza han sido establecidas por la Procuraduría en resoluciones relativas a presuntas violaciones del derecho a un nivel de vida adecuado o un nivel de vida digno, el derecho a la seguridad social y en informes sobre el derecho a la alimentación. No obstante, el desarrollo más completo probablemente se encuentra en la resolución previamente citada, en la que se da por establecida una afectación al derecho a un nivel de vida adecuado de las personas veteranas de la guerra civil de la década de los ochenta<sup>18</sup>.

Dado que ni la Constitución salvadoreña, ni el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales («Protocolo de San Salvador») poseen una referencia explícita a este derecho, la PDDH fundamenta sus consideraciones en los artículos 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) y 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC)<sup>19</sup>. En sus resoluciones, la Institución ha sido enfática a establecer que la DUDH y el PIDESC son instrumentos de obligatorio cumplimiento para el Estado salvadoreño y que todas las personas

<sup>17</sup> *Vid.* por ejemplo, resolución del veinticuatro de octubre de dos mil catorce, referida al Expediente SS-0094-2011; resolución del catorce de enero de dos mil nueve, referida al Expediente SS-0046-08; resolución del veintiséis de abril de dos mil trece, referida al Expediente SS-0424-2012.

<sup>18</sup> Resolución del cinco de julio de dos mil dieciséis, relativa al Expediente SS-0142-2012.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 9.

bajo su jurisdicción, sin discriminación alguna, gozan de los derechos contenidos en ellos.

Al abordar de forma específica el derecho a un nivel de vida adecuado, la Procuraduría también ha sido clara al estipular que «la calidad de vida digna es, primeramente, un asunto de autogestión individual, y sólo cuando esta no es posible, interviene el Estado de forma supletoria»<sup>20</sup>. En tanto que se reconoce al individuo como «sujeto de cualquier desarrollo», se espera que, siempre que sea posible, la persona por sí misma, utilizando sus recursos, satisfaga sus necesidades<sup>21</sup>. Es por ello que, en primer lugar, de acuerdo al PIDESC, el Estado tiene la obligación de respetar este derecho, es decir, debe abstenerse de realizar acciones que arbitrariamente impidan a las personas alcanzar un nivel de vida digno.

**Garantizar el derecho a un nivel de vida adecuado**

No obstante, también tiene la obligación de garantizar el derecho a un nivel de vida adecuado, mediante acciones orientadas a prevenir o evitar que una persona no goce de tal nivel de vida. Tal obligación se concreta en tres niveles: «en primer lugar se concretiza con la *obligación de protección*, que supone adoptar las medidas de toda índole que sean necesarias para evitar que la acción de los sujetos no estatales lesionen, violenten o afecten los derechos sociales, por otra parte también existe una *obligación de facilitación*, conforme a la cual el Estado debe adoptar las medidas orientadas a que existan las condiciones necesarias para que las personas sujetas a su jurisdicción puedan lograr y gestionar por su cuenta la realización de los derechos sociales, y la *obligación de realización* directa que implica las acciones del Estado, de cualquier naturaleza, para lograr por virtud de ellas la satisfacción de niveles básicos de realización de tales derechos respecto de personas o grupos de personas que por su condición no pueden gestionar por cuenta propia al menos ese nivel básico»<sup>22</sup>.

**Obligación del Estado: derechos de supervivencia material**

De las consideraciones anteriores se deriva también la conclusión de que cuando existen circunstancias que impiden a una persona cubrir sus necesidades básicas, el Estado tiene la obligación de realizar al menos los contenidos mínimos de los derechos más ligados a su supervivencia material, como, por ejemplo, la alimentación, el vestuario, la vivienda, educación y los servicios básicos. Esto puede hacerse a través de la asistencia social o, incluso, mediante el abastecimiento directo, cuando no exista otra posibilidad<sup>23</sup>.

### 3.2. Garantías

**Exigibilidad de los derechos sociales**

Tanto en resoluciones como informes, la PDDH ha enfatizado que los derechos sociales, como el derecho a un nivel de vida adecuado, el derecho a la alimentación, el derecho a la seguridad social, entre otros,

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>21</sup> Eide, A. en Resolución del cinco de julio de dos mil dieciséis, relativa al Expediente SS-0142-2012. p. 16.

<sup>22</sup> Resolución del cinco de julio de dos mil dieciséis, relativa al Expediente SS-0142-2012. p. 11.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 16.

son exigibles tanto a nivel judicial, como legislativo y la administración gubernamental<sup>24</sup>. No obstante, también ha señalado que persisten serios obstáculos para que esto se dé en la práctica. En general, no se cuenta con mecanismos idóneos para la protección de estos derechos<sup>25</sup>. En consecuencia, ha recomendado al Órgano Judicial elaborar planes orientados a mejorar la exigibilidad de todos los derechos humanos consignados en tratados internacionales, garantizando que en la Administración de Justicia se aplique esta normativa y que la población conozca la posibilidad de invocar estos instrumentos en los tribunales nacionales<sup>26</sup>.

Dentro de todo, un avance positivo relativamente reciente, en el que la Procuraduría incidió a través de opiniones ante la Asamblea Legislativa, fue la ratificación del Protocolo Facultativo del PIDESC. De hecho, El Salvador fue uno de los primeros países en ratificar este importante instrumento<sup>27</sup>.

Por otra parte, se ha señalado la necesidad de incorporar de forma explícita en la Constitución ciertos derechos como el derecho a la alimentación o el derecho al agua, lo cual facilitaría su tutela a través de procesos de amparo ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (CSJ). A la vez, en el último informe alternativo sobre el cumplimiento del PIDESC presentado al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, recomendó aplicar reformas normativas en el sentido de que los tratados internacionales en materia de derechos humanos formen parte de la Constitución y, por ende, que todos los derechos consignados en instrumentos internacionales de derechos humanos formen parte del catálogo de derechos fundamentales de los que goza la población en El Salvador<sup>28</sup>. Lamentablemente, hasta la fecha, estas recomendaciones no han sido atendidas por la Asamblea Legislativa.

Sumado a ello, en materia de legislación sobre el derecho a la alimentación, el derecho al agua o la protección de las personas adultas mayores, la Procuraduría ha indicado a la Asamblea Legislativa la necesidad de ir más allá de leyes declarativas, que no contienen ni una institucionalidad encargada de su cumplimiento, ni recursos para que las personas puedan demandar violaciones a sus derechos<sup>29</sup>. Por lo tanto, se ha impulsado que estos cuerpos normativos se reformen o, en caso de no existir, garantizar que cuenten con disposiciones al respecto<sup>30</sup>. Sin embargo, tampoco se ha tenido avances al respecto en el Órgano Legislativo.

#### **Ratificación del Protocolo Facultativo del PIDESC**

#### **Requerimiento de reformas normativas y administrativas**

<sup>24</sup> Resolución del cinco de julio de dos mil dieciséis, relativa al Expediente SS-0142-2012, p. 18.

<sup>25</sup> PDDH, *Informe Alternativo...*, cit. p. 61; PDDH, *Cuarto Informe...*, cit., p. 72.

<sup>26</sup> PDDH, *Tercer Informe...*, cit., p. 152; PDDH, *Cuarto Informe...*, cit., p. 162.

<sup>27</sup> El Protocolo Facultativo del PIDESC fue ratificado por la Asamblea Legislativa el 18 de mayo de 2011, mediante el Decreto Legislativo No. 721.

<sup>28</sup> PDDH, *Informe Alternativo...*, cit., p. 62.

<sup>29</sup> PDDH, *Tercer Informe...*, cit., p. 27-34; PDDH, *Cuarto Informe...*, cit.

<sup>30</sup> Reformas en este sentido se han planteado en el caso de la actual Ley de Atención Integral para la Persona Adulta Mayor, la cual no cuenta con mecanismos para hacer cumplir los derechos consignados en ella.

Igualmente, se ha recomendado al Órgano Ejecutivo que, en los programas públicos relacionados con la protección social, las personas excluidas tengan acceso a recursos para solicitar su incorporación<sup>31</sup>.

Se ha recomendado que todos los programas sociales estén basados en los principios de derechos humanos: participación, transparencia, dignidad humana, rendición de cuentas, no discriminación, acceso a la justicia y empoderamiento<sup>32</sup>. También se ha recomendado aumentar los salarios y pensiones mínimas para ajustarlas al costo de la vida, intensificar los esfuerzos por reducir la desnutrición infantil, garantizar el acceso universal al agua potable y a vivienda digna y que se otorgue una pensión universal a todas las personas adultas mayores que se encuentran fuera de los sistemas de seguridad social<sup>33</sup>.

#### 4. ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA

##### 4.1. Para favorecer el ejercicio de otros derechos sociales

###### a) *Trabajo y Seguridad social*

#### Condiciones de trabajo decente: acceso al empleo y salario

Las principales recomendaciones han ido orientadas a la implementación de medidas para favorecer el pleno empleo, generando oportunidades de trabajo dignas y salarios suficientes para que todas las personas accedan a un nivel de vida adecuado<sup>34</sup>. Esto debe ser acompañado de sistemas públicos en materia de salud, educación, formación técnica y profesional, vivienda, seguridad social, soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, acceso a bienes hídricos y saneamiento, y de cuidado de personas dependientes, de carácter universal y accesible para toda la población<sup>35</sup>.

No obstante, teniendo en cuenta que el país tiene graves problemas de desempleo y subempleo, y que la gran mayoría de empleos que se crean no cumplen con los estándares de trabajo decente, se reconoce también la absoluta necesidad de implementar programas de protección social enfocados en las personas en situación de pobreza. La Procuraduría ha señalado como positivos distintos programas gubernamentales de transferencias monetarias implementados principalmente en la última década<sup>36</sup>.

Con todo, también ha puntualizado que estas iniciativas, las cuales tienden a ser muy focalizadas y están pensadas más que nada para aliviar la pobreza, sin atender sus causas, deben ser complementadas con acciones que produzcan transformaciones estructurales en ámbitos prioritarios para la generación de condiciones de vida digna, tales

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 153.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 44.

<sup>33</sup> Para un mayor detalle de todas las recomendaciones vid. PDDH, *Informe Alternativo...*, cit.

<sup>34</sup> PDDH, *Informe Alternativo...*, cit., p. 24.

<sup>35</sup> PDDH, *Tercer Informe...*, cit., p. 154.

<sup>36</sup> PDDH, *Informe Alternativo...*, cit., p. 90.

como el empleo, salarios, vivienda, soberanía y seguridad alimentaria, seguridad social, entre otros<sup>37</sup>.

Se ha llamado la atención del Estado salvadoreño en el sentido atender urgentemente los problemas de desempleo y subempleo, a través de la implementación de una estrategia integral para incrementar los niveles de trabajo decente y medidas especiales para la inclusión laboral de personas que llevan mucho tiempo desempleadas; y la erradicación de las inaceptables condiciones de exclusión en que se desempeñan los trabajadores y trabajadoras de los sectores agropecuario y servicios domésticos<sup>38</sup>. Adicionalmente, se ha recomendado la construcción de un sistema nacional de cuidados para personas dependientes y la creación de un nuevo sistema de pensiones, de carácter inclusivo y bajo el enfoque de la seguridad social como un derecho<sup>39</sup>.

En el caso del derecho a la seguridad social, el abordaje ha sido sobre todo a través de resoluciones en las que se han ido estipulando criterios que, si bien aún no conforman un desarrollo tan amplio, establecen de forma clara que las pensiones constituyen uno de los pilares fundamentales para que las personas adultas mayores gocen de un nivel de vida digno. Y, en este sentido, se ha razonado que los procedimientos de entrega de pensiones deben ser oportunos, eficientes, sin interrupciones y bajo reglas claras, evitando retrasos excesivos en su entrega o modificaciones arbitrarias en los términos, montos o periodicidad con la que otorgan.

Por ejemplo, en la resolución del seis de julio de 2010, referente al Expediente SS-0603-09, la PDDH valora lo siguiente: «[...] la prestación social de la remuneración económica que goza el beneficiario del sistema de ahorro para pensiones es un derecho que por ley le corresponde, de tal manera que le permita obtener los recursos necesarios para su subsistencia; y en el caso que nos ocupa, dicho beneficio económico se vuelve imperativo, pues se trata de una persona adulta, que por regla general esa asignación es el único ingreso para su sobrevivencia; por lo que la dilación en la tramitación de la misma constituye un grave perjuicio contra la vida misma del pensionado y de los que económicamente dependen de él [...]».

Asimismo, ha señalado su íntima conexión con otros derechos: «[...] en atención a las obligaciones adquiridas por El Salvador al haber ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y adquirir el compromiso de garantizar el desarrollo progresivo de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, mediante la adopción de medidas que de acuerdo a su realidad sean necesarias para lograr su efectividad, no se deben aplicar medidas inflexibles que coarten el ejercicio de un derecho como la seguridad social de las personas, especialmente cuando se trata de grupos vulnerables como los adultos mayores y las mujeres, ya que esa afectación trae aparejada la violación de otros derechos que están estrechamente relacionados,

**Desempleo y subempleo**

**Pensiones y nivel de vida**

**Dilación en el pago de pensiones**

**Derecho a la seguridad social y a la salud, la alimentación y nivel de vida**

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 95.

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> *Ibid.*



como la salud, la alimentación, entre otros, lo cual incide directamente en la calidad de vida [...]»<sup>40</sup>.

## 4.2. En otros ámbitos

### a) Derecho procesal

#### Obstáculos de acceso a la justicia

La Procuraduría ha expresado su preocupación porque el acceso a la justicia en la mayoría de ámbitos no es equitativo. Existen numerosos obstáculos para que las personas en situación de pobreza puedan presentar sus demandas ante los tribunales de justicia, por los altos costos que conllevan, la excesiva burocracia, tecnicismo y formalismos con que actúa el sistema de justicia, y el tiempo que tardan los procesos<sup>41</sup>.

#### Criminalización de la pobreza

También se han señalado persistentes inequidades en cuanto al acceso a salud y educación, así como casos que podrían considerarse «criminalización de la pobreza», debido a desalojos violentos y sin un debido proceso, de personas sin vivienda o que desarrollan comercio informal en las vías públicas<sup>42</sup>.

## 5. GRUPOS VULNERABLES

### 5.1. Niñez y adolescencia

#### Primer Informe sobre Desnutrición Infantil

En el caso de la niñez, un informe emblemático fue el emitido en abril de 2003, en el que se declaró la responsabilidad de la Presidencia de la República y distintas dependencias del Órgano Ejecutivo, por omisiones estatales que generaron un problema nutricional para la población rural de un departamento del occidente del país (especialmente para los niños y las niñas), las cuales se configuran como violaciones al derecho a la vida, el derecho a un nivel de vida digno, el derecho a una alimentación adecuada y a la protección contra el hambre y al derecho de niños y niñas a una protección especial<sup>43</sup>.

### 5.2. Mujeres en situación de vulnerabilidad

#### Condenas penales por aborto

En el caso de las mujeres en situación de pobreza, la Procuraduría ha señalado su preocupación especial porque afrontan numerosos obstáculos para ejercer plenamente sus derechos. Una de las situaciones más graves es la criminalización de las mujeres en pobreza que son procesadas acusadas de haberse practicado un aborto. Se trata de mujeres que normalmente no tienen acceso a servicios de salud sexual y

<sup>40</sup> Resolución del 24 de octubre de 2014, referida al Expediente SS-0094-2011.

<sup>41</sup> PDDH, *Tercer Informe...*, cit., pp. 36-43; PDDH, *Informe Alternativo...*, cit., pp. 61-62; PDDH, *Informe Especial sobre Acceso a la Justicia para las mujeres en el ámbito laboral, penal y familiar*, PDDH, San Salvador, 2011.

<sup>42</sup> PDDH, *Informe Alternativo...*, cit.

<sup>43</sup> PDDH, *Primer Informe sobre la Situación de la Desnutrición Infantil en las Zonas Rurales de El Salvador*, PDDH, 2003.

reproductiva de calidad, y son juzgadas bajo procesos severamente viciados, muchas veces basados en prejuicios machistas y que terminan en condenas de cárcel elevadísimas (más de 30 años)<sup>44</sup>, aun cuando ni siquiera se ha tratado de abortos ilegales<sup>45</sup>, sino de abortos espontáneos.

También se ha expresado preocupación por la situación de las mujeres que trabajan en el área de servicios domésticos y aquellas que residen en el área rural y se dedican a labores agropecuarias, quienes enfrentan mayores obstáculos que los hombres para acceder a un nivel de vida adecuado<sup>46</sup>. Al respecto, cabe agregar que también se ha reconocido que las personas que se dedican a labores agropecuarias de por sí ya son un grupo en especial situación de desprotección en sus derechos humanos<sup>47</sup>.

**Trabajo doméstico y labores agropecuarias**

### 5.3. Adultos mayores

En el caso de las personas adultas mayores, la PDDH ha tenido un trabajo conjunto con las organizaciones sociales en torno a la incidencia en legislación, políticas públicas y aspectos relativos a la mejora de las pensiones, mientras que hay un número importante de posicionamientos y resoluciones relativas a violaciones al derecho a la seguridad social, a pensiones dignas y el derecho a un nivel de vida adecuado.

También se ha impulsado la aprobación, tanto a nivel internacional como nacional, de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.

**Trabajo conjunto con las organizaciones sociales**

### 5.4. Personas con discapacidad y pueblos indígenas

Finalmente, con respecto a las personas con discapacidad y pueblos indígenas, la PDDH ha analizado la situación principalmente en informes generales presentados a Órganos de Tratados como el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la Organización<sup>48</sup> y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>49</sup>. Se han hecho recomendaciones en el sentido de poner en marcha programas para erradicar los factores que causan altos niveles de pobreza entre estos grupos. Lastimosamente, la información oficial sobre estas poblaciones es escasa, por lo que también se ha recomenda-

**Informes y recomendaciones**

<sup>44</sup> PDDH, *Informe Especial sobre el estado de los derechos sexuales y derechos reproductivos con énfasis en niñas, adolescentes y mujeres en El Salvador*, UNFPA, San Salvador, octubre 2015, pp. 31-33. Vid. también Resolución de la PDDH emitida el cinco de noviembre de dos mil quince, en el marco del Expediente SS-0227-2014.

<sup>45</sup> En El Salvador, la interrupción voluntaria del embarazo es considerada un delito incluso en los casos en que el embarazo es producto de una violación, cuando pelagra la vida de la madre o cuando se trata de embarazos incompatibles con la vida extrauterina.

<sup>46</sup> PDDH, *Informe Alternativo...*, cit.

<sup>47</sup> PDDH, *Tercer Informe...*, cit.

<sup>48</sup> [http://nhri.ohchr.org/EN/Themes/PersonsDisabilities/Documents/INT\\_CRPD\\_NGO\\_SLV\\_10\\_20812\\_S.doc](http://nhri.ohchr.org/EN/Themes/PersonsDisabilities/Documents/INT_CRPD_NGO_SLV_10_20812_S.doc)

<sup>49</sup> PDDH, *Informe Alternativo...*, cit., p. 11.

do la elaboración de censos que reflejen de manera más precisa sus condiciones socioeconómicas.

## **6. FUENTES DE INTERNET**

Asamblea Legislativa

<http://www.asamblea.gob.sv/>

Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos

<http://www.pddh.gob.sv/>

## 7. ESPAÑA

### A) Defensor del Pueblo de España \*

1. INSTITUCIONES Y POLÍTICAS: 1.1. Instituciones; 1.2. Políticas. 2. DERECHO A LA PROTECCIÓN FRENTE A LA POBREZA: 2.1. Prestaciones de la Seguridad Social; 2.2. Sistemas de rentas mínimas de inserción. 3. ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA: 3.1. Para favorecer el ejercicio de otros derechos sociales: *a) Trabajo y Seguridad Social; b) Educación y cultura; c) Salud; d) Vivienda y servicios domiciliarios; e) Faceta prestacional de derechos de libertad.* 3.2. En otros ámbitos: *a) Derecho penal y administrativo sancionador; b) Derecho laboral; c) Derecho financiero y tributario; d) Derecho procesal; e) Derecho privado.* 4. GRUPOS VULNERABLES: 4.1. Niñez y adolescencia; 4.2. Mujeres en situación de vulnerabilidad; 4.3. Migrantes; 4.4. Adultos mayores; 4.5. Personas con discapacidad o en situación de dependencia; 4.6. Víctimas de discriminación por origen racial o étnico; 4.7. Personas LGTB; 4.8. Personas sin hogar; 4.9. Personas en prisión y exreclusos. 5. FUENTES DE INTERNET

#### 1. INSTITUCIONES Y POLÍTICAS

##### 1.1. Instituciones

En la tramitación de las quejas y actuaciones de oficio la Institución ha mantenido actuaciones respecto de las cuestiones de interés para este Informe con la práctica totalidad de los organismos competentes, de ámbito estatal y autonómico. También resulta frecuente la realización de actuaciones con Administraciones municipales, tanto en lo referido a ayudas de emergencia como en lo que concierne a la elaboración de los informes sociales necesarios en el marco de la concesión de rentas mínimas u otras prestaciones de garantía.

En las Rentas Mínimas de Inserción (RMI) se debe señalar que la recepción de quejas no responde al reparto territorial de los beneficia-

**Ámbito de competencias de las instituciones y actuaciones del Defensor**

**RMI: concentración de quejas**

---

\* *Abreviaturas:* AROPE = Tasa de riesgo de pobreza y exclusión social; BOE = Boletín Oficial del Estado; CE = Constitución Española; FOGASA = Fondo de Garantía Salarial; IBI = Impuesto sobre Bienes Inmuebles; IRPF = Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas; IVA = Impuesto sobre el Valor Añadido; PAE = Programa de Activación para el Empleo; PREPARA = Programa de recualificación profesional para las personas que agoten su protección por desempleo; PRODI = Programa temporal de protección por desempleo e inserción; RAI = Renta Activa de Inserción; RMI = Rentas Mínimas de Inserción (nombre genérico); SAREB = Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria; SEPE = Servicio Público de Empleo Estatal; SNS = Sistema Nacional de Salud; STC (plural SSTC) = Sentencia(s) del Tribunal Constitucional; SAAD = Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

rios, ya que se advierte una concentración en determinadas comunidades autónomas (Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana o Región de Murcia) que ha obedecido principalmente a dos factores: 1) situaciones de demora generalizada en la resolución, cuando no de paralización de facto, en un contexto de crisis económica y de fuerte contención del gasto público; y 2) a una mayor presencia y actividad de las entidades sociales de apoyo a los solicitantes.

## 1.2. Políticas

### Supervisión de los procedimientos

Tradicionalmente el Defensor del Pueblo concentra su actividad en estos ámbitos vinculados a la lucha contra la pobreza no tanto en el examen ex ante de los planes y estrategias de acción, como en la supervisión de los concretos procedimientos de reconocimiento de las prestaciones y ayudas establecidas. Ello obedece de una parte a la necesidad de dar respuesta a quejas concretas que se reciben y también al hecho de que el ordenamiento jurídico español ha ido avanzando paulatinamente en el reconocimiento (no siempre pacífico) del carácter de derechos subjetivos de buena parte de las prestaciones previstas. Con lo que es precisamente esa tarea de seguimiento individualizado la que permite conocer el estado de situación de los principales instrumentos de intervención pública.

### Atención a las evaluaciones de estos planes

No obstante, también se presta atención a las evaluaciones intermedias y finales de estos planes y se confrontan con los datos estadísticos disponibles<sup>1</sup> (p. ej. con la evolución interanual del indicador AROPE) para conocer su eficacia práctica. Hay que precisar que en la práctica interadministrativa persiste un déficit de «cultura de coordinación». Por ello, resulta necesario profundizar en el «Método Abierto de Coordinación» que preconiza la Unión Europea e, incluso, apostar por fórmulas novedosas de gestión colaborativa que faciliten una mayor vinculación con el cumplimiento de los objetivos de estos planes.

## 2. DERECHO A LA PROTECCIÓN FRENTE A LA POBREZA

Hay que tener en cuenta que el despliegue de las previsiones constitucionales que inciden sobre la situación de precariedad de los ciuda-

<sup>1</sup> Sobre este particular se tiene muy presente la recomendación contenida en el punto 8 de las *Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas sobre España*, de 6 de junio de 2012, que señala «El Comité recomienda al Estado parte que garantice que todas las medidas de austeridad adoptadas identifiquen el contenido mínimo esencial de todos los derechos del Pacto, y que tome todas las medidas apropiadas para proteger este contenido esencial en cualquier circunstancia, especialmente para las personas y los grupos desfavorecidos y marginados. En este contexto, el Comité recomienda al Estado parte que recopile información estadística desagregada, con el objeto de identificar a las personas y grupos afectados y aumentar la eficacia de sus esfuerzos para la protección de sus derechos económicos, sociales y culturales.» (E/C.12/ESP/CO/5; p. 3).

danos se ha realizado en España sobre un sistema dual (que esencialmente pivota sobre la acción protectora de la Seguridad Social y los sistemas de RMI), de implantación progresiva, con títulos jurídicos diversos a su vez regulados por múltiples instrumentos jurídicos, fruto de titularidades competenciales en materia legislativa también diversas, y sujetos a frecuentes modificaciones.

Lo que desde el Defensor del Pueblo se ha hecho esencialmente en este campo ha sido supervisar la actividad de las Administraciones de acuerdo con el marco definido por cada una de las normas de aplicación; llevando en ocasiones ese análisis hasta el examen de aspectos concretos de la correspondiente regulación que casaban mal con los principios constitucionales<sup>2</sup> o a apuntar carencias estructurales<sup>3</sup> del sistema que debían ser contempladas en la acción de los poderes públicos. Sin embargo, la Institución no ha realizado hasta el momento un examen global sobre cómo está articulada la protección pública de los ciudadanos frente a los riesgos de la exclusión social<sup>4</sup>.

Por otra parte, el examen cualitativo de la actividad del Defensor del Pueblo en el asunto que nos ocupa, tomando como referencia la actividad de los diez últimos años, arroja los siguientes datos<sup>5</sup>:

- En el capítulo de «situaciones de necesidad y exclusión social» aparecen 2.548 quejas y actuaciones de oficio. La mitad de ellas están vinculadas a problemas para el acceso a las RMI y se han generado en los años 2014 y 2015. En los años anteriores las quejas se concentraban en otras prestaciones, aunque hay que

<sup>2</sup> Así, en 1987 se reivindicaba la extensión de las prestaciones de la Seguridad Social a favor de familiares a los hombres.

<sup>3</sup> Como ejemplos puede señalarse que en 1983 se pidió la implantación de un auténtico sistema de servicios sociales, que hasta ese momento sólo contemplaba actuaciones con las personas mayores y con las personas con discapacidades. En 1987, se abogaba por el establecimiento de unas prestaciones de carácter no contributivo que aunaran y racionalizaran las diversas formas de protección de carácter asistencial.

<sup>4</sup> No obstante, una actuación iniciada por esta Institución en 2014 se centró en conocer las previsiones sobre la realización de un «mapa» de las ayudas sociales a personas en riesgo de exclusión social que pretendía establecer un catálogo de prestaciones y visualizar las carencias y duplicidades del sistema. El asunto derivó en la aprobación del PAE, regulado por el Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre, para las personas que han agotado las prestaciones laborales o laborales-asistenciales. El anunciado mapa no se ha concluido aún, por lo que prosiguen las actuaciones de seguimiento, ya que se considera un instrumento relevante para detectar los puntos débiles del sistema y mejorar la cobertura y la coherencia global del modelo. Esa tarea debe también permitir una mejora de la información a disposición de los ciudadanos para conocer las incompatibilidades y la interacción entre las diversas prestaciones, asunto que en ocasiones implica pérdidas de cobertura e incluso sanciones.

<sup>5</sup> Ha de tenerse en cuenta que las quejas y actuaciones de oficio se califican en función de la materia o materias sobre la que versan, a través de un sistema que adscribe cada expediente a una materia principal que a su vez forma parte de una estructura en árbol. Para los fines de este informe, interesan principalmente la materia «situaciones de necesidad y exclusión social» y también determinadas prestaciones y ayudas de carácter asistencial del sistema de la Seguridad Social. Debe también señalarse que la actividad del Defensor del Pueblo en este ámbito coexiste parcialmente (en especial respecto de las RMI, las pensiones no contributivas o las ayudas de emergencia) con la de las figuras homólogas existentes en Andalucía, Aragón, Canarias, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, Navarra y País Vasco.

**Sistema dual de protección social: la Seguridad Social y los sistemas de RMI**

**Actuaciones del Defensor del Pueblo: últimos diez años**

tener en cuenta que la variación se debe principalmente a cambios en la configuración legal de estas ayudas.

- Se detecta también la presencia de un número de quejas, pequeño pero constante, relacionadas con prestaciones específicas para personas con discapacidad. Hay que tener en cuenta que muchas de estas prestaciones tienen desde hace años carácter residual respecto de las pensiones no contributivas y que el número de beneficiarios resulta también pequeño.
- En el ámbito de la acción protectora de la Seguridad Social las principales prestaciones y ayudas asistenciales totalizan 1.310 quejas y actuaciones de oficio que se concentran entre 2011 y 2015.
- Las actuaciones sobre pensiones no contributivas se mantienen estables y totalizan 170 expedientes en el periodo indicado.

La suma de quejas y actuaciones de oficio resulta significativa, pero en su conjunto supone un 1,56% de los expedientes tramitados por la Institución, a lo que pueden añadirse otras actuaciones (como, por ejemplo, las referidas a «complementos a mínimos a las pensiones públicas» o sobre prestaciones de SAAD) para obtener una visión más precisa. Con todo, parece claro que los grupos a los que se dirigen estas prestaciones pueden tener una especial dificultad (por edad, desconocimiento, etc.) para acudir ante el Defensor del Pueblo a plantear sus quejas, de ahí que se venga apostando por reforzar, a través de actuaciones de oficio, el examen de situaciones estructurales que se ponen de manifiesto al tratar problemas individuales.

## 2.1. Prestaciones de la Seguridad Social

### **Pensiones no contributivas, subsidio por desempleo**

Las diferentes prestaciones de la Seguridad Social directamente relacionadas con el objeto del presente informe dan lugar a la presentación de quejas, en los que se ponen de manifiesto los siguientes problemas.

- En las pensiones no contributivas la primera causa de queja son las demoras en la tramitación, asunto sobre el que se hace un seguimiento individualizado y se realizan recomendaciones cuando se aprecian problemas estructurales. En determinados momentos la Institución también tuvo que intervenir para fomentar la homologación en el conjunto del país de los criterios administrativos para compatibilizar la percepción de estas pensiones con las RMI y otras ayudas similares, ya que estos resultaban con frecuencia contradictorios.
- El subsidio de desempleo es la ayuda que más quejas ha suscitado dentro de este grupo (un 66%). Las cifras anuales sufrieron incrementos muy apreciables entre 2009 y 2013. Las actuaciones de la Institución se han venido centrando en el limitado monto de esta ayuda; en el cómputo de los miembros de las unidades de convivencia y en el hecho de que no se considere como tales a la pareja de hecho sin hijos a cargo; en la incorrec-

ta consideración, en el criterio del Defensor del Pueblo, como rentas computables de la unidad familiar de determinadas becas y ayudas al estudio, en atención a su carácter compensatorio y finalista; así como en el excesivo rigor que, en opinión de los ciudadanos, conlleva el incumplimiento de las obligaciones de comunicación de determinadas circunstancias, singularmente el haber superado en un determinado momento el límite de ingresos para poder percibir la ayuda, que lleva a la extinción del subsidio y la reclamación de lo indebidamente percibido. En un contexto de persistente crisis económica y de especial dificultad para el mantenimiento del empleo, también se plantea con frecuencia por los ciudadanos la limitada cobertura temporal que ofrece este subsidio.

- Entre los programas para personas desempleadas de larga duración el de mayor alcance es la RAI. A partir de 2012 se exigió que sus beneficiarios tuvieran que haber pasado previamente por la prestación de desempleo de nivel contributivo o asistencial. El Defensor del Pueblo señaló que no excepcionar<sup>6</sup> de esta previsión al colectivo de personas con discapacidad, habida cuenta de sus especiales dificultades para acceder al empleo, lo dejaba en una situación especialmente precaria, por lo que debería haberse contemplado su singular posición como se había hecho con las víctimas de violencia de género.
- Otros programas para el colectivo de desempleados de larga duración y con especiales dificultades para lograr empleo (PRODI, ya concluido, PREPARA y PAE) también dan lugar a quejas que, en términos generales, se refieren a la baja cuantía de las prestaciones económicas, así como a la limitada cobertura temporal de los mismos (PRODI y luego PREPARA tan sólo contemplan la ayuda por seis meses sin posibilidad de prórroga). En algunos casos resulta necesario incidir en los tiempos de resolución de los recursos administrativos (recursos de alzada) frente a las denegaciones de la prestación, que principalmente en el PREPARA han sido excesivos. Algunos de estos programas se configuran como prestaciones de última instancia por un periodo limitado de tiempo, lo que en el caso del programa PREPARA motivó que cuando se acercaban los sucesivos plazos para su conclusión se reprodujeran las quejas que reclamaban la extensión de dicho plazo. Finalmente, la solución adoptada fue acordar su renovación periódica hasta que

---

<sup>6</sup> Sobre esta cuestión se presentó una solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad, que no pudo asumirse por la Institución dado que el Tribunal Constitucional ha reconocido al legislador «un amplio margen de apreciación y configuración del régimen de prestaciones económicas de la Seguridad Social y, por tanto, de decisión acerca de las situaciones que han de considerarse o no merecedoras de protección social» (Vid. STC 41/2013 y las allí citadas). Como suele hacerse cuando se aprecian circunstancias que, a pesar de no resultar suficientes para sostener un cuestionamiento de inconstitucionalidad, revelan problemas de equidad o son susceptibles de provocar situaciones injustas, se procedió a emitir unas recomendaciones. La Administración no las aceptó con el argumento de que ya existen medidas para fomentar el acceso al empleo de las personas con discapacidad.



el porcentaje de personas en paro quede por debajo de una determinada cifra. Con el PAE el principal motivo de queja ha sido su limitación exclusivamente a personas con responsabilidades familiares, lo que se considera un agravio comparativo por algunos ciudadanos.

- Al margen de estas ayudas, y por lo que respecta a los sistemas de garantías de mínimos, las quejas recibidas se centran en la rigidez existente para entender que se ha superado el límite de ingresos propios establecido cada año para poder acceder al complemento de que se trate.

## 2.2. Sistemas de rentas mínimas de inserción<sup>7</sup>

Los Jefes de Estado y de Gobierno de la, entonces, Comunidad Europea acordaron en su reunión de 9 de diciembre de 1989, celebrada en Estrasburgo, una Declaración denominada «Carta social comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores»<sup>8</sup>, en cuyo artículo 10 se indica lo siguiente:

«(...) Las personas que estén excluidas del mercado de trabajo, ya sea por no haber podido acceder a él, ya sea por no haber podido reinserirse en el mismo, y que no dispongan de medios de subsistencia, deben poder beneficiarse de prestaciones y de recursos suficientes adaptados a su situación personal».

En torno a esa fecha comienza a desarrollarse por las Comunidades Autónomas sus propios sistemas de RMI, que se va completando en la década siguiente, aunque las normas de referencia de cada una de estas prestaciones han tenido múltiples modificaciones.

Las actuaciones de la Institución en este campo han estado centradas en los siguientes aspectos:

- La primera causa de queja ha sido la demora en la tramitación de las solicitudes de la prestación RMI correspondiente a cada Comunidad Autónoma. El crecimiento de las solicitudes vinculado a la crisis económica ha propiciado plazos de gestión inasumibles en varias comunidades (en algunos casos superiores al año), que frustran el sentido y función de la propia prestación. La vigilancia por parte de la Institución a lo largo de estos años ha sido constante, a través de la emisión de recordatorios de deberes legales y la formulación de recomendaciones dirigi-

<sup>7</sup> La denominación es, como se ha indicado, genérica y agrupa figuras con denominaciones muy disímiles, como «Ingreso Mínimo de Solidaridad» en Andalucía, «Renta Social Básica» en Cantabria, «Renta Garantizada de Ciudadanía» en Castilla y León y la Comunidad Valenciana, o «Renta de Garantía de Ingresos» en el País Vasco, por poner sólo algunos ejemplos. Las denominaciones y la regulación que se incluyen en cada comunidad y ciudad autónoma bajo el paraguas de las RMI pueden consultarse en el segundo enlace de la nota 16 del capítulo II, apartado 8, del presente informe.

<sup>8</sup> Vid. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Ac10107>.

- das a tres objetivos: simplificación de los procedimientos para mejorar su agilidad, incremento del personal dedicado a la tramitación y adecuación del presupuesto al volumen real de solicitudes.
- Los nuevos perfiles de usuarios, el crecimiento del número de los mismos, junto a la necesidad de cumplimentar una serie de informes y trámites han aumentado las dificultades de tramitación. En algunos casos se ha detectado que, por ejemplo, la necesidad de emitir informes sobre el «Plan Familiar de Inserción», (encomendados a los servicios sociales municipales con frecuencia muy saturados de trabajo), han supuesto nuevos retrasos en un procedimiento no precisamente ágiles. En algún caso la Administración responsable ha concluido asumiendo que en situaciones de crisis algunos de estos requisitos deberían ser atemperados cuando se constata que están induciendo disfunciones en el objetivo que persigue la RMI.
  - El desarrollo normativo de estas prestaciones no ha sido uniforme, particularmente en lo referente a su consideración de derecho subjetivo, y por tanto exigible ante los tribunales. Incluso en casos en que esta consideración ya se había incorporado a la norma correspondiente ha sido necesario en ocasiones hacer patente sus consecuencias, dado que la Administración continuaba actuando bajo la lógica subvencional y, por lo tanto, vinculaba la resolución de solicitudes a la existencia de crédito presupuestario.
  - También ha resultado preciso poner en cuestión decisiones que diferían los efectos de la concesión de la prestación RMI a la fecha de la correspondiente resolución, dejando a los interesados sin cobertura en el lapso de tiempo (en ocasiones muy dilatado) que medió entre la formulación de la solicitud y su resolución.
  - En una perspectiva más global resulta igualmente necesario reflexionar sobre la forma en que está articulada la relación entre las RMI y el acceso al mercado laboral. De manera paulatina las diversas prestaciones han ido insistiendo en la inserción laboral como un objetivo complementario de las mismas, reforzando por diversas vías las relaciones con los correspondientes servicios de empleo. Sin embargo, lo cierto es que en varios supuestos se ha detectado que las rigideces administrativas y la falta de agilidad suponen en la práctica una cortapisa para que los beneficiarios tengan incentivos para acceder, fundamentalmente cuando la perspectiva es que se trate de una incorporación temporal, al mercado de trabajo<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> El ejemplo arquetípico de esta situación se produce cuando un beneficiario obtiene un puesto de trabajo que le lleva a suspender la percepción de la RMI; concluido el periodo de contratación su reactivación puede demorarse más de lo razonable.

### 3. ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA

#### 3.1. Para favorecer el ejercicio de otros derechos sociales

##### a) *Trabajo y Seguridad Social*

#### Actuaciones ante quejas en los expedientes de regulación de empleo

Las actuaciones de interés para el objeto del presente informe encuadrables en este epígrafe pueden sistematizarse del siguiente modo:

- Respecto de las prestaciones por desempleo, en un primer momento se actuaba ante demoras en el reconocimiento y abono de la percepción, aunque esta situación se superó con carácter general años atrás. No obstante, en los últimos años se han detectado algunos problemas de este tipo, aunque fundamentalmente vinculado a expedientes temporales de regulación de empleo (ERTES).
- En el ámbito de las pensiones públicas las quejas se han reproducido, con solicitudes de formulación de recursos de inconstitucionalidad, en cada ocasión en que se ha acordado la limitación o supresión de la revalorización periódica de las mismas. El cambio del propio sistema de revalorización<sup>10</sup> operado en 2013 y que entrará en vigor en 2019, también fue objeto de peticiones ciudadanas de recurso, que no pudieran acogerse en atención a la doctrina del Tribunal Constitucional<sup>11</sup> que reconoce al legislador un amplio margen para regularla.

#### Adecuación de la regulación al principio de igualdad ante la ley

En las más de tres décadas de actividad de la Institución las pensiones públicas y otras prestaciones semejantes de la Seguridad Social han sido objeto de múltiples actuaciones, especialmente en lo referente a los requisitos subjetivos para acceder a las mismas, que por su amplitud resultan irreproducibles en esta colaboración. Como líneas principales de actuación en este campo pueden señalarse, la búsqueda de la adecuación de la regulación al principio de igualdad ante la ley, evitar la pervivencia de diferencias irrazonables entre los diversos regímenes y sistemas de la Seguridad Social, o la adecuación de las pensiones de viudedad y de orfandad a los cambios sociales en los modelos de familia.

<sup>10</sup> Vid. Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social.

<sup>11</sup> Vid. STC 65/1987, donde se afirma «El art. 41 de la C.E. convierte a la Seguridad Social en una función estatal en la que pasa a ocupar una posición decisiva el remedio de situaciones de necesidad, pero tales situaciones han de ser apreciadas y determinadas teniendo en cuenta el contexto general en que se producen y en conexión con las circunstancias económicas, las disponibilidades del momento y las necesidades de los distintos grupos sociales». Vid. también la STC 37/1994, en la que se indica: «el derecho que los ciudadanos puedan ostentar en materia de Seguridad Social es de estricta configuración legal, disponiendo el legislador de libertad para modular la acción protectora del sistema, en atención a las circunstancias económicas y sociales que son imperativas para la propia viabilidad y eficacia de aquél».

– Como ejemplo destacado de la actividad de la Institución en materia de encuadramiento y cotización a la Seguridad Social de colectivos en situación precaria, puede traerse aquí la oposición de la Institución a la medida acordada por el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, que acabó con la suscripción por parte de la Administración de convenios especiales para los cuidadores no profesionales de personas dependientes, habitualmente mujeres del entorno familiar, que permitían a estas personas continuar su historial de cotización. Se recomendó que dicha medida se dejara sin efecto o al menos se mantuviera para aquellos cuidadores en lo que la interrupción de la cotización tuviera consecuencias más lesivas, a consecuencia de su edad o de especiales dificultades para retornar al mercado laboral, pero no se logró un cambio de posición del Gobierno.

**Cotización de colectivos en situación precaria: cuidadores de personas dependientes**

### b) Educación y cultura

El Defensor del Pueblo ha expresado en sus informes anuales de diversas formas la idea central que orienta sus actuaciones en este campo: que la previsión constitucional de gratuidad que la CE predica para la enseñanza básica se extienda a los demás niveles educativos y a las prestaciones vinculadas (libros de texto<sup>12</sup>, materiales didácticos, servicios de comedor y de transporte escolar, etc.).

**Previsión constitucional de gratuidad de la educación y prestaciones vinculadas**

Las quejas y las consiguientes actuaciones de la Institución sobre estas cuestiones siguen patrones similares a lo largo de los años: problemas en el acceso a becas y ayudas, demoras en la tramitación y en la gestión de becas; dificultades por el incremento de precios públicos y la reducción de becas y ayudas para educación infantil de 0 a 3 años, no obligatoria pero altamente demandada; escasez de las ayudas para alumnos con necesidades educativas especiales (p. ej. terapias del lenguaje); limitaciones para los servicios de comedores escolares en centros concertados; deficiencias estructurales y retraso en el reemplazo de profesores en determinados centros o desacuerdos con la supresión o reorganización de rutas de transporte.

### c) Salud

Son dos los aspectos principales en los que las actuaciones sobre sanidad sostenida con fondos públicos se entrelazan con la atención a personas en situación de vulnerabilidad o riesgo socioeconómico: el

<sup>12</sup> Vid. Defensor del Pueblo, *Estudio sobre gratuidad de los libros de texto: programas, ayudas, préstamos y reutilización*, Madrid, 2013. En él se constatan grandes diferencias entre comunidades autónomas, aunque los programas han experimentado, por lo general, un retroceso a consecuencia de la crisis económica. Se apuesta por el préstamo y la reutilización, no sólo por razones económicas sino también como una forma de concienciar al alumno sobre sus responsabilidades en su propio proceso educativo.

Acceso de los  
ciudadanos  
extranjeros a la  
asistencia sanitaria

derecho a la asistencia sanitaria pública y la participación de los usuarios en el coste de los medicamentos, lo que se conoce como «copago».

Respecto de la primera cuestión las actuaciones del Defensor del Pueblo han buscado ofrecer a los ciudadanos extranjeros en situación irregular alguna fórmula de cobertura. En paralelo se ha insistido en que la atención de urgencia que se reconoce legalmente a estas personas va más allá de la asistencia hospitalaria y ha de cubrir todo el proceso hasta el pleno restablecimiento del paciente<sup>13</sup>. También se ha reivindicado el acceso a la sanidad pública de ciudadanos españoles que perciben prestaciones de pequeña cuantía de otros países, a consecuencia de periodos como emigrantes. La Administración española considera que deben gestionar dicha asistencia con esos países, aunque les resulte muy gravosa.

Copago farmacéutico  
y cartera de servicios

El otro aspecto de interés es el del copago de los productos farmacéuticos, asunto respecto del que la Institución ha emitido diversas recomendaciones que, en síntesis, pretende: mejorar la coherencia global del sistema que pone de manifiesto un tratamiento no equitativo de situaciones de precariedad; mejorar también la progresividad de la escala de copago que actualmente resulta excesiva, en especial para las rentas más bajas; ofrecer un tratamiento especial al colectivo de personas con discapacidad, dada la mayor necesidad que con frecuencia tienen de esta prestación; y buscar vías para aportar alguna solución a través de la «cartera complementaria de servicios» de los servicios de salud o, en último término, de los servicios sociales para los supuestos de mayor desprotección. También se producen con cierta frecuencia actuaciones ante demoras en la incorporación al sistema de medicamentos novedosos, la mayor parte de ellos de alto costo, o ante la desfinanciación de determinados medicamentos amparándose en que se aplican a patologías consideradas benignas.

#### d) Vivienda y servicios domiciliarios

La Institución ha dispensado particular atención a la satisfacción del derecho a una vivienda digna, pues como se recordaba en el Informe anual correspondiente al año 2011, «tras la alimentación y el vestido, la vivienda es considerada el tercer bien material básico», lo que conlleva una especial obligación de los poderes públicos a la hora de distribuir el gasto. La preocupación por evitar en lo posible que las variables macroeconómicas comprometan el acceso a la vivienda, especialmente de las personas y familias en situación económica más precaria<sup>14</sup>, es una consecuencia natural del primer postulado.

<sup>13</sup> Vid. como síntesis de las diversas iniciativas efectuadas en este ámbito el monográfico Defensor del Pueblo et al. *Las urgencias hospitalarias en el Sistema Nacional de Salud: derechos y garantías de los pacientes. Estudio conjunto de los defensores del pueblo*. Madrid, 2015. Las medidas adoptadas por varias comunidades autónomas han ido reconduciendo en la práctica la situación descrita.

<sup>14</sup> En el año 2015 la trigésima reunión anual de coordinación del Defensor del Pueblo con sus homólogos autonómicos se dedicó a pasar revista a la situación general del acceso a la vivienda. Entre las conclusiones se insistió en la necesidad de reservar un porcentaje de viviendas para colectivos en situación vulnerable o personas

- En lo que respecta a la vivienda de protección pública las actuaciones han ido dirigidas al mantenimiento de los programas de ayuda y de las medidas (como la subsidiación de préstamos) que se suprimieron a consecuencia de la crisis. También se ha intervenido para establecer sistemas no discrecionales de ajuste de las rentas en viviendas en alquiler en los casos de personas o familias especialmente afectadas por la crisis.

Viviendas de protección pública
- Igualmente, en el contexto de la crisis, el Defensor del Pueblo ha prestado atención a dos aspectos del problema, a través de dos estudios monográficos dedicados a las viviendas protegidas vacías<sup>15</sup> y a la situación de los deudores en riesgo de perder su vivienda al no poder hacer frente a la deuda hipotecaria<sup>16</sup>.

Viviendas protegidas vacías
- Ante la persistencia de la crisis las diversas administraciones arbitraron medidas, como la implantación de ayudas para facilitar el acceso a viviendas de alquiler, o la dotación de viviendas para atender situaciones de vulnerabilidad. En esa línea, el Defensor del Pueblo ha reclamado que la SAREB aporte inmuebles al «Fondo Social de Viviendas»<sup>17</sup>.

Aportar inmuebles al Fondo Social de Viviendas
- La atención a las situaciones derivadas de la urbanización de zonas degradadas o la eliminación de infraviviendas y el realojo de los afectados ha sido, en perspectiva histórica, otro de los temas en que se han concentrado mayores esfuerzos<sup>18</sup>.

Condiciones de habitabilidad y viviendas precarias

con necesidades especiales, ya que el parque de viviendas sociales es en España notablemente más limitado que en otros países de la Unión Europea.

<sup>15</sup> Vid. Defensor del Pueblo, *Viviendas protegidas vacías*, Madrid, 2013. El estudio incidía especialmente en la necesidad de optimizar el parque de viviendas disponible, ya que se estimaba que existían más de 10.000 viviendas públicas que permanecían vacías cuando se hallaban en condiciones de ser ocupada, mientras que la demanda de estas viviendas no ha dejado de incrementarse. Se apostaba en el informe por profundizar en el cambio de concepto desde la vivienda en propiedad a modelos basados en el alquiler, pero con rentas asequibles (en torno al 30% de los ingresos de la unidad familiar) que no supusieran un obstáculo en la práctica para las economías más precarias. En el informe anual de 2015 se hace una recapitulación sobre el estado de la cuestión.

<sup>16</sup> Vid. Defensor del Pueblo, *Crisis económica y deudores hipotecarios: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo*. Madrid, 2012. Cuenta con una actualización a 9 de abril de 2013. Según datos del Banco de España que refiere el estudio, el 90% del endeudamiento familiar se debía a la financiación hipotecaria de los activos inmobiliarios, actividad crediticia que también ha constituido la mayor fuente de ganancias para la banca española. Se reivindicaba la mejora del equilibrio del sistema, en el que se ha producido un «salvamento» del sistema financiero, pero no de los deudores. Se apuntaba la necesidad de ofrecer una protección especial a la vivienda habitual y al local de negocio en el que se ejerce la actividad habitual y se defendía la dación en pago como una posibilidad para determinados casos, aunque no con un carácter general por lo efectos adversos que podría tener para el acceso al mercado crediticio de los colectivos económicamente más débiles.

<sup>17</sup> Vid. <https://www.fondosocialdeviviendas.es/>. Este fondo fue creado mediante el Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección de los deudores hipotecarios. La participación de la SAREB en la dotación de inmuebles de este fondo se defendía en atención a su relevante posición en el mercado inmobiliario español y al origen de sus activos que provienen de la intervención con fondos públicos en entidades bancarias. Sin embargo, la referida sociedad viene manteniendo que su contribución a través de programas propios de responsabilidad social corporativa resulta suficiente a estos efectos.

<sup>18</sup> En fechas recientes se han emitido una serie de recomendaciones relacionadas con asentamientos en diferentes puntos de la provincia de Huelva, que crecieron

**Bono social y garantías para evitar el corte de suministros por impagos**

Junto a estas actuaciones también existen otras dirigidas a asegurar la garantía de los suministros básicos, en especial el fluido eléctrico. La tarea del Defensor del Pueblo se ha concentrado en reivindicar la existencia de un bono social al que puedan acceder las personas en situación más precaria<sup>19</sup>. También se persigue el establecimiento de un sistema más garantista para cortar el suministro por impagos. Actualmente la decisión está en manos exclusivamente de las compañías suministradoras, pero se considera necesaria la intervención de la Administración y la elaboración de un informe por los servicios sociales. Se aboga igualmente por un sistema de intermediación para facilitar que se llegue a acuerdos para el pago de las deudas en condiciones asumibles y sin el riesgo de interrupción del servicio.

*e) Faceta prestacional de derechos de libertad*

**Garantizar el acceso a Internet y teléfono**

El compendio más actualizado de la posición de la Institución respecto de los servicios de teléfono y acceso a Internet puede encontrarse en un estudio monográfico<sup>20</sup> hecho público en 2014. Entre sus conclusiones y recomendaciones figuran la necesidad de que las Administraciones y organismos públicos mantengan números gratuitos para comunicarse con los ciudadanos, así como que se promueva el acceso a equipos informáticos en las dependencias administrativas para prevenir la exclusión de las personas en situación más desfavorecida. También, se reclama una mayor implicación pública en el control del precio de estos servicios, así como que el abono social para el servicio telefónico (servicio al que se vinculan otros, como los de atención domiciliaria para personas mayores, con discapacidad o en situación de dependencia) actualice sus umbrales con mayor agilidad, ya que como consecuencia de la revalorización de las pensiones mínimas se producen desfases y la consiguiente pérdida de este beneficio por incrementos de ingresos que no implican cambios económicos apreciables.

### 3.2. En otros ámbitos

*a) Derecho penal y administrativo sancionador*

La tramitación de quejas ha dado ocasión a la Institución de llamar la atención en diferentes ámbitos sobre la adecuación de la sanción ad-

---

como alojamientos chabolistas para trabajadores agrarios temporeros, pero que se han estabilizado y albergan ya en condiciones precarias a una población que se ve privada de servicios esenciales.

<sup>19</sup> Desde su establecimiento este sistema bonificado no se reguló con referencia a un determinado nivel de renta, sino que dio cobertura sólo a determinados supuestos (personas físicas con potencia contratada inferior a 3 Kw., personas de más de 60 años de edad que perciben pensiones de cuantía mínima y unidades familiares con todos sus miembros en paro), lo que deja sin protección otras situaciones igualmente dignas de ser tenidas en cuenta.

<sup>20</sup> Vid. Defensor del Pueblo, *Estudio sobre telecomunicaciones: demandas y necesidades de los ciudadanos*. Madrid, 2014.

ministrativa a la situación particular de los infractores o el carácter desproporcionado de la misma.

En lo que toca al Derecho penal, en el año 2013 se emitieron varias recomendaciones como resultado de una investigación patrocinada por el Defensor del Pueblo sobre las alternativas a la pena de prisión<sup>21</sup>. Entre estas recomendaciones figuraban la de mejorar la adecuación de las cuantías de los días-multa, mediante un procedimiento específico de investigación de la capacidad económica de los imputados (hoy «investigados») y condenados. También se proponía suprimir la prisión como la alternativa al impago de las penas de multa, estableciendo en su lugar los trabajos en beneficio de la comunidad o la localización permanente.

**Penas alternativas a la prisión, multas y capacidad económica de los imputados**

### b) *Derecho laboral*

La actividad del Defensor del Pueblo incide en esta materia fundamentalmente cuando se plantea alguna solicitud de recurso de inconstitucionalidad. Fuera de estos supuestos, en lo que interesa a los efectos de este informe, sus actuaciones se centran en actuaciones relacionadas con las políticas activas de empleo (intermediación en las ofertas de empleo, gestiones de las demandas de empleo, calidad de la asistencia de las oficinas de los servicios de empleo, etc.) o la formación y la capacitación profesionales. También es motivo frecuente de actuaciones la actividad del FOGASA, organismo encargado de garantizar los salarios e indemnizaciones adeudados por sobrevenir una insolvencia del empleador, y cuya gestión ha experimentado retrasos a consecuencia del incremento de su actividad por la crisis.

**Recursos de inconstitucionalidad, políticas de empleo y actividad del FOGASA**

### c) *Derecho financiero y tributario*

Se ofrecen a continuación las referencias más relevantes para el presente informe:

- Respecto del IRPF se reclama la actualización de los mínimos personales y familiares, para que se mantengan en términos razonables en comparación con el costo de la vida. En la misma línea también se ha reclamado revisar la previsión que impide aplicar desgravaciones por hijos a cargo a partir de que estos cumplan los 25 años de edad, cuando en muchos casos los descendientes a esta edad aún no han alcanzado autonomía económica.
- El Defensor del Pueblo ha intervenido en varias ocasiones solicitando el reajuste de los tipos impositivos del IVA para bienes básicos o productos de primera necesidad. A título ilustrativo puede referirse que se pidió la aplicación del tipo del 4% a la

**IRPF: actualización de los mínimos en comparación con el costo de la vida**

**IVA: reajuste para productos de primera necesidad**

<sup>21</sup> Vid. Morillas Cuevas, L y Barquín Sanz, J (Dir.) *La aplicación de las alternativas a la pena de prisión en España*. Defensor del Pueblo y Universidad de Granada, Madrid, 2013.



**IBI: fiscalidad sobre las viviendas y bonificación rentas más bajas**

adquisición de viviendas de protección oficial, la exención del impuesto para el servicio de comedores escolares bajo determinadas circunstancias o la reducción del tipo impositivo a las harinas sin gluten. Las dos últimas propuestas fueron acogidas por la Administración tributaria.

- La Institución ha prestado gran atención al IBI, dado que con gran frecuencia incide sobre la vivienda habitual de los ciudadanos. En 2007 se alertaba sobre el riesgo de que la fiscalidad sobre las viviendas, que constituye uno de los principales componentes de los recursos de los municipios, resulte un obstáculo para su conservación por personas en situación económica precariedad. Esta situación se ha complicado por una sucesión de hechos, como la especulación inmobiliaria, el encarecimiento general derivado de la adopción del euro o el incremento de los valores catastrales<sup>22</sup>, que incluso ha coincidido con bajadas del precio de mercado de los bienes inmuebles. La institución considera que debiera existir una bonificación sobre la vivienda habitual para las rentas más bajas cuando este sea el único bien inmueble sujeto al impuesto<sup>23</sup>.

**Cuenta bancaria sin comisiones o con coste razonable**

Fuera del campo tributario cabe aludir a las actuaciones que piden la implantación de una cuenta básica bancaria sin comisiones o con un coste tasado y razonable<sup>24</sup>. Se trata con ello de prevenir la exclusión financiera en un contexto en el que los pagos, incluidos los de prestaciones de carácter asistencial, se realizan comúnmente por anotaciones en cuenta. También se pretende con ello poner coto a ciertas prácticas bancarias como la denegación de apertura de cuentas a las personas de bajas rentas o en situación irregular.

*d) Derecho procesal*

**Moderación de las cuantías de las tasas**

En el año 2012 se introdujeron una serie de tasas<sup>25</sup> que gravaban los procesos judiciales. La Institución recibió un importante número de solicitudes de recurso de inconstitucionalidad y, habida cuenta de que la impugnación ya había sido planteada por otros actores, concentró

<sup>22</sup> Vid Defensor del Pueblo, *La realidad catastral en España. Perspectiva del Defensor del Pueblo*. Madrid, 2012.

<sup>23</sup> Algunas entidades locales han llegado a subvencionar el IBI a personas en situación precaria, lo que constituye una medida positiva pero coyuntural.

<sup>24</sup> La implantación de esta cuenta básica se está demorando más de lo razonable, máxime cuando el 18 de septiembre de 2016 venció el plazo para trasponer la Directiva 2014/92/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, sobre la comparabilidad de las comisiones conexas a las cuentas de pago, el traslado de cuentas de pago y el acceso a cuentas de pago básicas (Vid. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32014L0092>).

<sup>25</sup> Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses. Se recomienda acudir a un texto consolidado ya que la norma ha sufrido diversas modificaciones. El Tribunal Constitucional declaró el 21 de julio de 2016 la nulidad de la mayor parte de las tasas que no se habían eliminado con anterioridad en la STC 140/2016.

sus esfuerzos en lograr un efecto inmediato hasta tanto se pronunciara el Tribunal Constitucional. Por ello recomendó una serie de medidas como la reducción de las cuantías para la primera instancia y para los procesos contencioso-administrativos, la eliminación de las tasas para el enjuiciamiento de los procedimientos administrativos sancionadores, para la ejecución hipotecaria, y para determinados recursos en el Orden Social. También se recomendó que, con carácter general, se moderaran las cuantías de las tasas para que no resultasen impeditivas del acceso a la jurisdicción, así como el refuerzo de la legislación sobre justicia gratuita.

#### e) *Derecho privado*

Aunque el campo primero de actuación del Defensor del Pueblo es el de las relaciones entre las Administraciones públicas y los ciudadanos, la magnitud del impacto social de determinados problemas ha aconsejado la intervención de la Institución, especialmente cuando se ha apreciado que los derechos de los particulares no estaban adecuadamente salvaguardados.

En el apartado d) del epígrafe 3.1 de esta colaboración ya se ha aludido a los problemas de los deudores hipotecarios<sup>26</sup>. El Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección de los deudores hipotecarios, estableció una suspensión de los lanzamientos en las ejecuciones hipotecarias por un plazo de dos años en los desahucios de familias con especial riesgo de exclusión. La Institución ha reclamado la prórroga de esta medida, al menos hasta que se supere la crisis y ha apostado por establecer legalmente cauces de negociación y medios alternativos para hacer frente a la deuda, antes de dejar a una familia sin vivienda.

Otro de los asuntos a los que se ha prestado atención es el de la insolvencia personal y familiar<sup>27</sup>. El Defensor del Pueblo considera que debe establecerse un procedimiento de insolvencia para personas físicas que permita dar salida a situaciones de sobreendeudamiento. Entre las situaciones que en opinión de la Institución requieren un tratamiento específico por ser indiciaria de una especial vulnerabilidad esta la de la insolvencia tras quedar en situación de desempleo.

**Desahucios de familias con especial riesgo de exclusión**

**Insolvencia personal y familiar: salida a situaciones de sobreendeudamiento**

## 4. GRUPOS VULNERABLES

Al detectarse un número creciente de quejas que ponían de manifiesto las dificultades de muchas entidades sociales para mantener los centros y recursos destinados a atender a colectivos especialmente vul-

**Recomendaciones para que se otorgue prioridad a la atención del gasto social**

<sup>26</sup> También se ha actuado respecto de las llamadas «cláusulas suelo» de las hipotecas, que suponen una imposición de las entidades bancarias en el marco de negociaciones a contratos de adhesión en los que el margen de negociación de los ciudadanos es limitado.

<sup>27</sup> Vid. Defensor del Pueblo, *Estudio sobre crisis económica e insolvencia personal: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo*. Actualización a octubre de 2013. Madrid, 2013.

nerables, como consecuencia del impago por parte de las Administraciones públicas (afectadas de problemas serios de tesorería y obligadas a retraer el gasto público) de subvenciones y concertos de plazas, en el año 2013 se emitieron unas recomendaciones para que se otorgara prioridad a la atención del gasto social<sup>28</sup>. Se trató con ello de salvaguardar un tejido social fragilizado por los problemas financieros pero imprescindible para atender a amplios colectivos necesitados de especial apoyo.

#### 4.1. Niñez y adolescencia

**Comedores  
escolares y garantías  
alimentarias en  
periodos no lectivos**

La tarea de la Institución con mayor incidencia en el asunto sobre el que versa este informe ha sido la iniciativa referida a la garantía alimentaria de los menores. Al detectarse situaciones de pobreza familiar, que derivaban en una alimentación insuficiente de algunos menores, el Defensor del Pueblo comenzó a emitir recomendaciones (primero a las autoridades estatales y de las comunidades autónomas, y luego a los 62 municipios con una población superior a 100.000 habitantes) para que se arbitraran medios extraordinarios para atajar el problema.

Como primera medida se propuso la apertura de los comedores escolares en periodo estival, recomendación que se ha completado con otras en pro del establecimiento de planes de garantía alimentaria que cubran especialmente todos los periodos no lectivos<sup>29</sup>. La Institución ha señalado que, aunque en teoría el sistema de RMI debe responder a la situación de familias con problemas de este tipo, lo cierto es que la gestión de estas prestaciones no resulta lo ágil que sería necesario, ni llega a todos los que la precisan y además no asegura que la prestación se emplee en la alimentación de los menores. Por ello se reivindica una intervención directa y finalista que, además, puede lograr revertir la situación de infranutrición y evitar que tales déficits condicionen la vida adulta de los niños.

**Nuevos modelos  
de familia**

También se viene insistiendo en la necesidad de extender el apoyo a las familias numerosas a los nuevos modelos de familia e incluir en el título acreditativo a los dos progenitores, aunque no exista vínculo conyugal. Se ha insistido igualmente, y la última reforma de la legislación de protección de menores así lo ha recogido, en la necesidad de

<sup>28</sup> También se planteaba que, en los casos de morosidad de las administraciones, pudiera diferirse el pago de las cuotas de la Seguridad Social y de los tributos debidos a la Administración morosa. Se pretendía que estos débitos, que tienen una vía ejecutiva de cobro, no constituyeran una «espada de Damocles» para la continuidad de unos centros y recursos esenciales, cuando la causa del impago era que la Administración no atendía los compromisos que tenía reconocidos. Esta recomendación no fue aceptada, aunque la implantación de los sistemas de pago como el Fondo de Pago a Proveedores (FPP) o el Fondo de Liquidez Autonómica (FLA) han reducido la deuda y logrado una disminución de la morosidad media.

<sup>29</sup> En 2015 se formuló una segunda recomendación sobre este asunto que pretendía visibilizar el origen y cuantía del esfuerzo presupuestario dedicado a estos planes de garantía alimentaria. Dicha recomendación va en la línea de los §§ 16 y 18 de las *Observaciones finales sobre España del Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas sobre España*, de 3 de noviembre de 2010 (CRC/C/ESP/CO/3-4; p. 24)

establecer programas de preparación de los niños en protección para la vida adulta independiente.

#### 4.2. Mujeres en situación de vulnerabilidad

En este ámbito pueden citarse diferentes iniciativas a título ilustrativo, como la petición de que se reconozca pensión de viudedad a las víctimas de violencia de género, aunque no se acordara en su momento una pensión compensatoria, siempre que pueda acreditarse que la situación de violencia se producía al tiempo de la disolución del vínculo; o la mejora de los procedimientos para acordar el periodo de restablecimiento y reflexión de las víctimas de trata, así como para facilitarles el acceso a las autorizaciones de residencia y trabajo<sup>30</sup>. También se ha indicado al SEPE que no cuenta con una partida específica para la inserción sociolaboral de las mujeres víctimas de violencia de género, contrariamente a lo previsto por las normas de protección integral a este colectivo.

**Víctimas de violencia de género y de trata**

#### 4.3. Migrantes

La dedicación del Defensor del Pueblo a los problemas que encuentran los ciudadanos extranjeros tiene múltiples vertientes. En lo que ahora interesa, la Institución ha reivindicado en diversos momentos la necesidad de contar con infraestructuras de primera acogida dignas y suficientes (como, por ejemplo, los Centros de Estancia Temporal de Ceuta y Melilla) y de mantener medidas para impedir su saturación o que desvirtúen su naturaleza convirtiéndolos en recurso de estancia prolongada. Ya se ha aludido a las actuaciones sobre la asistencia sanitaria a las personas extranjeras en situación irregular. También se ha concedido mucha relevancia a los sucesivos procesos de regularización, que la Institución ha apoyado como soluciones realistas a situaciones en que los controles de flujos se veían superados, y que han resultado eficaces para sacar de la precariedad jurídica y social a personas con posibilidades de vivir y trabajar legalmente en España.

**Infraestructuras de primera acogida dignas**

Respecto de las personas con necesidades de protección internacional, recientemente se ha hecho público un estudio<sup>31</sup> que analiza la situación en el contexto de una fuerte demanda en el conjunto de la Unión Europea. El Defensor del Pueblo ha detectado la sobrecarga del sistema español de acogida, que en algunos momentos ha llegado al colapso.

**Protección internacional: sistema de acogida**

<sup>30</sup> Vid. Defensor del Pueblo, *La Trata de seres humanos en España: víctimas invisibles*, Madrid 2012. En octubre de 2013 se publicó un estudio de seguimiento de las recomendaciones y buenas prácticas.

<sup>31</sup> Vid. Defensor del Pueblo, *El asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida*. Madrid, 2016.

#### 4.4. Adultos mayores

##### Acceso a residencias

Además de las cuestiones que afectan a las pensiones públicas las quejas relativas a las personas mayores inciden fundamentalmente en las dificultades para acceder a centros residenciales, dada la limitación de plazas y el alto costo de las residencias privadas.

##### Incremento en los precios públicos

Esta situación se ha exacerbado a consecuencia de dos fenómenos convergentes en el tiempo: la crisis económica y el hecho de que la atención a las personas en situación de dependencia haya copado los recursos que antes se dedicaban a atender las necesidades de diferentes colectivos. El aumento de los precios públicos de los servicios, tanto residenciales como de ayuda a domicilio, y de los porcentajes de copago de los mismos ha sido igualmente objeto recurrente de queja en los últimos años, en cuya tramitación la Institución ha defendido la necesidad de mantener estas cantidades en unos términos razonables.

#### 4.5. Personas con discapacidad o en situación de dependencia

Buena parte de los problemas puestos de manifiesto en el epígrafe anterior son comunes a las personas con discapacidad o en situación de dependencia. Junto a ello se ha incidido en diversos aspectos tales como la atención a la gestión del patrimonio por las entidades de tutela de adultos, que en ocasiones resulta ineficaz e impide a las personas declaradas incapaces disfrutar de un nivel de vida acorde con los medios económicos que poseen.

##### Movilidad territorial y suficiencia de las prestaciones

En lo que toca al SAAD la Institución ha venido siguiendo su despliegue desde el momento de su creación, en el año 2006. Pronto se pusieron de manifiesto inequidades territoriales y dificultades para responder de forma adecuada a la movilidad territorial que muchas personas dependientes deben mantener para permanecer con su familia. El encaje de las prestaciones del SAAD con las pensiones no contributivas o con las prestaciones específicas para personas con discapacidad, así como la necesidad de asegurar que los cálculos para determinar la participación de los ciudadanos en el costo de los servicios que reciben tomen adecuadamente en cuenta la existencia de cónyuges u otras personas a cargo, también ha motivado frecuentes actuaciones con las administraciones competentes.

##### Las prestaciones como derecho subjetivo

De igual modo, el Defensor del Pueblo permanece vigilante para que los problemas de financiación no lleven a desconocer el carácter de derecho subjetivo que tienen reconocidas estas prestaciones y para que la previsión legal de primar los servicios profesionalizados sobre los apoyos informales en el ámbito familiar no constituya en la práctica un medio para soslayar el reconocimiento de las prestaciones.

#### 4.6. Víctimas de discriminación por origen racial o étnico

##### Población gitana: acceso a la educación

La Institución viene realizando un seguimiento de diversos aspectos de las estrategias de inclusión para la población gitana, así como de los

planes de inmigración y ciudadanía. Respecto del colectivo gitano se ha prestado, por ejemplo, especial atención a las iniciativas que analizan su realidad educativa (se constatan altos niveles de absentismo y de abandono de la enseñanza obligatoria y bajos porcentaje de seguimiento de estudios postobligatorios), así como las situaciones de segregación de hecho, como consecuencia de la concentración en determinados centros.

#### 4.7. Personas LGTB

De forma paralela a la progresiva normalización jurídica de este colectivo las quejas han ido concentrándose en cuestiones prestacionales, principalmente de ordenación de las prestaciones sanitarias vinculadas a la cirugía de reasignación de sexo o al funcionamiento de algunos servicios sanitarios o sociales. También persisten algunas quejas relacionadas con el estigma social que aún padecen los enfermos del VIH/SIDA, que les dificulta su plena incorporación a la sociedad<sup>32</sup>.

**Reasignación de sexo**

#### 4.8. Personas sin hogar

La Institución presta atención a las personas sin hogar, tanto en lo referido a la existencia de albergues y recursos complementarios adecuados<sup>33</sup> (especialmente en situaciones de afluencia temporal o en periodos con condiciones climatológicas adversas). Más allá de eso, también ha llamado la atención sobre el hecho de que el trabajo con el mundo del «sinhogarimo» se ha concentrado principalmente en la atención de primera necesidad (comida, albergues, ropa de sustitución) pero sin potenciar la fase de intervención social e incluso socio-sanitaria, que resulta imprescindible para afrontar el problema a largo plazo. Se ha incidido igualmente en lo que cabe considerar «situaciones límite», como la provocada por la frecuente falta de recursos para atender a personas sin hogar que precisan seguimiento o cuidados tras altas hospitalarias.

**Albergues e intervención social**

#### 4.9. Personas en prisión y exreclusos

Los ejes de actuación del Defensor del Pueblo en este ámbito con respecto a la cuestión tratada en el presente informe pueden resumirse del siguiente modo: Dentro de las prisiones españolas se ha prestado especial atención a la existencia de talleres de trabajo productivo, por considerarlos positivos para el tratamiento reeducador de muchos

**Talleres de trabajo**

<sup>32</sup> Como ejemplos pueden citarse diversas actuaciones sobre la intimidad y la confidencialidad en el ámbito hospitalario, una actuación para evitar que este diagnóstico impidiera el ingreso en centros residenciales, o la eliminación de dicha mención en los certificados de grado de discapacidad.

<sup>33</sup> Dichas intervenciones se realizan respecto de cuestiones estructurales como por situaciones individuales, incluyendo actuaciones en periodos no laborables que se cubren por los servicios de guardia de la Institución.

internos y por su efecto benéfico con vistas a la excarcelación. También se ha puesto el acento en la necesidad de prestar mayor atención a las personas reclusas que presentan alguna discapacidad, colectivo numéricamente muy relevante, y que precisa medidas de tratamiento y apoyo, durante su permanencia y tras su puesta en libertad. Respecto de las personas liberadas de prisión, el principal motivo de queja que plantean está vinculado a las dificultades para acceder al subsidio de desempleo específico<sup>34</sup>.

El último eje de actividad se concentra en los españoles privados de libertad en cárceles extranjeras, cuestión sobre la que en el año 2015 se hizo público un estudio monográfico<sup>35</sup>.

## 5. FUENTES DE INTERNET

Las normas y SSTC citadas pueden consultarse en:

[www.boe.es](http://www.boe.es).

Informes anuales y estudios monográficos del Defensor del Pueblo:

<https://www.defensordelpueblo.es/informes/>

Enlaces a las Instituciones autonómicas españolas:

<https://www.defensordelpueblo.es/enlaces-a-instituciones/>

---

<sup>34</sup> La Administración varió su criterio, como consecuencia de una reforma normativa y paso a considerar que las personas que habían sido reclusos en centros penitenciarios extranjeros no tenían derecho a este subsidio. La Institución indicó que dicho cambio de criterio carecía de base legal y finalmente en 2015 se logró la vuelta a la situación de partida.

<sup>35</sup> Vid. Defensor del Pueblo, *La situación de los presos españoles en el extranjero*. Madrid, 2015. En su preparación se partió de los análisis de situación realizados por varias instituciones miembros de la FIO sobre la situación de los centros. Se examinó la atención dispensada por las autoridades consulares, las ayudas existentes y su distribución, la especial precariedad en la que quedan las personas que son excarceladas, pero no pueden volver a España por tener pendientes responsabilidades pecuniarias o de otro tipo y las medidas para favorecer el cumplimiento de la pena en nuestro país y la planificación y ejecución de los traslados.

## 7. ESPAÑA

### B) Comisionados Parlamentarios Autonómicos\*

1. DERECHO A LA PROTECCIÓN FRENTE A LA POBREZA.  
2. ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA: 2.1. Para favorecer el ejercicio de otros derechos sociales: a) *Vivienda y servicios domiciliarios*; b) *Salud*; c) *Educación*

#### 1. DERECHO A LA PROTECCIÓN FRENTE A LA POBREZA

En España<sup>1</sup> se reconoce a nivel autonómico el derecho a obtener un ingreso mínimo vital a personas que se encuentran en riesgo de exclusión social al no disponer de suficientes recursos para atender sus necesidades básicas, esta Renta Mínima de Inserción (RMI) recibe distintas denominaciones según la Comunidad Autónoma que la gestione:

**Mínimo vital:  
las rentas mínimas  
de inserción**

- Andalucía = Ingreso Mínimo de Solidaridad
- Cataluña = Renda Mínima d'Inserció
- Comunidad de Madrid = Renta Mínima de Inserción
- País Vasco = Renta de Garantía de Ingresos
- Castilla y León = Renta Garantizada de Ciudadanía
- Valencia = Renda garantida de ciutadania
- Cantabria = Renta Social Básica
- Murcia = Renta Básica de Inserción
- Islas Canarias = Prestación Canaria de Inserción
- Galicia = Renda de Inclusión Social
- Aragón = Ingreso Aragonés de Inserción

---

\* *Abreviaturas*: CCAA = Comunidades Autónomas; IAI = Ingreso Aragonés de Inserción; IPREM = Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples; PCI = Prestación Canaria de Inserción; RGI = Renta de Garantía de Ingresos; RMI = Renta Mínima de Inserción; SMI = Salario Mínimo Interprofesional.

<sup>1</sup> España es un Estado descentralizado que se rige a nivel territorial por la distribución de competencias entre el Estado y las distintas Comunidades Autónomas –en la actualidad hay 17 Comunidades Autónomas y dos ciudades autónomas, Ceuta y Melilla– el Título VIII de la Constitución se dedica exclusivamente a la organización territorial del Estado, estableciendo en el artículo 149 del texto constitucional cuales son las competencias exclusivas del Estado y en el artículo 148 aquellas materias que pueden asumir las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos de Autonomía, los cuales deberán contener necesariamente la relación de competencias asumidas por cada Comunidad Autónoma. Así, para conocer que materias son competencias del Estado y cuáles de las Comunidades Autónomas, habrá que acudir a la Constitución y a los respectivos Estatutos de Autonomía.



- Islas Baleares = Renta Mínima de Inserción
- Castilla la Mancha = Ingreso Mínimo de Solidaridad
- La Rioja = Ingreso Mínimo de Inserción
- Asturias = Salario Social Básico
- Ceuta = Ingreso Mínimo de Inserción Social
- Melilla = Ingreso Melillense de Integración
- Extremadura = Renta Básica Extremeña de Inserción
- Navarra = Renta de Inclusión Social

**Derecho a la igualdad y diferentes regulaciones de las rentas de inserción**

La RMI es uno de los principales instrumentos que se ha articulado para luchar contra la pobreza. A este respecto, lo primero que llama la atención es la disparidad entre las distintas Comunidades Autónomas (CCAA) en cuanto a las condiciones de acceso, requisitos, cuantías, duración, etc., lo que tiene como principal consecuencia negativa un incumplimiento del derecho a la igualdad entre los ciudadanos españoles que reconoce el artículo 14 de la Constitución española. Así, en lo referente a la duración de tal ayuda, en algunos casos ésta es limitada en el tiempo, mientras que en otros es indefinida, dependiendo del cumplimiento de los requisitos, como en los casos de Asturias y Madrid.

Otra diferencia muy relevante es que, mientras en el País Vasco la Renta de Garantía de Ingresos (RGI) es un derecho subjetivo, como dispone el artículo 12 de la Ley 18/2008 de 23 de diciembre *Para La Garantía de Ingresos y Para la Inclusión social* la cual establece literalmente que «la renta de garantía de ingresos se configura como un derecho subjetivo para todas aquellas personas que cumplan los requisitos específicamente regulados para el acceso a la prestación en la modalidad que resulte de aplicación» –de tal manera que toda persona que cumple los requisitos la recibe– en otras CCAA sin embargo se evita reconocer este derecho como un verdadero subjetivo.

**Defensor del Pueblo Navarro: acceso de los indocumentados a la renta social básica.**

La duración de la prestación oscila entre 6 y 12 meses, prorrogables en la mayoría de los casos. En algunas CCAA existen complementos por conceptos como vivienda, unidades monoparentales, menores a cargo o personas con discapacidad, entre otros. La edad mínima requerida suele ser de 25 años. También es común el requisito de empadronamiento y un tiempo mínimo de residencia. A este respecto, el Defensor del Pueblo Navarro en su Informe Anual del 2015, sugiere que se adopten las medidas legislativas necesarias para que se derogue en el plazo más breve posible el artículo 3.1 b) de la Ley Foral de Navarra que fija como requisito para poder acceder a la renta social básica el estar en situación de residencia legal en España, dejando fuera a los inmigrantes irregulares<sup>2</sup>.

**El importe de la RMI**

En lo que se refiere a la cuantía de la RMI, esta resulta de la suma de una prestación mensual básica y un complemento variable, en función del número de miembros de la unidad de convivencia. Para fijar los importes mínimo y máximo se toman como referencias el Salario Mínimo Interprofesional (SMI) o el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM). Así, por ejemplo, en la Ley

<sup>2</sup> Vid. <http://www.defensornavarra.com/index.php/es/Informes-y-otras-publicaciones/Informes-anales/Informe-Anual-2015>.

Foral 6/2015 de Navarra, de 5 de marzo, se regula que el importe de la prestación de la Renta de Inclusión Social estará entre el 100% y el 150% del SMI. Por su parte, la cuantía mensual de la Prestación Canaria de Inserción (PCI) oscila entre el 76% y el 106% del IPREM. En el País Vasco, la Renta de Garantía de Ingresos proporciona una prestación mensual de entre el 88% del SMI para las unidades de convivencia unipersonales, y el 125% del SMI para tres o más personas. De media, estas subvenciones cubren solo el 64% del SMI en España. Las cuantías máximas, sin embargo, ascienden de media hasta el 103% del mismo indicador<sup>3</sup>.

Del estudio realizado, se pone de relieve que existe una relación clara entre mayores tasas de cobertura de la RMI y menores tasas de pobreza. Un ejemplo de ello es el País Vasco, que fue la primera CCAA en reconocer la percepción de este ingreso mínimo vital como un derecho subjetivo, y en ampliar el reconocimiento de este derecho a los inmigrantes irregulares. Como muestra se puede dar el dato de que, a pesar de tener uno de los índices de desempleo más bajos de España, en plena crisis, en 2010, lo invertido en el País Vasco en programas sociales y en lucha contra la pobreza y la exclusión supuso el 42% de todo el gasto en España en tales conceptos, lo cual pone en cuestión la opinión de que una cuantía elevada de renta mínima puede desincentivar la búsqueda de empleo.

Los Defensores del Pueblo, en relación a las políticas sociales destinadas a combatir la desigualdad y la pobreza y, en particular, en relación con la percepción de una RMI, advierten dos grandes problemas comunes a todas las CCAA: el primero es el retraso en el reconocimiento y la percepción de estas rentas mínimas vitales, y el segundo es la insuficiencia de medios económicos y humanos para que sean eficaces.

En el Informe Anual de 2015 del Defensor del Pueblo Andaluz, se urge a dotar de medios materiales y humanos para que se pueda resolver a la mayor brevedad las solicitudes de percepción de la renta mínima vital que se encuentran en lista de espera. Todo ello acompañado de la dotación presupuestaria suficiente para hacer frente a los pagos pendientes, ya que se da el caso de que, al no preverse en los presupuestos anuales cantidades suficientes para el pago de las ayudas pendientes de años anteriores, se ha tenido que suspender pagos<sup>4</sup>.

En el mismo sentido se pronuncia el Diputado del Común de Canarias, que en su Informe de 2015 hace hincapié en la insuficiencia del sistema de asistencia canario tanto en el aspecto económico como de recursos humanos, sugiriendo la necesidad de dotar a la Administración competente con técnicos sociales que ayuden a los colectivos más vulnerables a solicitar la PCI, y que realicen un seguimiento de las situaciones que se planteen. El Diputado del Común advierte asimismo que la principal causa de las suspensiones

**La relación entre  
pobreza y RMI**

**Problemas comunes  
a todas las CCAA**

**Defensor del Pueblo  
Andaluz: renta  
mínima vital en lista  
de espera**

**Diputado del  
Común de Canarias:  
sistema de asistencia  
insuficiente**

<sup>3</sup> Vid. [www.elboletin.com/nacional/120144/pais-vasco-andalucia-rentas-minimas-poblacion.html](http://www.elboletin.com/nacional/120144/pais-vasco-andalucia-rentas-minimas-poblacion.html), 4 de julio de 2016: «País Vasco gasta cuatro veces más que Andalucía en rentas mínimas para una población cuatro veces menor».

<sup>4</sup> Vid. [www.defensordelpuebloandaluz.es/pedimos-a-la-administracion-medidas-para-mejorar-el-programa-de-solidaridad-de-los-andaluces](http://www.defensordelpuebloandaluz.es/pedimos-a-la-administracion-medidas-para-mejorar-el-programa-de-solidaridad-de-los-andaluces).

de pagos de la PCI que se han producido, y del alargamiento de los plazos en su reconocimiento y pago es, además de la falta de medios económicos y humanos, la falta de planificación en los presupuestos para afrontar dichas prestaciones, señalando que «no se ha cuantificado las necesidades reales de la población ni mucho menos el número de beneficiarios reales y potenciales de ésta». Sin embargo, reconoce el esfuerzo hecho últimamente por la Administración, ya que a partir de noviembre de 2015 se han retomado los pagos atrasados y se han resuelto numerosos expedientes nuevos relativos a la PCI.

El Diputado del Común, en su Informe de 2015, introduce además otro motivo de queja de la ciudadanía respecto a la PCI: la falta de comunicación expresa a los ciudadanos beneficiarios de la misma de los problemas de suspensión o extinción de la citada prestación social, que en muchos casos tienen conocimiento de estas circunstancias a través de los medios de comunicación o, incluso, a través del propio Diputado del Común, ya que la propia Administración no les informa de modo formal.

**Justicia de Aragón:  
percepción del IAI**

Muy relevantes a este respecto son las observaciones realizadas por el Justicia de Aragón, que publicó en diciembre de 2015 un Informe especial sobre la pobreza y las personas en situación de exclusión social. Dicho Informe recoge una serie de problemas sobre el reconocimiento y la percepción del Ingreso Aragonés de Inserción (IAI). Uno de los aspectos que cabría modificar es facilitar el empadronamiento de las personas sin domicilio, ya que sin vivienda es difícil empadronarse. Por ello, sugiere que se admita el empadronamiento en el Albergue municipal, para así cumplir con el requisito de empadronamiento. En general, el Albergue municipal de Zaragoza y algunas asociaciones que trabajan con personas desfavorecidas están ofreciendo la posibilidad de empadronarse, siendo el trabajador social responsable quien debe valorar la oportunidad de llevar a cabo dicho empadronamiento, teniendo en cuenta el vínculo entre la persona demandante y el lugar en que demanda empadronarse. El Justicia de Aragón también hace hincapié en la queja mayoritaria de todos los defensores autonómicos sobre la tardanza en la resolución y cobro de prestaciones sociales. Además, pone de relieve que las consecuencias no solo se limitan a dejar de percibir la renta mínima vital, sino que, además, tiene efectos perjudiciales en la solicitud de otras ayudas, como las becas de comedor, la gratuidad de medicamentos, o la reducción del precio del billete de autobús urbano, que en algunos casos requieren una resolución sobre el IAI. Para evitar esta consecuencia indeseable, el Justicia de Aragón sugiere que se obtenga un reconocimiento, aunque sus efectos económicos se retrasen. Y, por otro lado, que se abra un procedimiento rápido para la tramitación de los casos más urgentes.

**Justicia de Aragón:  
acabar con los  
cobros de comisiones  
bancarias sobre RMI**

El Justicia de Aragón también advierte sobre la necesidad de acabar con la práctica de algunas entidades financieras, las cuales cobran comisiones bancarias de mantenimiento sobre aquellas cuentas bancarias abiertas por los perceptores de rentas sociales para el ingreso de las mismas, y aboga además porque se prohíba a tales entidades

compensar deudas contraídas y pendientes con los ingresos de las rentas mínimas sociales, llegando a recomendar que se recurra al pago directo de las mismas<sup>5</sup>.

Como conclusión de la lectura de los informes tanto anuales ordinarios como especiales de los distintos defensores autonómicos, se sugiere incrementar el presupuesto actual destinado al pago de las RMI. Pero, al mismo tiempo, es igual de importante crear un sistema en el que exista una verdadera cohesión territorial y coordinación, que haga posible, a modo de ejemplo, la portabilidad, de tal manera que se pueda transferir y conservar la RMI cuando el beneficiario se traslade de una Comunidad a otra, sin necesidad de cumplir nuevos requisitos y solicitar de nuevo la percepción de estos ingresos mínimos vitales. Para ello, se sugiere también unificar o, al menos, coordinar, los criterios de acceso exigidos en las distintas CCAA, tal y como se pone de relieve en las conclusiones de las «Jornadas de Rentas Mínimas», celebradas en Murcia en diciembre de 2014, organizadas por el proyecto *European Minimum Income Network*<sup>6</sup>. Asimismo, para fijar la cuantía de la RMI, se debería tener en cuenta el coste de la vida en las distintas regiones.

Otro aspecto que se puede mejorar es facilitar un mayor asesoramiento y asistencia específica a aquellos grupos especialmente vulnerables, que son los que más dificultades tienen para presentar la solicitud y sufren mayores tasas de rechazo.

Es muy urgente también combatir eficazmente la pobreza infantil –tégase en cuenta que en España hay 2,5 millones de niños en situación de pobreza– y más si tenemos en cuenta que en España se da la situación anómala con respecto a nuestro entorno europeo de que no existe una prestación universal por hijo a cargo. Una medida apropiada sería, por ejemplo, la que propone en su Informe Anual de 2015 el *Ararteko*, quien señala que se evalúe con carácter primordial el interés del menor en aquellos procedimientos de extinción o suspensión de estas rentas sociales.

Otro motivo de queja que los defensores autonómicos han apreciado en lo que se refiere a la tramitación de las solicitudes de percepción de las rentas básicas social es la falta de coordinación entre los distintos órganos administrativos implicados en el procedimiento, un ejemplo de ello es lo expuesto por el Defensor del Pueblo del Navarra en las sugerencias, recomendaciones y recordatorios de 2016 en el área de Bienestar Social en el cual recuerda al Departamento «el deber legal de asegurar la coordinación precisa entre los órganos administrativos que actúan en la tramitación de la renta de inclusión social y, en concreto, entre los servicios de dicho Departamento y los servicios sociales de base» para continuar recomendando al Departamento, que, en los casos en que proceda modificar o regularizar el cobro de la prestación de la renta de inclusión social, actúe con celeridad ante las comunicaciones de

**Ararteko: interés del menor cuando haya suspensión de renta social**

**Coordinación entre Administraciones**

<sup>5</sup> Justicia Mayor de Aragón, *Personas en situación de exclusión social en Aragón: Informe especial de 2015*. Disponible en: [www.eljusticiadearagon.com](http://www.eljusticiadearagon.com)

<sup>6</sup> Vid. [http://eapn.es/ARCHIVO/documentos/recursos/1/1410503349\\_emin\\_informe\\_septiembre\\_2014.pdf](http://eapn.es/ARCHIVO/documentos/recursos/1/1410503349_emin_informe_septiembre_2014.pdf)

los ciudadanos, procurando evitar situaciones como la descrita en la queja<sup>7</sup>.

## 2. ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA

### 2.1. Para favorecer el ejercicio de otros derechos sociales:

#### a) *Vivienda y servicios domiciliarios*

El artículo 47 de la Constitución española recoge el derecho a una vivienda digna como un principio rector de la política social y económica, lo que implica que los Poderes Públicos deben orientar sus medidas a fomentar el acceso de todos los ciudadanos a una vivienda digna. Sin duda, la política social encaminada a este objetivo es una buena herramienta que se debe utilizar para evitar la pobreza y la exclusión social de aquellos colectivos vulnerables que, por distintas razones, no pueden afrontar el alquiler o la compra de una vivienda habitual.

Como ha expresado en su Informe Anual del 2015 el *Sindic de Greuges de la Comunitat Valenciana*, «el derecho a la vivienda constituye uno de los derechos cuya efectividad tiene más incidencia en la vida diaria de los ciudadanos, al ser un soporte que condiciona el disfrute de otros derechos constitucionales, de modo que su desprotección jurídica sitúa a la persona y a la unidad familiar en una situación de exclusión respecto del grupo social mayoritario. Sin vivienda, es harto difícil que otros derechos fundamentales de la persona, como el derecho a la dignidad personal, la salud, la intimidad, el trabajo, etc., sean reales y efectivos»<sup>8</sup>.

Para afrontar esta cuestión, los Defensores del Pueblo han emitido una Declaración tras una reunión en Santander en septiembre de 2015, en la que, teniendo en cuenta problemas comunes tales como la escasez de vivienda social, la falta de datos fiables para realizar estadísticas que faciliten el control sobre la existencia de viviendas de protección vacías, o la insuficiencia y descoordinación en las ayudas para acceder a viviendas, han sugerido una serie de propuestas generales, entre las que cabe destacar las siguientes: a) Que las Administraciones Públicas aumenten y refuercen el parque de viviendas destinadas a alquiler social; b) Disponer de datos fiables en cada territorio sobre la necesidad real de vivienda y la evolución de los precios de la vivienda protegida con respecto a la libre; c) Reservar un porcentaje de vivienda para colectivos vulnerables y personas con especial necesidad de vivienda; d) Que las viviendas sociales no se adjudiquen por sorteo, sino por baremación previamente establecida, reforzando además la publicidad, transparencia, eficacia y celeridad de los procedimientos

*Sindic de Greuges de la Comunitat Valenciana: derecho a la vivienda*

*Defensores del Pueblo y vivienda pública*

<sup>7</sup> Defensor del Pueblo Navarro, *Informe Anual de 2015*. Disponible en: <http://www.defensornavarra.com/index.php/es/Recomendaciones-Sugerencias-y-Recordatorios-de-Deberes-Legales/2016/Bienestar-social/Inclusion-social>

<sup>8</sup> [http://www.elsindic.com/documentos/561\\_memoria%202015%20CAS.pdf](http://www.elsindic.com/documentos/561_memoria%202015%20CAS.pdf)

de adjudicación de vivienda; e) Definir y regular el concepto de vivienda vacía e impulsar su correcto inventario, así como dinamizar la puesta a disposición en el mercado de alquiler de viviendas protegidas deshabitadas; f) Implantar registros de viviendas protegidas para permitir un control fiable del número de viviendas existente y homogeneizarlas; g) Mejorar la gestión de las ayudas a viviendas para hacerlas más eficaces y agilizarlas, evitando el retraso en la resolución de las convocadas y en el pago de las ya reconocidas; h) Crear bancos de suelo de público destinados a la construcción de viviendas de promoción o protección pública<sup>9</sup>.

El *Ararteko*, en su Informe Anual de 2015, en el cual aconseja que, si no es posible la entrega material de vivienda, se materialicen cobros de prestaciones autonómicas que faciliten el disfrute de una vivienda del mercado privado<sup>10</sup>.

Asimismo, el *Sindic de Greuges de la Comunitat Valenciana*, en su Informe Anual del 2015, sugiere además tratar la vivienda, desde un punto de vista de política social, que acompañe el acceso a la vivienda con medidas de inserción, además de promover no sólo el acceso a una vivienda en propiedad, sino que por el contrario se fomente el acceso a través de políticas de alquileres asequibles<sup>11</sup>.

Entre las políticas de vivienda, merece especial mención, por la incidencia que ha tenido la actual crisis económica, las que conciernen lo que se ha venido a denominar «pobreza energética». Esta cuestión ha preocupado a todos los Defensores del Pueblo, que han abogado porque se garantice a todas las personas y colectivos vulnerables el acceso suministros básico de agua, luz y electricidad, ya que, sin ello, no se podría hablar de vivienda digna. Asimismo, han advertido sobre la necesidad de crear una normativa legal encaminada a garantizar un uso sostenible de la energía, adaptado a las necesidades y recursos de los ciudadanos, especialmente a aquellos que se encuentren en situación de mayor vulnerabilidad.

Un ejemplo de ello es el Informe especial que en 2014 elaboró el *Sindic de Greuges de Catalunya*, en el que advertía sobre la necesidad de establecer unos precios sociales o tarifas subvencionadas para las personas en situación de pobreza. Para financiar estos precios sociales, sugiere establecer unas tarifas por bloques y penalizar el despilfarro, teniendo en cuenta factores como el número de miembros de la unidad familiar. Así, por ejemplo, existiría un consumo básico (para los más vulnerables) con tarifas sociales, en el que se garantizaría un acceso mínimo a los suministros básicos. El siguiente bloque sería un consumo estándar con tarifas accesibles. Y el tercer y último bloque estaría compuesto por un consumo excesivo, que pagaría una tarifa elevada como penalización, y asumiría en parte el coste de las tarifas sociales<sup>12</sup>.

**Ararteko: vivienda del mercado privado**

**Sindic de Greuges de la Comunitat Valenciana: vivienda y política social**

**Pobreza energética: acceso a suministros básicos**

**Sindic de Greuges de Catalunya: tarifas subvencionadas**

<sup>9</sup> «Declaración de los Defensores del Pueblo sobre la vivienda pública en España». Disponible en: [www.defensordelpueblo.es](http://www.defensordelpueblo.es)

<sup>10</sup> *Ararteko, Informe Anual de 2015*. Disponible en: [www.ararteko.net](http://www.ararteko.net)

<sup>11</sup> *Vid.* [http://www.elsindic.com/documentos/561\\_memoria%202015%20CAS.pdf](http://www.elsindic.com/documentos/561_memoria%202015%20CAS.pdf)

<sup>12</sup> *Sindic de Greuges de Catalunya, Informe sobre el derecho a los suministros básicos*, 2014. Disponible en: [www.sindic.cat/site/unitFiles/3754/Informe%20preus%20subministraments\\_cast\\_cubiertas.pdf](http://www.sindic.cat/site/unitFiles/3754/Informe%20preus%20subministraments_cast_cubiertas.pdf)

**Valedor do Pobo Galego: valorar circunstancias**

El *Valedor do Pobo Galego*, en su Informe Anual 2015, señala igualmente el problema actual de la pobreza energética, afirmando la conveniencia de un tratamiento específico de esta problemática, así expone que «debe tratarse de forma específica tanto por los Poderes Públicos, como por las empresas prestadoras de los servicios esenciales con el fin de que nadie la sufra. Estos problemas los abordamos de forma general con las empresas de servicios, con las que estamos propiciando convenios para conocer adecuadamente las quejas de las personas y las familias». Sugiere el *Valedor do Pobo* tener en cuenta la situación económica de los afectados y que no realicen cortes de suministro sin valorar antes las circunstancias de carácter social». Así también, reclama el aumento de las ayudas para afrontar determinados gastos de servicios esenciales<sup>13</sup>.

### b) Salud

**Defensor del Pueblo Andaluz: migrantes**

La crisis económica iniciada en 2008 sin duda ha causado un grave deterioro de los servicios públicos de asistencia sanitaria, lo que ha provocado varias llamadas de atención de los Defensores del Pueblo autonómicos, preocupados por la exclusión de la atención sanitaria primaria normalizada a los inmigrantes irregulares llevada a cabo por el Real Decreto 16/2012, quebrando así el principio de universalidad de la sanidad en España. El Defensor del Pueblo Andaluz, en el Informe Anual de 2015, afirma que tal política de exclusión no encuentra justificación en aliviar los costes generados al sistema sanitario público por las personas en situación irregular en España, ya que los costes vinculados a las dolencias graves que la falta de atención sanitaria temprana puede causar serían mayores a la postre.

**El copago farmacéutico**

Otro motivo de advertencia a las Administraciones públicas hace referencia al sistema de copago farmacéutico y el acceso a los medicamentos, poniendo de relieve que no se puede hacer depender el acceso a los medicamentos de unos niveles de suficiencia económica<sup>14</sup>.

**Informe sobre las urgencias hospitalarias**

La situación de las urgencias hospitalarias en el Sistema Nacional de Salud, también ha sido objeto de un estudio conjunto de los Defensores del Pueblo en enero de 2015, del cual se extrajeron valiosas conclusiones y recomendaciones en relación a la sanidad y a las personas en situación más vulnerable, entre las que cabe destacar las siguientes: a) Hacer un seguimiento del tratamiento del paciente inmigrante irregular hasta su alta médica, ya que, en muchos lugares, la asistencia médica a estos pacientes no está garantizada. Tal alta médica no debe confundirse con el parte de alta de urgencias, sino que debe referirse a la curación de la dolencia; b) Acabar con la mala práctica de hacer suscribir a los inmigrantes un compromiso de pago

<sup>13</sup> Valedor do Pobo, *Informe Anual 2015*. Disponible en: <http://www.valedor-dopobo.gal/wp-content/uploads/2016/07/Informe-Valedor-do-Pobo-2015-castellano-1.pdf>

<sup>14</sup> Defensor del Pueblo Andaluz, *Balace del Defensor del Pueblo Andaluz a su Informe 2015*. Disponible en: <http://www.defensordelpuebloandaluz.es/sites/default/files/informe-anual-2015/index.php/informe-anual-completo-indice/balace/balace-del-defensor>

con carácter previo a la asistencia sanitaria; c) Saturación de los servicios de urgencia hospitalarias, ya que los colectivos más vulnerables los utilizan en unos casos por ser la única vía para recibir asistencia médica –inmigrantes irregulares– y, en otros, movidos simplemente por la búsqueda de un techo. Ello hace deseable una mayor coordinación entre los servicios sanitarios y sociales; d) Una especial atención a las personas en situación vulnerable, no restringiendo la evaluación a cuestiones médicas, sino ampliándola a las circunstancias sociales de las personas más vulnerables<sup>15</sup>.

### c) Educación

Sin duda, la inversión en educación en una época de crisis económica como la actual es uno de los instrumentos más eficaces para luchar contra las desigualdades sociales y económicas. Sin embargo, la educación pública en todos los niveles ha sufrido un grave deterioro como consecuencia de la crisis y de las políticas de austeridad.

Uno de los niveles más afectados es el de la educación infantil de primer ciclo, que abarca a los niños de entre 0 y 3 años de edad, cuya financiación pública se ha visto reducida considerablemente. Al respecto, el *Síndic* de Cataluña ha dedicado un informe monográfico en julio de 2015 a la igualdad de oportunidades en este tramo educativo.

La escolarización de los niños de entre 0 y 3 años, aparte de ser un instrumento fundamental para la conciliación entre la vida personal y familiar con la laboral, ofrece a los más pequeños unas oportunidades de desarrollo cognitivo, social y emocional que pueden ser determinantes para su trayectoria futura y, como se afirma en el estudio anteriormente citado, «entre los menos favorecidos puede ayudar a prevenir y a combatir los efectos privativos que la pobreza infantil genera en el desarrollo de los niños».

Si bien es cierto que la educación infantil no tiene garantizada la gratuidad, no es menos cierto que también se reconoce el derecho a los niños de acceder a la educación en condiciones de equidad, por lo que ningún niño debe quedar fuera por razones puramente económicas. Ello tiene como consecuencia la obligación por parte de las Administraciones Públicas de garantizar una oferta suficiente de plazas públicas en los centros de educación infantil o, en su caso, subvencionar el acceso a la educación de los hijos de familias con menos recursos económicos en centros privados. Precisamente, un gran porcentaje de las quejas presentadas en este nivel educativo es la insuficiencia de las plazas públicas ofertadas.

En el Informe del *Síndic* se pone de relieve el hecho de que, precisamente, son los hijos de las familias con menos recursos –especialmente inmigrantes– los que menos acceden a esta escolarización por motivos socioeconómicos, ya que, por un lado, presentan mayores dificultades para costearla y, por otro, a menudo son familias con un menor nivel de ocupación en ambos progenitores. Por ello, no se ven a priori en la necesidad de escolarizar a sus hijos en esta etapa tem-

**Síndic de Greuges de  
Cataluña: educación  
infantil**

<sup>15</sup> Vid. [http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0\\_3597\\_3.pdf](http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_3597_3.pdf)



**Defensor del Pueblo  
Andaluz: comedores  
escolares**

prana para conciliar. En el Informe mencionado se propone dar más peso en los criterios de acceso a la renta familiar y que se priorice la accesibilidad a los colectivos con mayor riesgo de exclusión social, así como adoptar medidas de estímulos para que las familias con menos recursos económicos escolaricen a sus hijos en este tramo educativo<sup>16</sup>.

La educación en la etapa de primaria también ha sido objeto de preocupación por parte de los Defensores del Pueblo. En este sentido es destacable, por su extrapolación al resto de España, lo manifestado en su Informe por el Defensor del Pueblo Andaluz sobre la necesidad de garantizar el acceso al servicio de comedor al alumnado en situación de riesgo de exclusión social o más vulnerable.

**Defensores de  
Castilla y León, y  
Andalucía: niños  
con necesidades  
educativas especiales**

También ha sufrido un grave deterioro la educación de los niños con necesidades educativas especiales, bien sea por presentar algún tipo de discapacidad o por ser alumnos con altas capacidades. Centrándonos en el grupo de niños que presentan algún grado de dificultad en el aprendizaje, se aprecia en general la falta o insuficiencia de monitores de educación especial en colegios de infantil y primaria (como logopedas) que, en muchos casos, están repartidos entre varios centros escolares. Como señala el Defensor del Pueblo Andaluz, «la verdadera inclusión se consigue cuando el niño o la niña tiene a su disposición todos y cada uno de los recursos personales y materiales necesarios para su crecimiento personal y desarrollo»<sup>17</sup>. La misma problemática señala el Procurador del Común de Castilla y León que destaca la insuficiencia de medios materiales y humanos para atender a aquellos niños que tienen necesidades educativas especiales, habiéndose incrementado en cinco, las quejas recibidas en este sentido respecto a las recibidas en 2014

**Procurador del  
Común: deterioro  
infraestructuras**

El Procurador del Común de Castilla y León, igualmente llama la atención sobre el deterioro que han venido sufriendo en los años de crisis las instalaciones y edificios de los centros escolares<sup>18</sup>.

**Educación  
universitaria: grave  
deterioro**

Por lo que se refiere a la educación universitaria, también ha experimentado un grave deterioro por las políticas de austeridad, que han causado un aumento de las tasas universitarias y el endurecimiento de los requisitos para acceder a becas. Ello ha tenido como consecuencia que muchos alumnos universitarios no hayan podido continuar sus estudios, o que no tengan acceso a estudios de postgrado. También ha sido objeto de quejas el retraso en el pago de las becas.

<sup>16</sup> Vid. [www.sindic.cat/site/unitFiles/3904/Informe%20escolaritzacio%200\\_3%20anys\\_cast\\_ok.pdf](http://www.sindic.cat/site/unitFiles/3904/Informe%20escolaritzacio%200_3%20anys_cast_ok.pdf)

<sup>17</sup> Defensor del Pueblo Andaluz, *Informe Anual de 2015*. Disponible en: [www.defensordelpuebloandaluz.es/sites/default/files/informe-anual-2015/](http://www.defensordelpuebloandaluz.es/sites/default/files/informe-anual-2015/)

<sup>18</sup> Procurador del Común de Castilla y León, *Informe Anual de 2015*. Disponible en: <https://www.procuradordelcomun.org/informe-anual/24/informe-anual-2015/1/>

## 8. GUATEMALA

1. INSTITUCIONES Y POLÍTICAS. 2. ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA: 2.1. Para favorecer el ejercicio de otros derechos sociales: *a) Trabajo y Seguridad social; b) Educación y cultura; c) Salud; d) Vivienda y servicios domiciliarios*. 2.2. En otros ámbitos: *a) Derecho laboral*. 3. GRUPOS VULNERABLES: 3.1. Niñez y adolescencia; 3.2. Mujeres en situación de vulnerabilidad; 3.3. Migrantes; 3.4. Adultos mayores; 3.5. Personas con discapacidad o en situación de dependencia; 3.6. Pueblos indígenas, campesinos y afrodescendientes; 3.7. Población LGBTI; 3.8. Víctimas del conflicto armado; 3.9. Personas con desnutrición; 3.10. Juventud

### 1. INSTITUCIONES Y POLÍTICAS

La PDH plantea la exigencia a instituciones y organismos del Estado de garantizar la vida en condiciones de dignidad, la plenitud del ejercicio de las libertades, con independencia y sin ningún tipo de discriminación, así como el fiel cumplimiento de las garantías del debido proceso, como uno de los referentes más importantes en los procesos de Administración de justicia. Para ello se promueve la apertura de espacios y se acompaña el desarrollo de diálogos bajo el consentimiento de las partes, teniendo en algunos momentos el papel de observadores, testigos de honor o mediadores.

La PDH también elabora informes para mecanismos nacionales e internacionales de protección de derechos humanos, ya sea a requerimiento o motu proprio. Presenta un Informe Anual Circunstanciado de Situación de Derechos Humanos al Congreso de la República, en el cual se considera un apartado especial sobre derechos de las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad, antes trabajado como derechos específicos y los dos últimos años desde el enfoque del derecho a la igualdad.

Asimismo, a partir de las denuncias que se reciben en la PDH, se realizan diversas acciones legales: Recepción e investigación de denuncias de violaciones a derechos humanos; el traslado de denuncias al Ministerio Público, cuando los hechos son constitutivos de delito; acompañamiento a las víctimas para la gestión de denuncias en el Ministerio Público u otras entidades, como CODISRA y DEMI; elaboración de resoluciones sobre las denuncias recibidas e investigadas: resolución de violación a derechos humanos, resolución de comportamiento administrativo lesivo, resolución de recomendación, resolución de no violación; presentación de amparos ante la Corte Suprema

**Informes de la Procuraduría**

**Competencia de la Procuraduría: acciones legales**

**Competencia de la Procuraduría: acciones políticas y administrativas**

de Justicia y la Corte de Constitucionalidad, de conformidad con la autoridad denunciada; presentación de recursos de inconstitucionalidad ante la Corte de Constitucionalidad; presentación de *Amicus Curiae* ante la Corte de Constitucionalidad en temas de interés, dentro del trámite de Amparos e Inconstitucionalidades.

La Institución desarrolla además diversas acciones de índole político y administrativo como: firma de convenios con diversas instituciones públicas y privadas para la protección de derechos humanos de poblaciones específicas (niñez, víctimas de trata, mujeres, pueblos indígenas, derecho a la información/transparencia, personas privadas de libertad, entre otras); coordinación en espacios interinstitucionales para la promoción de diversidad de temas de derechos humanos (p.e. propuesta de reforma constitucional al sector justicia, diversidad sexual, niñez y adolescencia); impulso de observatorios (electoral, derechos de la juventud); realización de supervisiones y monitoreos a instituciones de la administración pública relacionadas con funcionamiento, cumplimiento de sus deberes y normativas, atención a víctimas, violación a derechos humanos, entre otras. (Se anotan algunos ejemplos).

## 2. ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA

### 2.1. Para favorecer el ejercicio de otros derechos sociales

#### a) Trabajo y Seguridad social

**Programa de Aporte Económico para el Adulto Mayor: Personas mayores en situación de pobreza**

- El PDH ha recibido denuncias de personas mayores en situación de pobreza que no reciben el bono del Programa de Aporte Económico para el Adulto Mayor<sup>1</sup>, lo que supone una violación del derecho a la seguridad social. El PDH emitió una resolución sobre 114 denuncias<sup>2</sup>, donde se declaró la violación de este derecho y se exigió la ampliación del presupuesto del programa para que pueda cumplir con sus objetivos.
- Presentación de recurso de inconstitucionalidad (1632-2003) por directiva 1097 del IGSS que aumentaba las contribuciones de los afiliados para tener acceso a servicios de salud y las correspondientes prestaciones.
- Presentación de recursos de inconstitucionalidad (1597-2004, 2765-2004, 4-2001) por acuerdo 1124 del IGSS que aumenta el número de contribuciones para tener acceso a la pensión por invalidez y por vejez para personas trabajadoras.
- Presentación de recurso de amparo contra el IGSS porque se negaba a tramitar las pensiones por vejez, aduciendo laguna

**Intervenciones de la PDH para garantizar el acceso a las prestaciones de la Seguridad social**

<sup>1</sup> En 2005 se creó el *Programa de Aporte Económico del Adulto Mayor*, por medio del Decreto 85-2005 del Congreso de la República, este tiene el fin de garantizar a las personas mayores de 65 años en situación de pobreza extrema y sin cobertura del seguro social, la atención de sus necesidades básicas mínimas, proporcionándoles un aporte económico mensual que equivale a 52.70 \$.

<sup>2</sup> *Vid.*, Expediente: ORD.GUA.847-2010/DE y 113 acumulados.

- legal. De la misma forma se tramitaron 136 expedientes que denunciaban atraso injustificado en el trámite de las solicitudes de pensión, recomendando agilizar el trámite de las mismas<sup>3</sup>.
- Acción de amparo (645-2005) contra el IGSS por negar el derecho a pensión por vejez a trabajadores de la Dirección General de Caminos (del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda), aduciendo que el patrono no había cubierto las cuotas patronales (situación que es bastante generalizada entre las instituciones gubernamentales).
  - Acción de amparo (1462-2012) a favor de los pensionados de la Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones (GUATEL) por no cumplir con incorporar a los trabajadores al régimen de pensiones del Estado.

### b) Educación y cultura

La PDH tiene el mandato constitucional para la educación en derechos humanos, el cual impulsa a través de la Dirección de Promoción y Educación en Derechos Humanos, el Departamento de Educación Popular y capacitaciones directas desde el Despacho. Se atiende tanto a personal de la PDH como del área educativa (docentes y estudiantes), a operadores de justicia del Ministerio Público, Organismo Judicial, Instituto de la Defensa Pública Penal. Al respecto, se han realizado supervisiones al MINEDUC en relación con su obligación curricular sobre la educación en derechos humanos, identificándose las debilidades y carencias, haciendo las recomendaciones correspondientes. Esto se ha completado con estudios sobre la materia.

Anualmente se realiza un acompañamiento de monitoreo a la inscripción escolar en las escuelas primarias del sector público, para asegurar que se garantice la gratuidad de la misma.

Permanentemente se reciben quejas por violaciones al derecho a la educación, las cuales van desde limitaciones (requisitos) para la inscripción hasta la expulsión de adolescentes por estar embarazadas. Se realizan actividades de supervisión a la educación bilingüe intercultural.

**Educación en derechos humanos**

**Gratuidad de la educación primaria**

**No discriminación en el acceso a la educación**

### c) Salud

La PDH ha recibido denuncias sobre la violación del derecho a la salud a personas en situación de pobreza, en un contexto donde el sistema de salud pública se encuentra en crisis permanente por la falta de presupuesto, infraestructura, personal, medicamentos, insumos, corrupción, etc., para lo cual ha emitido resoluciones declarando la violación de ese derecho<sup>4</sup>, ha ordenado el cese inmediato de

**Personas en situación de pobreza y acceso a la asistencia sanitaria**

<sup>3</sup> ORD.GUA.7630-2009/DE y 135 expedientes acumulados.

<sup>4</sup> Vid., Expedientes: ORD.GUA.1389-2007/DESC, ORD.GUA.1351-2007/DESC, EIO.GUA.1287-2009/DE, EIO.GUA.7385-2009/DCR, EIO.GUA.4301-2010/DESC, EIO.GUA.7282-2011/DE EIO.GUA.5234-2012/DESC, ORD.

dicha violación y hecho recomendaciones para evitar la repetición de la misma.

**Garantía de acceso al derecho a la salud: Corte de Constitucionalidad**

Las resoluciones de la PDH no se han acatado y la situación del sistema de salud no ha mejorado, por lo cual la Institución ha planteado acciones ante diferentes organismos de justicia<sup>5</sup>. Derivado de esto, la Corte de Constitucionalidad ha ordenado a las autoridades del sistema de salud, que tomen las medidas necesarias para garantizar el derecho a la salud.

**Solicitud de medidas cautelares ante la CIDH sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental**

A pesar de las acciones realizadas se ha visto un deterioro progresivo de los servicios de salud pública, por tal razón en agosto de 2015 se planteó una solicitud de medidas cautelares ante la CIDH a favor de la población guatemalteca, actualmente se encuentra en trámite; en esa misma fecha, se envió una comunicación al Relator Especial de Naciones Unidas sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, para que formule recomendaciones al Estado de Guatemala sobre las medidas apropiadas para garantizar el derecho a la salud de la población guatemalteca, actualmente el Relator solicitó observaciones al respecto<sup>6</sup>. Otras intervenciones realizadas:

**Listado Básico de Medicamentos: acceso a medicamentos esenciales**

- Supervisiones al sector de salud pública, no solo para el abastecimiento de medicamentos e insumos en hospitales, sino sobre la atención a pacientes específicos (viviendo con VIH, enfermos renales crónicos, entre otros).
- Acompañamiento de procesos impulsados por poblaciones que reclaman que su derecho a la salud está siendo afectado por diversas acciones, como la industria extractiva, los cultivos extensivos y el uso de bienes naturales (hidroeléctricas).
- Acción de amparo (47-2003) por desabastecimiento de medicamentos en los hospitales del IGSS, identificándose que esta afectaba básicamente al área de pediatría. Algunos medicamentos no habían sido comprados y surtidos a las diversas farmacias, pero otros habían sido excluidos del «Listado Básico de Medicamentos».
- Acción de amparo contra las autoridades del IGSS por desabastecimiento de medicamentos para las personas que viven con VIH/Sida, y por la no ejecución del procedimiento administrativo de adquisición de medicamentos a través de la Organización Panamericana de la Salud.
- Acción de amparo (108-2012) contra el IGSS por falta de atención y medicamentos (no incluir en el listado básico el medicamento Tysabri) a pacientes con esclerosis múltiple.
- Acción de amparo (919-2011) contra el Ministro de Salud Pública por falta de medicamentos e insumos para atender a pacientes con infecciones de transmisión sexual ITS, VIH/Sida

GUA.8506-2012/DESC, ORD.GUA.8506-2012/DESC, ORD.GUA.4248-2012/DE, ORD.GUA.564-2013/DESC.

<sup>5</sup> Se realizaron acciones ante los órganos de justicia con la finalidad de garantizar el derecho a la salud de la población guatemalteca. *Vid.*, ante la Corte Suprema de Justicia, expedientes: 774-2006, 919-2011, 1250-2011 y 2070-2014. Ante la Corte de Constitucionalidad, expediente: 3501-2011, 3502-2011 y 1039-2016.

<sup>6</sup> *Vid.*, AL GTM 3/2015.

- que acuden a la Unidad de Enfermedades Infecciosas del Hospital Roosevelt.
- Acción de amparo (3501-2011) contra el Ministro de Salud y el presidente de la República por falta de medicamentos, personal y equipo para la atención de pacientes en el sistema nacional de salud.
  - Acción de amparo (299-2011) contra el Congreso por no aprobar el Acuerdo de Subvención del Proyecto de Intensificación de las Acciones de Prevención y Atención Integral del VIH/Sida en grupos vulnerables y áreas prioritarias de Guatemala, Fase I (Fondo Mundial)
  - Acción de amparo (103-2012) contra el IGSS por retirar el suministro del medicamento Truvada para pacientes viviendo con VIH/SIDA.
  - Acción de amparo (12-2010) contra las autoridades del IGSS por el acuerdo 09-2009 Normativa para manejo y control de recetas, pues produce retardo y obstaculiza innecesariamente el acceso a medicamentos para las personas afiliadas.
  - Acción de amparo (774-2006) contra el Ministro de Salud Pública y Asistencia Social por incapacidad de garantizar el derecho a la salud y para lograr que se interviniera quirúrgicamente a 81 pacientes que requerían atención inmediata. Esta acción también derivó en el abastecimiento de los hospitales y la remodelación de quirófanos y unidades que requerían adecuación.
  - Acción de amparo (1-2011) contra el IGSS por falta de atención a pacientes con enfermedades renales crónicas.
  - Acción de amparo (73-2011) contra el IGSS por falta de atención a pacientes con enfermedades cardiovasculares de alto riesgo.
  - Acción de amparo (56-2011) contra el IGSS por falta de atención a pacientes con esclerosis múltiple.
  - Acción de amparo (346-2011) contra el Ministro de Salud Pública por no controlar las bacterias *acinetobacter* y *klebsiella*, que afectan a pacientes internados en hospitales públicos.
  - Acción de amparo (1250-2011) contra el Ministro de Salud Pública por falta de diseño e implementación de políticas y programas para prevenir el cáncer cérvico-uterino.
  - Acción de amparo (3502-2011) contra el presidente de la República y el Ministro de Salud por no hacer efectivas políticas y programas para prevenir la muerte materna y neonatal, especialmente relacionadas con el Decreto 32-2010, Reglamento de la Ley para la Maternidad Saludable.
  - Tercero interesado en la acción de amparo 01163-2015-00531 interpuesta por el Ministro de Salud contra la junta directiva y la asamblea de médicos del Hospital San Juan de Dios por la paralización del servicio.
  - Acción de amparo (01022-2016-00065) contra el IGSS por falta de contratación de ventiladores mecánicos para pacientes neonatales, pediátricos y adultos del Hospital de Enfermedades.
  - Acción de amparo (01200-2016-00037) contra el IGSS por falta de previsión en el abastecimiento de medicamentos para

**Acción integral y  
prevención del VIH**

**Acciones de amparo  
ante problemas de  
acceso a la asistencia  
sanitaria**

pacientes con hemofilia (factores de coagulación y otros), significando que no se administra ningún medicamento a dichos pacientes.

- Acción de amparo (01022-2016-00024) contra el IGSS por falta de atención adecuada a pacientes con esclerosis múltiple, enfermedades renales, cáncer de diversos tipos y enfermedades autoinmunes reumáticas.
- Acción de amparo (01022-2016-00009) contra el IGSS por falta de previsión en el abastecimiento de medicamentos antiretrovirales para pacientes viviendo con VIH/Sida, a quienes no se les está administrando ningún medicamento.
- Acción de amparo (1039-2016) contra el Ministro de Salud Pública, la Junta Directiva del IGSS, el Ministro de Finanzas y el Ministro de la Defensa Nacional por no contratar oportunamente el suministro de gases médicos hospitalarios a las Unidades de Cuidados Intensivos, Intermedios y Observación, del sistema nacional de salud, a pesar de contar con un contrato abierto para el efecto.

#### d) *Vivienda y servicios domiciliarios*

**Interposición de recursos ante problemas de suministro y facturación de servicios públicos domiciliarios: electricidad y agua**

En materia de acceso a servicios públicos domiciliarios, la PDH presentó un recurso de amparo (2287-2004) contra la Comisión Nacional de Energía Eléctrica y las distribuidoras del fluido por cobro diferenciado a las personas beneficiarias de la tarifa social. Otras acciones emprendidas fueron:

- Presentación de recurso de amparo contra la Empresa Eléctrica de Guatemala S.A. por la suspensión del servicio de energía eléctrica a la municipalidad de Villa Nueva, lo que generó que se privara de servicios esenciales a la población del lugar (alumbrado eléctrico y suministro de agua potable)
- Acción de amparo (146-2010) contra la Comisión Nacional de Energía Eléctrica por el incremento de las tarifas.
- Acción de amparo (756-2012) contra la Comisión Nacional de Energía Eléctrica por falta de control y supervisión de la distribución y cobro del servicio eléctrico en Totonicapán.
- Acción de amparo (125-2013) contra varias corporaciones municipales por imponer una tasa de alumbrado eléctrico por un servicio que no es prestado por las municipalidades (alumbrado público).
- Supervisiones a la Empresa Municipal de Agua (EMPAGUA), recomendando elaborar protocolo de distribución del servicio, así como para la facturación del consumo mensual, asegurar el suministro para toda la población del municipio de Guatemala, garantizando la red de distribución y su mantenimiento.

**Derecho a la vivienda**

Por otra parte, a finales de 2015 la PDH acompañó a las víctimas de la comunidad El Cambray II, cuyas viviendas fueron destruidas

por el desmoronamiento de un cerro a causa de que no hubo una correcta planificación urbana para la construcción del lugar (riesgo construido). El desastre cobró la vida de por lo menos 266 personas. La PDH dio acompañamiento psicológico, verificó el funcionamiento de los albergues y las acciones institucionales para la atención de las víctimas.

## 2.2. En otros ámbitos

### a) *Derecho laboral*

Se presentó una acción de inconstitucionalidad general parcial (298-201) contra los acuerdos gubernativos que fijan salario mínimo diferenciado para la industria manufacturera ligera en varios municipios: Acasaguastlán, El Progreso (471-2014); Masagua, Escuintla (472-2014); Guastatoya, El Progreso (473-2014) y Estanzuela, Zacapa (474-2014), por violar los derechos de los trabajadores. Además, ante un segundo intento en el que se volvieron a aprobar los salarios diferenciados antes indicados, el PDH tuvo que plantear de nuevo una acción de inconstitucionalidad

**Acción de inconstitucionalidad contra salario mínimo diferenciado para la industria manufacturera**

## 3. GRUPOS VULNERABLES

Además de las acciones legales que realiza la PDH, una de sus funciones es la supervisión a la Administración pública, con el objetivo de identificar si el Estado está cumpliendo con sus funciones de garante de los derechos humanos de la población. Para ello, se organizan procesos de supervisión, cuyo seguimiento es nominado *monitoreo*. A continuación, enunciamos algunos ejemplos de estos procesos:

### 3.1. Niñez y adolescencia

- Supervisión a albergues de protección para la niñez y a la Secretaría de Bienestar Social.
- Supervisión a las Oficinas municipales de niñez y adolescencia.
- Supervisión a institucionalidad responsable de la atención a adolescentes en conflicto con la ley penal.
- Atención en casos de motines en los centros de privación de libertad de adolescentes en conflicto con la ley penal.
- Supervisión a institucionalidad para la prevención y protección de la niñez víctima de trata (incluyendo los albergues especializados y puestos migratorios). Acompañamiento en rescates.
- Supervisión a institucionalidad relacionada con trabajo infantil.
- Acciones de sensibilización y educación hacia funcionarios/as del Estado.

**Actividades de supervisión del funcionamiento de las instituciones de protección de los derechos de la niñez**



### 3.2. Mujeres en situación de vulnerabilidad

#### Actuaciones en temas de género y violencia contra la mujer

- Acción de inconstitucionalidad total (812-10) contra la circular 31-2009 del Registrador Central de las Personas que instruye que la inscripción de nacimiento debe consignar primero el apellido paterno y en segundo lugar el apellido materno, por considerar que discrimina a la mujer, menoscabando su derecho a la igualdad, así como los principios de igualdad, protección a la familia, matrimonio, derechos de los niños y maternidad.
- *Amicus Curiae* en oposición a la acción de inconstitucionalidad general promovida contra los artículos 5, 7 y 8 del Decreto 22-2008, Ley contra el Femicidio y otras formas de Violencia contra la Mujer.
- Supervisión al funcionamiento del sistema de justicia especializada para las mujeres, así como de los protocolos y procedimientos para su atención.
- Estudio sobre embarazos en adolescentes.
- Estudio y supervisión de la institucionalidad en relación con la mortalidad materno infantil.
- Supervisión a las Oficinas municipales de la mujer.
- Supervisiones a institucionalidad responsable de la atención de mujeres privadas de libertad y sus hijos e hijas.
- Supervisión a institucionalidad para la prevención y protección de las víctimas de trata (incluyendo los albergues y puestos migratorios). Acompañamiento en rescates.
- Acciones de sensibilización a funcionarios/as del Estado, especialmente sector justicia.

### 3.3. Migrantes

#### Actividades de supervisión y acompañamiento para la protección de los derechos de las personas migrantes

- Supervisión a la institucionalidad relacionada con las personas migrantes, incluyendo albergues, recepción de personas deportadas, casos de NNA no acompañados. Acompañamiento del PDH en la ruta del migrante para conocer la situación de las personas que migran y hacer recomendaciones a las instituciones.
- Acciones de sensibilización a funcionarios/as del Estado.

### 3.4. Adultos mayores

#### Actividades de supervisión para la protección de los derechos de los adultos mayores

- Supervisión a trámite de pensiones y jubilaciones.
- Supervisión a centros hospitalarios para identificar atención a personas mayores, así como aquellas en situación de abandono en los mismos.
- Supervisión a hogares de protección a personas mayores.
- Supervisión al Programa de Aporte Económico para el Adulto Mayor.
- Acciones de sensibilización a funcionarios/as del Estado.

### 3.5. Personas con discapacidad o en situación de dependencia

- Acción de amparo (398-2006) contra la Municipalidad de Guatemala por discriminación contra personas con discapacidad en el servicio de transporte urbano en la ciudad, pues no se cuenta con una regulación adecuada del acceso a los servicios (ni a las unidades, ni en las estaciones, terminales y parqueos).
- Supervisiones relacionadas con accesibilidad de personas con discapacidad: al sistema de transporte público de pasajeros, instalaciones de la administración pública, centros de votación electoral, entre otros.
- Supervisión al Hospital Nacional de Salud Mental para verificar la atención a las personas internadas, así como seguimiento a las medidas cautelares otorgadas por la CIDH para la separación de las personas ahí internadas por razones médicas y las personas privadas de libertad.
- Supervisión al funcionamiento del Consejo Nacional para la Discapacidad (CONADI) y otras instituciones garantes de los derechos de las personas con discapacidad.
- Supervisión a existencia de protocolos de atención de personas con discapacidad en las instituciones públicas.
- Supervisión a escuelas de educación especial.
- Acciones de sensibilización a funcionarios/as del Estado.

**Actividades de supervisión para la protección de los derechos de las personas con discapacidad**

### 3.6. Pueblos indígenas, campesinos y afrodescendientes

La conflictividad social deriva de la permanente desatención e histórico incumplimiento de demandas vinculadas a derechos humanos, especialmente sociales y culturales, de la población que sobrevive en condiciones de desigualdad y exclusión social. En gran medida esa conflictividad se ha detonado por ausencia de una reglamentación y práctica del Estado para la realización de consultas a los pueblos indígenas sobre la instalación de proyectos económicos (extractivos, hidroeléctricas) que puedan afectar sus vidas; asimismo la población carece de información sobre dichos proyectos, así como sobre la instalación de cultivos extensivos en territorialidades en las cuales habitan mayoritariamente pueblos y comunidades indígenas.

Hay un concepto importante dentro de la cosmovisión maya que es el de *territorialidad*, entendido como el derecho a la tierra (propiedad, acceso y tenencia) y la administración cosmogónica de los recursos de la naturaleza. El territorio es fuente de riqueza, de vida, cultura e idioma, en donde se libra la resistencia por su defensa. Esta visión entra en contradicción con el etnocentrismo que prevalece en el país, que no reconoce el despojo de tierras sufrido por los pueblos indígenas ni las medidas impuestas para beneficiar a otros, y que impulsa un modelo económico extractivista de corte neoliberal.

La PDH ha identificado algunos elementos multiplicadores de esa conflictividad, entre ellos: a) la tenencia y posesión de la territorialidad en especial del suelo y subsuelo; b) las limitaciones en el

**Conflictividad social: actividad extractiva e hidroeléctrica y consulta previa a los pueblos indígenas**

**La cosmovisión maya sobre la territorialidad: el derecho a la tierra**

**Características de la conflictividad social por el territorio**

uso y disfrute de los bienes naturales, entre ellos el agua; c) la política del gobierno de entregar el subsuelo a empresas transnacionales y nacionales privadas para la explotación de los bienes naturales, sin ningún tipo de información y consulta a la población; d) la exclusión social y política de comunidades y pueblos en ese tipo de beneficios; e) el notorio y nuevo desgarramiento del tejido social que generan esas inversiones; f) la criminalización de las representaciones sociales opositoras y en resistencia a dichos proyectos; g) las múltiples contaminaciones y daños que generan los proyectos impuestos (agua, aire, sonido, trepidación y deterioro de viviendas, acceso al agua, entre otros) sin protección alguna por parte de los ministerios obligados a proteger comunidades, bienes naturales. No existen medidas de mitigación previas, durante y después de la ejecución de los proyectos.

**Dirección de  
Mediación:  
diálogo, incidencia,  
prevención,  
mediación y  
negociación, entre los  
diversos actores**

Esta conflictividad social es atendida desde la PDH por la Dirección de Mediación en coordinación con las oficinas departamentales (Auxiliaturas), cuya función esencial es mediar defendiendo derechos de la ciudadanía, promoviendo medidas como el diálogo, la incidencia, la prevención, la mediación y negociación misma entre los diversos actores involucrados en la atención de situaciones específicas de vulneración de derechos humanos de la ciudadanía. La PDH sistematiza la información obtenida con criterios previamente establecidos basados en derechos humanos de la población que pudiese ser afectada. Realiza análisis de escenarios posibles, para hacer propuesta (s) de abordaje institucional que involucre a diversas dependencias vinculadas a la tutela de los derechos y libertades específicas de la población afectada.

**Principales  
intervenciones de  
la PDH para la  
protección de los  
derechos de los  
pueblos indígenas**

De igual manera, algunas de las acciones más destacadas desarrolladas en favor de los pueblos indígenas son:

- Presentación de recurso de inconstitucionalidad (1461-2003) en el caso de la inscripción de escritura pública de la Finca El Maguey a favor de la Empresa Campesina Asociativa San Antonio, porque lesionaba los derechos adquiridos y el principio de no retroactividad de la ley contra la gente campesina de dicha empresa.
- Acción de amparo (59-2006) contra el Segundo Registro de la Propiedad de Quetzaltenango por la inscripción anómala (expropiación ilegal) de tierras de alrededor de 500 familias que habitaban desde 1988 en la finca Playitas el Copón, y que ya habían convertido el lugar en una comunidad (con escuela, centro de salud y otras instalaciones).
- Estudio sobre el funcionamiento de los juzgados de paz comunitarios y el pluralismo jurídico.
- Supervisiones al cumplimiento de la Ley de Idiomas Nacionales en el sistema de justicia a nivel nacional.
- Supervisión a la educación bilingüe intercultural.
- Supervisión a la institucionalidad indígena del Estado (Coordinadora Interinstitucional Indígena del Estado CIIE y Gabinete de Pueblos Indígenas)
- Supervisión a cumplimiento de funciones de la Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI) y la Comisión Presidencial contra

la Discriminación y el Racismo (CODISRA) en la gestión de denuncias por discriminación.

- Acompañamiento a procesos de consultas comunitarias en el marco del Convenio 169 de la OIT.
- Acompañamiento y monitoreo de situaciones ambientales que afectan los derechos de la población (contaminación de ríos, lagos, etc.; desvío de ríos para uso de agroindustria, monocultivos y cultivos extensivos; industria extractiva; uso de bienes naturales sin considera la afección al ambiente ni respetar los derechos de pueblos indígenas que habitan la zona).
- Acciones de sensibilización a funcionarios/as del Estado, especialmente sector justicia.

### 3.7. Población LGBTI

- Supervisiones a instituciones para verificar la inclusión de los derechos de la población LGBTI en sus protocolos de actuación.
- Supervisiones a instituciones cuyas actuaciones reflejan discriminación contra población LGBTI (Ministerio de Trabajo, Instituto Técnico de Capacitación y Productividad INTECAP, Ministerio Público, Registro Nacional de las Personas, entre otros).
- Participación en la Mesa Técnica para la elaboración de la Política de Atención de los Derechos de las Personas LGBTI.
- Acciones de sensibilización a funcionarios/as del Estado, especialmente sector justicia.

**Atención de la PDH a los derechos de las personas LGTBI**

### 3.8. Víctimas del conflicto armado

- Acción de investigación de derechos humanos ante un juzgado de instancia, a efecto de inspeccionar y analizar la documentación encontrada en el Archivo Histórico de la Policía Nacional, donde se registran acciones relacionadas con violaciones a derechos humanos durante el conflicto armado interno.
- Supervisión al Programa Nacional de Resarcimiento (PNR) para el cumplimiento de sus funciones.
- Acompañamiento a procesos de resarcimiento a víctimas del conflicto armado (como el caso de las comunidades afectadas por la construcción de la hidroeléctrica de Chixoy, en Baja Verapaz; el caso del Diario Militar y otros casos sentenciados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos).
- Acompañamiento a víctimas, abogados, fiscales y defensores/as de derechos humanos en su búsqueda de justicia (transicional).

**Pobreza y conflicto armado**

### 3.9. Personas con desnutrición

- Acción de amparo (1055-2011) contra el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional por incumplimiento de

**Políticas y estrategias**

las recomendaciones realizadas por el PDH en relación con las políticas y estrategias sobre derecho a la alimentación.

- Seguimiento al cumplimiento de la sentencia del Juzgado de Niñez y Adolescencia y de Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal del Departamento de Zacapa, sobre derechos de varios niños y niñas en Camotán, Chiquimula.
- Supervisiones a la institucionalidad responsable de garantizar el derecho a la alimentación.
- Participación en el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN).
- Acciones de sensibilización a funcionarios/as del Estado.

### 3.10. Juventud

#### **Derechos de los jóvenes: participación**

- Creación del Observatorio de Derechos de la Juventud.
- Supervisión a la institucionalidad responsable de implementar el Servicio Cívico – Jóvenes Protagonistas para la juventud.
- Promoción de la participación de la juventud en el proceso electoral.
- Supervisión a institucionalidad responsable de los derechos de la juventud, particularmente al Consejo Nacional de la Juventud (CONJUVE), los Espacios Amigables de Salud para la Juventud.
- Acciones de sensibilización a funcionarios/as del Estado.

## 9. HONDURAS

1. INSTITUCIONES Y POLÍTICAS. 2. DERECHO A LA PROTECCIÓN FRENTE A LA POBREZA. 3. ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA: 3.1. Para favorecer el ejercicio de otros derechos sociales: *a) Trabajo y Seguridad social; b) Educación y cultura; c) Salud; d) Vivienda y servicios domiciliarios; e) Derecho al medio ambiente sano.* 4. GRUPOS VULNERABLES: 4.1. Migrantes; 4.2. Personas desplazadas y refugiadas. 5. FUENTES DE INTERNET

### 1. INSTITUCIONES Y POLÍTICAS

En la presente gestión del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (CONADEH), se han analizado las necesidades y prioridades nacionales y se ha concluido que, en el contexto de circunstancias actuales de la realidad nacional, el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos debe impulsar y contribuir activamente a revalorizar el Estado democrático y social de Derecho, afirmando perseverantemente su papel de garantía del respeto, protección y promoción de la dignidad humana de todas y todos los habitantes.

El contraste entre lo que debería ser Honduras como Estado democrático y social de Derecho y la realidad de las condiciones de vida del pueblo y la presencia histórica persistente de ingredientes políticos, económicos, sociales y culturales que han determinado y continúan manteniendo la situación de pobreza, discriminación e injusticia social, en la cual vive la mayoría de la población en Honduras, atestigua la violación, a lo largo del tiempo, de derechos humanos de las personas y del pueblo, con énfasis en grupos o sectores en condiciones de vulnerabilidad.

La vulneración de derechos ha aumentado debido a factores incidentales que hoy se experimentan, como la violencia, la delincuencia, el crimen organizado, la corrupción y la impunidad.

**El Rol del  
CONADEH:  
impulsar y contribuir  
a revalorizar el  
Estado democrático y  
social de Derecho**

### 2. DERECHO A LA PROTECCIÓN FRENTE A LA POBREZA

El CONADEH llamó a toda la comunidad nacional a tener presente la correspondencia del Plan de Acción «Vanguardia de la Dignidad

**«Vanguardia de la  
Dignidad Humana»**

Humana» con lo expuesto en Declaración Sobre el Derecho al Desarrollo, recordando que:

- Todos los pueblos tienen derecho a determinar libremente su condición política y a realizar su desarrollo humano integral, ejerciendo su soberanía plena y completa sobre todos sus recursos y riquezas naturales, y que toda persona tiene derecho a un orden social en el que se puedan realizar, a plenitud, sus derechos humanos y libertades fundamentales.
- La persona humana es el propósito de la organización constitucional del Estado democrático y social de Derecho en Honduras y es el sujeto central del proceso de desarrollo, y toda política debe por ello considerar al ser humano como participante y beneficiario principal del desarrollo.
- Todas y todos los funcionarios y empleados del Estado, miembros de la sociedad civil y de la empresa privada, tienen la responsabilidad de contribuir solidariamente al desarrollo integral en los municipios y la comunidad nacional, y de crear condiciones favorables de paz, seguridad y crecimiento económico inclusivo en todo el territorio de la República.
- El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable que debe ser cumplido, respetado y promovido, y la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo debe servir de marco para ello y para la Visión de País y Plan de Nación para Honduras, el Plan de Gobierno, la Política Pública de Derechos Humanos y el Plan de Acción del CONADEH 2014-2020 «Vanguardia de la Dignidad Humana».
- Todas y todos los habitantes de Honduras tienen el derecho a una vida con dignidad, libertad, seguridad e igualdad de oportunidades.

#### **Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**

En esa perspectiva, el CONADEH celebró la adopción, por las Naciones Unidas, de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que se sustenta en el potencial transformador para las comunidades nacionales y para el mundo entero, de los derechos humanos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluyendo el derecho humano al desarrollo, que acredita la participación significativa de todas y todos los habitantes en el desarrollo sostenible y en la distribución justa de sus beneficios.

En el marco de la supervisión del respeto al derecho al desarrollo de los habitantes, el CONADEH, ha realizado inspecciones en los municipios que se han priorizado para la ejecución del Plan de Acción «Vanguardia de la Dignidad Humana». En varias de las comunidades de estos municipios priorizados, sus habitantes no cuentan con los servicios públicos básicos, y se procedió a realizar la visita para conocer las condiciones de estas comunidades y comenzar un estudio para brindar atención y respuestas. Personal del CONADEH se reunió con las autoridades municipales correspondientes, exponiéndole los hallazgos y lo que se pretendía realizar, manifestando que estaban en la disposición de apoyar el proceso.

En 2014, el CONADEH y el PNUD, suscribieron una Carta de Acuerdo para la implementación de las actividades de los proyectos: «Recuperación Temprana tras la Emergencia por Sequía» y «Reintegración Migrantes Retornados». Los objetivos específicos de dicho Acuerdo orientan a contribuir a la coordinación del Sistema de las Naciones Unidas tanto en la respuesta a la emergencia humanitaria por sequía, como a la relacionada con la situación de la niñez migrante no acompañada.

Acuerdo que tuvo lugar debido a la incidencia del fenómeno atmosférico el niño, de junio a octubre de 2014, que afectó drásticamente a diez departamentos del país, que conforman el Corredor Seco, impactando en la producción de granos básicos y en la crianza de especies menores, poniendo en alto riesgo la seguridad alimentaria, especialmente de la niñez, mujer embarazada, adulto mayor, personas con discapacidad y otros grupos y sectores en condiciones de vulnerabilidad.

El CONADEH y el PNUD, acordaron cooperar en el diseño y realización de una estrategia de veeduría a la entrega de bolsas de alivio en 32 municipios de 9 departamentos afectados por la sequía y con crisis alimentaria, ubicados en el Corredor Seco, por medio de acciones conjuntas de monitoreo, análisis y producción de información sobre las bolsas de alivio en 32 municipios del corredor seco, asegurando la inclusión del enfoque basado en Derecho Humanos. Las acciones de veeduría/monitoreo a la entrega de las bolsas de alivio, se realizó en 51 municipios de los departamentos siguientes: Francisco Morazán, Olancho, El Paraíso, Choluteca, Valle, La Paz, Santa Bárbara, Ocotepeque, Yoro.

El Comité Permanente de Contingencias (COPECO) conformó el Comité Técnico Interinstitucional para la Gestión del Riesgo de Sequía, el cual formuló el «Plan de Acción de Seguridad Alimentaria por Sequía». El CONADEH se incorporó al Comité Técnico Interinstitucional, en condición de supervisor, atendiendo el mandato establecido en su Ley Orgánica.

En materia de hallazgos encontrados en la ejecución del Plan, se puede destacar una buena disposición del Gobierno y del COPECO para atender el riesgo humanitario de la sequía por medio de la entrega de bolsas de alivio en las comunidades de los municipios más afectados, y la construcción de reservorios de agua, por la Secretaría de Agricultura y Ganadería, en seis departamentos, así como la entrega de bonos tecnológicos.

Se constató también que muchas familias beneficiarias desconocían el origen de la ayuda humanitaria y la razón de haber sido seleccionados para esa ayuda. No hubo un criterio unificado previo para la entrega de bolsas de alivio. Lo que posibilitó que en la selección de beneficiarios y entregas de bolsas, en algunas municipalidades, haya habido un sesgo partidario y que la selección de los beneficiarios fuese una acción demasiado lenta con respecto a la crisis alimentaria, así como escasos controles en las comunidades; faltó la priorización en la atención que debieron tener las personas más pobres y en condiciones de vulnerabilidad como niñez, mujer, adulto mayor y personas

**Respuesta a la emergencia humanitaria por sequía: Acuerdo entre el CONADEH y el PNUD**

**Recuperación temprana tras la emergencia por sequía**

**«Plan de Acción de Seguridad Alimentaria por Sequía»**

**Hallazgos encontrados en la ejecución del Plan**

**Problemas detectados en los procedimientos de selección de personas beneficiarias de las ayudas**



**Problemas de coordinación de la Administración en la entrega de las ayudas**

con discapacidad; se verificó que de tres entregas de bolsas, en algunos municipios sólo se realizó una.

El Gobierno Nacional en ciertas comunidades del Corredor Seco entregó bolsas de alivio y distribuyó también la bolsa solidaria como parte del Programa Vida Mejor y además la Secretaría de Agricultura y Ganadería distribuyó bonos tecnológicos. Por otra parte, faltó coordinación funcional en la relación entre BANASUPRO y COPECO en especial en la maquila y entrega parcial de bolsas de alivio, lo que se atribuyó a la falta de pago de varios millones, por parte del Gobierno, a BANASUPRO. Existió además ausencia de concertación en la cooperación con otras fuentes de la ayuda humanitaria. En particular con el Programa Mundial de Alimentos, Cruz Roja Internacional, Visión Mundial, OXFAM y otras. Ante lo cual el CONADEH realizó las siguientes Recomendaciones:

**Recomendaciones del CONADEH ante los problemas detectados en la ejecución del Plan**

Al Gobierno Nacional, Gobierno Municipal y al Comité Permanente de Contingencias (COPECO):

- Garantizar acceso apropiado de información pública en particular en las comunidades afectadas por las emergencias, sobre la ayuda a brindarse, selección de beneficiarios, prioridad por los más pobres y en condiciones de vulnerabilidad, la no discriminación, la veeduría social por parte de la misma comunidad.
- Asegurar el funcionamiento eficaz del Comité Técnico Interinstitucional para la Gestión del Riesgo por Sequía, con la presencia obligatoria de toda la institucionalidad pública que debe conformarlo, su compromiso real con la finalidad del Comité, la preparación apropiada de sus reuniones y el seguimiento y cumplimiento verificable de sus acuerdos.
- Garantizar que ninguna institución del Estado podrá excusarse, por ninguna causa salvo fuerza mayor o caso fortuito, de dejar de cumplir con las responsabilidades asumidas para atender a las comunidades en situaciones de emergencia.
- Crear o poner en funcionamiento en cada municipio del Corredor Seco, los Comités de Emergencia Municipal (CODEM) y los Comités de Emergencia Locales (CODEL).
- Rendir cuentas sobre la aplicación de los cien millones asignados por el Gobierno para apoyar la ejecución del Plan estratégico presentado por COPECO.
- Asegurar la participación activa y la supervisión en la entrega de ayuda en situaciones de emergencia, del Comisionado Municipal y las Comisiones Ciudadanas de Transparencia de los Municipios.

Al Gobierno y cooperantes nacionales e internacionales:

- Coordinar debidamente su acción complementaria para no duplicar recursos y esfuerzos en detrimento de todos los seres humanos que requieren de ayuda humanitaria.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el papel del Estado debe ser el de garantizar que todas y todos los habitantes dispongan, como mínimo, del conjunto de medios necesarios para el sustento de la vida con dignidad. La pobreza es la mayor amenaza al derecho a la vida, el cual incluye la no violencia y el respeto irrestricto a la dignidad humana, sin discriminación alguna. El CONADEH, recibió de la población, durante el 2015, un total de 3,692 denuncias por presuntas violaciones al derecho a la vida y a la integridad personal, lo que equivale a un 33 por ciento del total de las quejas atendidas por el CONADEH (11,189) en cada una de las oficinas regionales y departamentales a nivel nacional.

**Garantía del contenido mínimo de los derechos: la pobreza como amenaza al derecho a la vida**

### 3. ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA

#### 3.1. Para favorecer el ejercicio de otros derechos sociales:

##### a) *Trabajo y Seguridad social*

En Honduras el goce efectivo del derecho al trabajo no es realidad en la vida de todas las personas, debido a los altos índices de desempleo. Según los últimos datos publicados por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), la tasa de desempleo abierta (TDA) es de 5.3%. El problema del desempleo es generalmente urbano, potenciado probablemente por la migración constante de personas del campo a la ciudad y la poca capacidad del mercado laboral para absorber esta fuerza de trabajo. Mientras la TDA urbana se estima en 7.5%, la rural es de 2.7%; el Distrito Central tiene la mayor tasa de desempleo 7.9%.

**Altos índices de desempleo**

En el año 2015, la situación del derecho al trabajo en Honduras transitó por una serie de acontecimientos relevantes para la economía del país. Por una parte, se confirmó por el Gobierno, que uno de sus grandes logros en sus primeros dos años de gestión (2014-2015), fue la generación de 376,104 empleos, distribuidos en la industria de la manufactura, el micro emprendedor, construcción y sector público y privado. Además, lo fue la reestructuración salarial para los sectores: agropecuario, construcción, manufactura, financiero, comercio y hoteles, el cual se deriva del acuerdo logrado en el año 2013 por el sector privado, centrales obreras y gobierno, el que comprende el período 2014-2016. No obstante, el salario mínimo general es el que mayor importancia adquiere al beneficiar a casi 500,000 trabajadores que se encuentran en esa categoría, superior a los 125,000 que emplea el sector maquilador de Honduras.

El CONADEH atendió en el transcurso del año, a nivel nacional, 817 quejas por supuestas violaciones al derecho al trabajo. El mayor número de quejas recibidas están relacionadas con las condiciones inequitativas y no satisfactorias de trabajo, despidos ilegales o violaciones a normas laborales en el sector público, hostigamiento físico, psicológico o sexual en el trabajo, discriminación en el ingreso, permanencia, trato o remuneración en el empleo, persecución laboral,

**817 quejas por violaciones al derecho al trabajo**

incumplimiento en los contratos colectivos de trabajo, actos ilegales o arbitrarios atentatorios contra la estabilidad laboral, negación de traslados, permutas y ascensos, entre otros.

**Posicionamiento del  
CONADEH ante  
despidos masivos en  
el sector público**

Sobre la violación al derecho al trabajo, el CONADEH, expresó su preocupación por la cantidad de personas que, en los últimos meses del 2015, habían sido suspendidas de sus actividades laborales y abogó por que se respeten sus derechos laborales. Afirmó que es preocupante que ese tipo de decisiones aumente la desocupación y el desempleo en el país, dado que es una de las causas que afectan el clima de convivencia pacífica y la seguridad humana que deben tener todos los hondureños. Se recomendó buscar formas alternativas para darle una opción de trabajo a quienes podrían ser privados del mismo, como consecuencia de las medidas que se están adoptando en varias instituciones.

Sin embargo, los despidos masivos en el sector público siguieron presentándose. Empresas e instituciones gubernamentales como la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE), Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA) y el Instituto Nacional Agrario (INA), son algunas de las instituciones del Estado cuyos empleados acudieron a interponer quejas ante el CONADEH.

**Despidos ante el  
cierre de empresas  
privadas**

Otra situación que afectó la situación del trabajo, fue lo ocurrido a consecuencia de la incautación de bienes a empresarios acusados de lavado de activos por parte del Gobierno de los Estados Unidos de América y el cierre de sus empresas, como lo ocurrido en el mes de octubre al Grupo Continental, situación que generó alrededor de 11,000 personas desempleadas. El CONADEH expresó su preocupación por el nivel de desempleo que se ha producido por la liquidación forzosa de Banco Continental y el cierre de las empresas del Grupo Continental. La situación de los eventuales desempleados debe ser ocupación del Estado en la toma de decisiones para garantizarles la efectividad de sus derechos laborales.

**Caso emblemático:  
la minería en  
El Corpus**

Por otra parte, el trabajo en la minería artesanal continúa siendo el único medio de subsistencia para la población de El Corpus, siendo uno de los trabajos más peligrosos para las personas que exponen sus vidas en el intento de extraer el oro.

**Monitoreo e  
inspecciones en  
coordinación con  
otras autoridades**

Con el objetivo de que se garantice el cumplimiento de los derechos de las personas que se dedican a esta labor, el CONADEH, por medio de su Oficina Regional del Sur, continúa realizando la labor de monitoreo e inspecciones en la zona de la mina Cuculmeca, en coordinación con las demás autoridades involucradas en la problemática. Como: Ministerio Público, Fuerzas Armadas, FUSINA, Policía Nacional Preventiva, Ministerio de Trabajo, DINA, Cuerpo de Bomberos, Cruz Roja Hondureña, COPECO, INGEOMIN, Alcaldía del Municipio de El Corpus y Sub Consejo Técnico contra la Erradicación de las Peores Formas del Trabajo Infantil. Se ha llevado a cabo diferentes reuniones para conocer la situación que continúa dándose en la Mina Cuculmeca, convocando en algunas oportunidades a los habitantes del sector, para poder conversar con los mineros artesanales y los representantes de los cinco grupos organizados en Cooperativas.

El CONADEH presentó un Informe Especial con recomendaciones orientadas a tratar el tema del trabajo minero y su relación con otros derechos como el derecho a la vida. Las principales recomendaciones fueron:

**Recomendaciones sobre minería y derecho al trabajo**

- Controlar y evitar la extracción ilegal de minerales.
- Proceder a la reglamentación de la minería artesanal y de la pequeña minería.
- Capacitar las personas que libremente deseen ocuparse de ellas; garantizar la seguridad ocupacional, así como la salud, higiene y medio ambiente con atención al derecho al agua de las personas y habitantes de la comunidad.
- Velar por que esa actividad se haga en forma armónica con la agricultura campesina y de subsistencia y con otra producción y potencial propios de los lugares donde se ubiquen sitios mineros.
- Controlar y supervisar debidamente el cumplimiento de las responsabilidades de los titulares de los derechos mineros en cuanto a actividades mineras, pago de tributos y servicios, seguridad e higiene de los trabajadores, medio ambiente y vida de las comunidades.

#### *b) Educación y cultura*

Durante el 2015, el CONADEH recibió un total de 384 denuncias por presuntas violaciones al derecho a la educación. En su mayoría, los casos fueron atendidos por afectaciones a la permanencia en la educación primaria de niños en edad escolar, cobros ilegales o indebidos por servicios educativos gratuitos en centros públicos y obstaculización del proceso enseñanza-aprendizaje.

**384 denuncias por violaciones al derecho a la educación**

En municipios de los departamentos que son productores de café, se presenta constantemente la problemática que, en temporada de corte, algunos padres llevan a sus hijos a trabajar, lo que motiva ausencia de sus clases. Incluso algunos son retirados, vulnerando el derecho de acceso a la educación al momento de realizar este trabajo. Cuando los casos son identificados por el CONADEH, se realizan las investigaciones respectivas, y dependiendo del caso, son remitidas a la instancia correspondiente. Asimismo, se imparte capacitaciones a los padres de familia de esta zona para que conozcan sobre los derechos de la niñez, para que los mismos no les sean violentados.

**Derecho a la educación frente al trabajo infantil**

Por parte del personal del CONADEH, se han identificado grupos de niñas y niños cuyo derecho a la educación estaba siendo violentado, ya que no habían sido matriculados en las escuelas o colegios, porque sus padres no podían comprarles sus útiles escolares y uniformes. En estos casos, el CONADEH ha gestionado apoyo, a través de los gobernadores departamentales, alcaldías municipales y la sociedad civil, para apoyar a estas familias, logrando que las niñas y niños sean matriculados en las escuelas.

**Acceso a la educación: accesibilidad económica**

**Educación en  
Derechos Humanos**

Por otra parte, es evidente la falta de mobiliario y materiales educativos, así como la falta de construcción y mantenimiento de edificios escolares, aulas y servicios sanitarios; servicios públicos como electricidad, agua y saneamiento. Además de graves problemas en la accesibilidad física a los mismos.

Otra recomendación constante del CONADEH al Gobierno de la República, es la inclusión de la Educación en Derechos Humanos en el currículo de las escuelas y colegios del país e incluso universidades, para hacer efectiva la obligatoriedad de la educación en derechos humanos para todas y todos los habitantes de Honduras. Esa recomendación fue aceptada a través de la Secretaría de Estado en el Derecho de Educación.

Se ha establecido el equipo técnico conformado por la Secretaría de Educación y el CONADEH, para trabajar en esta temática y se está coordinando acciones con la UNESCO y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI). Además, se ha solicitado asistencia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. El objetivo es crear una cultura democrática nacional de los derechos humanos, con la realización del proceso permanente de educación y formación en esta materia como parte del Currículo Nacional Básica. Esto permitirá facilitar el conocimiento y la comprensión de los principios y normas de derechos humanos, de los valores que los sostienen y los mecanismos que los protegen, además el facultar a las personas para que disfruten de sus derechos, los ejerzan y que respeten y defiendan los derechos de los demás.

*c) Salud*

**Primer Informe  
Especial sobre  
Aspectos del Sistema  
de Salud**

Honduras se encuentra en el grupo de países con las más bajas coberturas en seguridad social. La crisis financiera generada en el Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS) por las irregularidades de administraciones anteriores ha impactado en la violación directa del derecho a la salud. En cumplimiento de su Plan de Acción, en el 2014, el CONADEH elaboró el «Primer Informe Especial sobre Aspectos del Sistema de Salud en Honduras», el cual ha servido de base para continuar las investigaciones de oficio o atención de quejas o denuncias de los habitantes y visitas e inspecciones constantes a establecimientos de salud, en 2015. Luego de la presentación de las recomendaciones sobre los hallazgos presentados en el Primer Informe Especial sobre Aspectos del Sistema Público de Salud en Honduras, en el 2014, la Secretaría de Salud, en el 2015, informó al Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, sobre los avances que dicha Secretaría de Estado estaba realizando en favor del mejoramiento del sistema público de Salud en Honduras.

**Promover hábitos  
de vida saludables**

El CONADEH recomendó fortalecer la Atención Primaria en Salud, como forma de prevención y promoción de la misma, llegando a cada comunidad del país, y garantizar el acceso de la población a los servicios de salud: «Implementar prontamente la estrategia de

Atención Primaria en Salud que asegure la satisfacción de las condiciones básicas para prevenir enfermedades, promover y producir socialmente hábitos de vida saludables...»

La Secretaría de Salud, indicó al CONADEH que actualmente se está organizando equipos de salud familiar y comunitaria que visitan de manera programada las comunidades y hogares, con la intención de promover la salud y prevenir enfermedades en el propio domicilio de las personas. Se estimó que más de 300 equipos han sido registrados, y se tiene identificadas las redes de atención en todo el país. Más de un millón de hondureños han sido atendidos gratuitamente en servicios de salud que se gestionan de manera descentralizada.

El CONADEH recomendó también: «proceder a unificar un solo Sistema Nacional Integrado y solidario de Salud y Seguridad Social... entender la descentralización como un proceso administrativo transparente, con participación ciudadana... que favorezca la unidad y productividad social del sistema de salud, dada la interdependencia que existe entre ellos para atender debidamente los diferentes niveles de complejidad de las enfermedades de las personas». En base a lo anterior, la Secretaría de Salud pretende ampliar la cobertura de salud a la población, garantizar el abastecimiento de medicamentos y mejorar la calidad de centros hospitalarios a través del proceso de descentralización.

El CONADEH ha propuesto la puesta en práctica de mecanismos que permitan disminuir los gastos de la población y facilitar su acceso a los medicamentos para tratar problemas básicos de salud. Se destaca la importancia de convertir en conocimiento toda la información existente sobre plantas medicinales para aprovechar los beneficios de la medicina natural. La Secretaria de Salud coincidió con el CONADEH en torno a que, tanto en el nivel universitario, como en todas las escuelas formadoras de recurso humano en salud, se eduque y se fomente el uso de la medicina natural y alternativa. Se considera que el encarecimiento de los servicios de salud, aunado al debilitamiento de los sistemas públicos para la atención de la población, hace necesario volver a la medicina natural para atender los quebrantos de salud de las personas.

El CONADEH ha recibido denuncias respecto a la falta de medicamentos e insumos, relacionado a su vez con gastos de la población en los servicios de salud, y en la insatisfacción que genera en el usuario del servicio. Se recomendó al Gobierno de la República lo siguiente: «Hacer las adecuaciones legales y tomar medidas pertinentes para que, con transparencia e integridad, las estrategias de compra y distribución de medicamentos sean expeditas y efectivas para abastecer oportunamente todos los establecimientos de salud, evitando que existan espacios de desabastecimientos que pongan en peligro la vida y salud de los pacientes. Utilizar diferentes procesos de compra como fideicomisos, y cumplir, de forma periódica y a su debido tiempo, el abastecimiento total (100%) de medicamentos... e insumos necesarios...».

Sin embargo, a pesar de la leve mejoría constatada en las inspecciones realizadas, la población aún continúa enfrentando problemas

**Unificar Salud y Seguridad Social**

**Gastos en salud y educación en medicinas alternativas**

**Desabastecimiento de medicamentos**

cuando se presenta a los establecimientos de salud. Existe una cantidad significativa de personas que no reciben sus medicamentos y suministros para recibir el mejor servicio. Las personas, en general, sienten que el establecimiento no resuelve su problema debido a la escasez de algunos de los suministros que requiere.

Según información obtenida en las inspecciones del CONADEH, las personas que no encuentran sus medicamentos, tienen que salir a adquirirlos en un establecimiento privado, lo que ocasiona un claro y grave deterioro en la salud de las personas y en la economía familiar.

En atención a las recomendaciones del CONADEH, las autoridades de los hospitales, de acuerdo a sus capacidades internas, contrajeron el compromiso de superar deficiencias señaladas en la prestación del servicio, tales como el mejoramiento del trato a los pacientes y de los servicios con más calidad y calidez, especialmente hacia los sectores en condiciones de vulnerabilidad o más desfavorecidos, asegurando los medios para fortalecer al personal de salud en sus relaciones interpersonales y en el conocimiento del respeto debido al derecho humano a la salud de las personas y de la población.

Desde su inicio, el CONADEH apoyó el Proyecto de la «Ley Marco del Sistema de Protección Social», ahora ya vigente, y en su debido momento se formularon las siguientes sugerencias para incluir en la dicha Ley: Participación democrática; complementariedad de las leyes; importancia de la claridad en la toma de decisiones; y pobreza y/o exclusión social.

**Ley Marco del  
Sistema de Protección  
Social**

*d) Vivienda y servicios domiciliarios*

**Garantizar acceso  
al agua**

Se estima que hay alrededor de un millón de hondureñas y hondureños sin acceso al servicio de agua y 1.6 millones que carecen de servicios de saneamiento. La exclusión se agrava en las localidades rurales con menos de doscientos cincuenta habitantes y circundantes a los centros urbanos<sup>1</sup>.

El acceso a este derecho es una garantía indispensable para asegurar un nivel de vida adecuado, puesto que es una de las condiciones fundamentales para la supervivencia. Asimismo, está estrechamente vinculado con otros derechos: el derecho al más alto nivel posible de salud física y mental, a un medio ambiente sano, a una vivienda y a una alimentación adecuada.

El CONADEH, en 2015, realizó 62 inspecciones a los operadores de servicios públicos relacionados con el bosque y agua, para asegurar su efectividad. Se presentó además 20 informes con recomendaciones a las instituciones, con el fin de mejorar su funcionamiento, y se realizó 28 reuniones de acercamiento y apoyo con el Gobierno Central.

<sup>1</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Resumen Ejecutivo XLIV Encuesta Permanente de Hogares para Propósitos Múltiples*, mayo, 2013.

e) *Derecho al medio ambiente sano*

El Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y legales y de su Plan de Acción 2014-2020 «Vanguardia de la Dignidad Humana», comenzó en el 2015, la elaboración de un informe especial con recomendaciones sobre el complejo fenómeno de amenazas que afectan los recursos naturales, el ambiente y la biodiversidad natural, con impactos negativos sobre el derecho del pueblo hondureño a disfrutar de ellos y proveer a su desarrollo económico, social y cultural o, como mínimo, a que el Estado asegure a los y las habitantes la efectividad de su derecho a un nivel de vida digna para cada persona y su familia. Además, se atendió 103 denuncias o quejas ambientales recibidas de la población a nivel nacional, debidamente investigadas, canalizadas y con presentación de informe.

El CONADEH realizó el curso «Evaluación Económica del Daño Ambiental», dirigido a operadores de justicia y representantes de organizaciones de sociedad civil vinculadas a la temática ambiental; participando representantes del Ministerio Público (Fiscalía Especial del Medio Ambiente y Unidades Técnicas de Respuesta Rápida), Procuraduría General de la República (Dirección de Gestión Ambiental), Instituto de Conservación Forestal (ICF), Ministerio del Ambiente (Mi Ambiente), CONADEH y organizaciones de sociedad civil.

A través de esto se pretende impulsar mejoras en la administración pública, en la prestación de servicios públicos relacionados a aplicación de la justicia y al ambiente, validando una metodología práctica y efectiva de evaluación económica del daño ambiental adaptada a las condiciones nacionales y mejorando las capacidades de los operadores de justicia, de la administración pública, organizaciones no gubernamentales y del CONADEH, en la aplicación de la metodología para una mejor evaluación económica que conlleve a restituir, reparar el ambiente dañado, a su estado original, o a un estado mínimo que contribuya al desarrollo sostenible.

**Evaluación  
Económica del Daño  
Ambiental**

#### 4. GRUPOS VULNERABLES

Los grupos o sectores en condición de vulnerabilidad presentan desventajas en el ejercicio pleno de sus derechos y libertades fundamentales. Razón por la cual el Estado, la sociedad civil y las organizaciones de derechos humanos, tienen la responsabilidad de enfatizar en la protección y la efectividad de sus derechos, mediante acciones positivas.

En ese sentido, el CONADEH ha contado, con programas especiales para promocionar y brindar protección a los derechos humanos de la mujer; niñez y adolescencia; personas con VIH y sida; personas con discapacidad; migrantes; adultos mayores; pueblos indígenas y afro hondureños; y personas de la diversidad sexual.

A partir del 2015, estos programas de grupos o sectores, incluyendo el área del medio ambiente sano, se han superado con mecanismos funcionales innovadores consistentes en defensorías nacionales

**Programas especiales  
para brindar  
protección derechos  
humanos**



que interactúan hacia los objetivos y metas del Plan de Acción «Vanguardia de la Dignidad Humana». Durante el 2015, el CONADEH atendió en su mayoría, denuncias por violaciones a los grupos y sectores vulnerados de la población, con un total de 6,456 quejas.

#### 4.1. Migrantes

**Emergencia  
humanitaria:  
situación de la niñez  
migrante**

El Presidente de la República en Consejo de Ministros emitió el Decreto Ejecutivo PCM 33-2014, declarando: «La situación de la Niñez Migrante no acompañada y de las Unidades Familiares como una Emergencia Humanitaria», en el que se indica que es inevitable el retorno de niños, niñas y unidades familiares a Honduras en grandes cantidades tanto vía aérea procedentes de Estados Unidos y vía terrestres procedentes de México, hace necesario que el Estado de Honduras lo atienda desde la dimensión humanitaria que implicará medidas inmediatas de atención de parte de toda la institucionalidad pública y de la sociedad en general. Dicha atención deberá garantizar los principios de humanidad, imparcialidad, y neutralidad en consonancia con los Principios Rectores para la Coordinación de la Asistencia en Emergencia Humanitaria emitidos por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1991.

Se señaló la responsabilidad de la Dirección de la Niñez, Adolescencia y Familia (DINAF) como la institución encargada de coordinar todas las acciones de repatriación, protección, reincorporación, seguimiento y acompañamiento de los menores migrantes no acompañados, y de las unidades familiares, y se hace un llamado a los Gobiernos Municipales, para apoyar en sus respectivas jurisdicciones las actividades de la Fuerza de Tarea. Para lograr lo antes expuesto la Secretaría de Finanzas asignó un fondo de L.2,000,000.00 para atender los gastos generales de los migrantes retornados que deberá ser liquidado por la DINAF.

**«Reintegración  
Migrantes  
Retornados»**

Por su parte, en 2014, el CONADEH y el PNUD, suscribieron una Carta de Acuerdo para la implementación de las actividades del proyecto: «Reintegración Migrantes Retornados».

CONADEH y PNUD, acordaron diseñar y realizar una estrategia de veeduría a los puntos fronterizos y aeropuertos por donde ingresan los niños y familias retornadas, y una acción de seguimiento a los migrantes retornados en 14 municipios identificados como origen de migrantes con un enfoque basado en derechos humanos. Los municipios se identificaron en los Departamentos de Francisco Morazán, La Paz, Choluteca, Valle, Ocotepeque y Yoro. Los principales hallazgos encontrados en esta actividad fueron:

- El Gobierno muestra una voluntad política de atender «La situación de la Niñez Migrante no acompañada y de las Unidades Familiares como una Emergencia Humanitaria», tomando y promoviendo medidas inmediatas de atención de parte de toda la institucionalidad pública y de la sociedad en general, esforzándose en seguir los Principios Rectores para la Coordina-

- ción de la Asistencia en Emergencia Humanitaria emitidos por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1991.
- La DINAF y todo el Sistema Nacional de Protección Social se ha activado también para contribuir con la repatriación digna de los niños y las niñas migrantes, la reincorporación a sus familias y comunidades, proceso educativo y creación de oportunidades de vida digna para las familias.
  - En general los municipios: A. No cuentan aún con censo o registros de salida ni de retorno de migrantes, ni programa de servicios de apoyo o atención a la niñez-familia retornada. Solo en algunos pocos se cuenta con programas como el apoyo de UNICEF con el programa «Retorno a la Alegría» y ciertos otros para trabajo de adolescentes y tratamientos psicológicos»; No hay acercamiento constante de la fuerza de Tarea con los gobiernos municipales, ni se les notifica oficialmente el retorno de la niñez migrantes. No existe un proceso de monitoreo de la situación en el hogar de la niñez migrante.
  - Se constató que, en el Centro «El Edén» en San Pedro Sula donde se recibe niñez no acompañada y unidades familiares: A) el servicio del Registro Nacional de las Personas no es permanente lo que dificulta la entrega de la niñez a sus padres o tutores. B) El personal del Centro Nacional de Información social que realiza las entrevistas a los migrantes: aporta sus esfuerzos sin capacitación previa y requieren mayor apoyo en sus trabajos.

Frente a lo cual el CONADEH realizó las siguientes Recomendaciones:

**Recomendaciones  
ante la emergencia  
humanitaria**

- El Gobierno debería asegurar que las instituciones estatales que conforman la Fuerza de Tarea tenga presencia, aún en días festivos o asuetos especiales, para atender el ingreso de niños y niñas migrantes retornados y realizar búsquedas exhaustivas de los familiares de aquellos cuyos padres no han sido aún localizados.
- Debería también capacitar a todas las autoridades concernidas en cuanto a la aplicación efectiva del principio del interés superior del niño.
- La Fuerza de Tarea, en especial la DINAF, debería establecer coordinación e información sistemáticas con los gobiernos municipales, apoyarlos para que lleven registros de salida, retorno, situación educacional, salud, facilidades de reincorporación familiar y comunitaria de menores migrantes, y para que se organicen e implementen programas con ese fin.
- La Secretaría de Educación y los Gobiernos Municipales deben esforzarse en identificar los niños y niñas en edad escolar que migran o retornan y su reincorporación apropiada a sus procesos educativos.
- La Asociación de Municipios de Honduras debería diseñar e implementar con las municipalidades un plan de prevención de la migración y, en su caso, de la reincorporación efectiva del

- menor migrante retornado a su comunidad de origen con mejores opciones de vida digna.
- Las organizaciones sociales de base comunitaria, defensorías de la Niñez y defensorías de la Mujer en conjunto con sus comunidades deben contribuir con información sobre la situación de la niñez migrante retornada y sus familias, apoyarlos en su reincorporación productiva en su comunidad y contribuir a abrir un nuevo horizonte de oportunidades de vida digna para todas y todos.
  - La cooperación internacional debería complementar y promover la acción concertada de gobierno nacional, gobierno municipal y comunidad local, teniendo presente el interés superior del niño y la niña y la importancia de la familia, desde el ámbito municipal.
  - La concepción y operatividad del Plan de Acción «Vanguardia de la Dignidad Humana» del CONADEH que tiene la participación y bienestar de la niñez y las familias, como centro y motor impulsor del bienestar en todos los municipios: evidencia así su potencial como marco de supervisión, seguimiento y apoyo a la gobernabilidad democrática, movilización y participación social, y sostenibilidad de la cooperación interna e internacional.

#### 4.2. Personas desplazadas y refugiadas

##### Violencia por delincuencia organizada

En Honduras, se calcula que más de 39 mil personas han tenido que movilizarse forzosamente a diversas partes del país y a la región centroamericana, debido, en forma significativa, a la violencia y al accionar de grupos criminales organizados o delincuenciales. El CONADEH contribuye con acciones efectivas encaminadas a la protección de los derechos de las personas que han sido amenazadas, y que son desplazadas en diferentes departamentos de la República e incluso fuera del país. Es un fenómeno nuevo de vulneración de los derechos humanos de los habitantes, y tiene su origen en la coyuntura de violencia y delincuencia que Honduras experimenta actualmente.

##### Carta de Entendimiento entre CONADEH y ACNUR

El CONADEH y ACNUR firmaron en 2015 una Carta de Entendimiento encaminada a prevenir las causas del desplazamiento y a proteger a las personas desplazadas por la violencia en Honduras. De enero a julio de 2016, la unidad de desplazamiento interno por violencia del CONADEH ha reportado 47 casos de desplazamiento de los cuales 23 casos en situación de riesgo de desplazamiento y 24 casos son víctimas por el desplazamiento forzado y siete casos han requerido la condición de refugio o asilo. La población más vulnerable al desplazamiento por violencia son las mujeres, niños, adulto mayor, LGBTI y las personas con discapacidad.

## 5. FUENTES DE INTERNET

CONADEH, *Informe Anual 2015*.

<http://conadeh.hn/wp-content/uploads/2016/04/Informe-Anual-2015-FINAL-VERSI%C3%93N-PDF.pdf>

CONADEH, *Informe Anual 2014*.

[http://190.92.18.85/descargas/InformesAnuales/CONADEH\\_2014.pdf](http://190.92.18.85/descargas/InformesAnuales/CONADEH_2014.pdf)



## 10. MÉXICO

### A) Comisión Nacional de los Derechos Humanos \*

1. INSTITUCIONES Y POLÍTICAS. 2. ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA: 2.1. Para favorecer el ejercicio de derechos sociales: a) *Vivienda y servicios domiciliarios*. 2.2. En otros ámbitos: a) *Derecho laboral*. 3. GRUPOS VULNERABLES: 3.1. Pueblos indígenas

#### 1. INSTITUCIONES Y POLÍTICAS

En 2015 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) conmemoró veinticinco años de existencia. Durante los cuales ha desempeñado un papel fundamental en la tutela de los Derechos Humanos. En 2012 se creó la Sexta Visitaduría General, unidad encargada de la atención a quejas de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Sumándose al fortalecimiento de los mecanismos no jurisdiccionales de protección a los Derechos Humanos.

#### 2. ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA

##### 2.1. Para favorecer el ejercicio de derechos sociales

###### a) *Vivienda y servicios domiciliarios*

La CNDH ha emitido diversas Recomendaciones relacionadas con la vulneración del derecho a la vivienda. Entre ellas: 76/1994, 61/2011, 60/2012, 75/2013, 76/2013 y 6/2016. No obstante, ninguna de ellas se encuentra vinculada específicamente al tema de pobreza.

**Vulneración del derecho a la vivienda**

##### 2.2. En otros ámbitos

###### a) *Derecho laboral*

En junio de 2016 la CNDH publicó un documento titulado «Salario Mínimo y Derechos Humanos»<sup>1</sup> el cual aborda el ámbito de los de-

**Salario mínimo y derechos humanos**

\* Abreviaturas: CNDH = Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

<sup>1</sup> Todas las Recomendaciones e Informes de la CNDH están disponibles en: [http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones\\_Informes](http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones_Informes)

rechos humanos, su marco conceptual, la descripción de la problemática y ofrece un panorama sobre los estándares nacionales e internacionales de los derechos de la persona relativos al salario mínimo. Dicho documento fue compartido con las dependencias, organismos públicos y privados vinculados con el tema a fin de sensibilizar a los actores implicados, en la importancia del tema.

### 3. GRUPOS VULNERABLES

#### 3.1. Pueblos indígenas

##### **Acceso a recursos y actividad pesquera**

Con relación a derechos de los pueblos indígenas, se emitió la Recomendación 8/2012. En la cual se exhortó a las autoridades a expedir permisos de pesca a la Comunidad Cucapá, con uniformidad de criterios respecto a la explotación de curvina y otras especies que sean susceptibles de captura. Considerando que la caza y la pesca son las actividades básicas de subsistencia de esta Comunidad.

##### **Salud y violencia obstétrica**

Asimismo, se emitió la Recomendación 33/2016, en materia de violencia obstétrica contra los pueblos indígenas. Tomando en consideración que dicho sector ya es vulnerable y sus carencias sociales conducen a la pobreza.

Por otra parte, la Sexta Visitaduría de la CNDH orientó en dos ocasiones, por cuestión de competencia, a personas que manifestaron ser indígenas, para acudir a la Defensoría Pública del Estado de Sonora para solicitar beneficios de libertad anticipada.

##### **Protección de áreas naturales**

La CNDH emitió Recomendación General 26/2016, publicada en el DOF el 25 de abril de 2016, en sus párrafos 139 y 144 señaló la relevancia de la protección de las áreas naturales protegidas en la contribución al bienestar humano y la erradicación de la pobreza. Dicha recomendación fue dada a conocer a diversas autoridades federales, estatales y miembros de la sociedad civil involucrados con el tema.

## 10. MÉXICO

### B) Comisiones Estatales de Derechos Humanos \*

1. DATOS SOBRE POBREZA EN LOS ESTADOS MEXICANOS.  
2. DERECHO A LA PROTECCIÓN FRENTE A LA POBREZA.  
3. ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA: a) *Educación y cultura*; b) *Salud*. 4. GRUPOS VULNERABLES: 4.1. Niñez y adolescencia; 4.2. Mujeres en situación de vulnerabilidad; 4.3. Migrantes; 4.4. Personas con discapacidad o en situación de dependencia; 4.5. Pueblos indígenas, campesinos y afrodescendientes

#### 1. DATOS SOBRE POBREZA EN LOS ESTADOS MEXICANOS

Con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, la Secretaría de Desarrollo Social, a través de la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional, publica el «Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social» de las entidades federativas, municipios del país y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Ofreciendo actualmente en su página web, los datos relativos a los años 2014, 2015 y 2016.

**Informe Anual  
sobre la Situación  
de Pobreza y Rezago  
Social: 60 indicadores**

Dicho documento presenta para el caso de las entidades federativas información relativa a 60 indicadores aproximadamente (y más de 120 cifras, siempre y cuando la información se encuentre disponible, para cada entidad) relacionados con las condiciones de vida de la población. Para obtener las estimaciones presentadas en el Informe se sigue la Metodología para la Medición Multidimensional de Pobreza en México publicada por el CONEVAL. No obstante, las cifras pueden variar respecto a las estimaciones oficiales que presentará el CONEVAL durante el año 2016, debido a que las estimaciones que aquí se presentan se obtienen de manera directa, a partir de la información en la Encuesta Intercensal 2015, sin aplicar ningún proceso de calibración, como lo hace el CONEVAL para obtener la información oficial de pobreza municipal<sup>1</sup>.

De todos los datos considerados en este Informe, a continuación, vamos a presentar dos gráficas que son el resultado de comparar los datos de pobreza extrema y de pobreza moderada de cada estado en 2016 y 2014.

\* *Abreviaturas:* FAO = Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura; UTH = Universidad Tecnológica de Hermosillo.

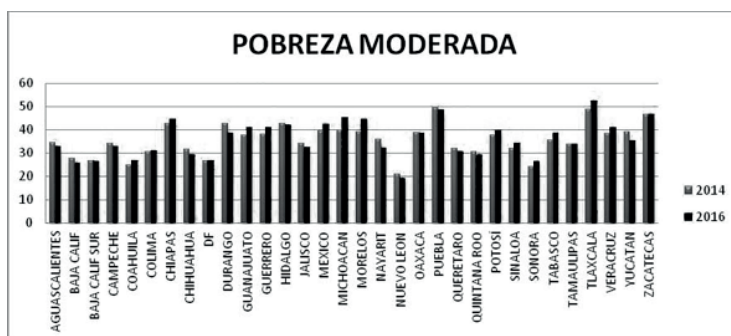
<sup>1</sup> *Vid.* <http://www.gob.mx/sedesol/documentos/informe-anual-sobre-la-situacion-de-pobreza-y-rezago-social>.





**Elevada cifra de pobreza extrema en Chiapas, Guerrero y Oaxaca**

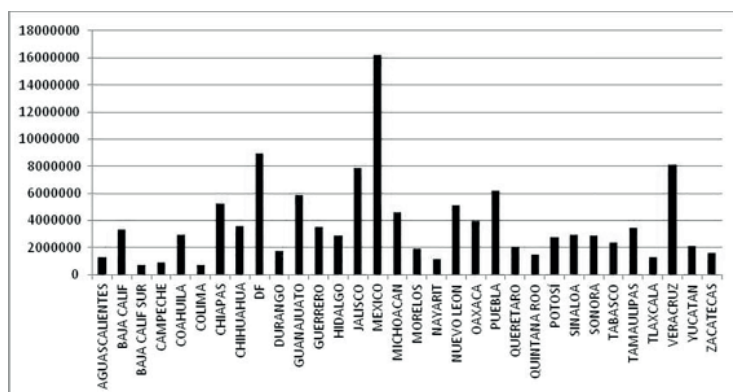
A la vista de los resultados, podemos destacar la elevada cifra de pobreza extrema en los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca, siendo esta de en torno al 30 por ciento, y el comportamiento tan asimétrico que ha seguido la evolución en estos años, pues mientras que Chiapas ha mantenido su cifra, en Guerrero se ha producido un descenso de más del cinco por ciento y en Oaxaca un aumento de alrededor del cinco por ciento. En el otro extremo destaca Nuevo León con una cifra de pobreza en 2014 de 2.4 que se redujo hasta el 1.3 registrado en 2016.



**Puebla y Tlaxcala: cifra de pobreza moderada**

En relación a la pobreza moderada, debemos hacer mención a los estados de Puebla y Tlaxcala pues ambos tienen una cifra de pobreza moderada de en torno al 50 por ciento de su población y al Estado de Nuevo León que al igual que pasaba con la pobreza extrema registra la cifra más baja, siendo ésta de en torno al 20 por ciento. No obstante, cabe destacar la elevada cifra de pobreza moderada en todos los estados superando en prácticamente todos los estados el 25 por ciento de su población.

Para finalizar este breve análisis sobre la pobreza en los diferentes estados en México, análisis que nos permitirá apreciar con mayor perspectiva las actuaciones realizadas por las Defensorías del Pueblo para reducir esta circunstancia en sus territorios. A continuación, presento una gráfica en la que se puede consultar la población de cada estado.



## 2. DERECHO A LA PROTECCIÓN FRENTE A LA POBREZA

Como hemos podido comprobar en el anterior apartado, la pobreza en los distintos estados de México no está distribuida de la misma manera, es por ello que desde las distintas Comisiones de los Derechos Humanos se realizan diferentes actuaciones y con distinta intensidad para erradicar la pobreza. Teniendo en cuenta, que los Informes Anuales presentados por las Comisiones son la principal fuente de información de la que se dispone en la mayoría de los Estados, este apartado se dedica a reflejar las actuaciones que las Comisiones de cada uno de estos territorios han realizado en este ámbito y han sido plasmadas en alguno de estos informes.

### Distribución desigual de la pobreza en México

No obstante, antes de entrar en el análisis del fondo de la cuestión, es necesario hacer ciertas puntualizaciones.

En primer lugar, a la hora de valorar la información aquí presentada, hay que tener en cuenta que la pobreza no es un campo específico que se pueda parcelar del resto de circunstancias que ocurren en un territorio. Es por ello, que ninguno de los informes aquí considerados dispone de un apartado específico en el que se centre en hablar de la pobreza de su territorio y de las actividades que se han llevado a cabo para intentar disminuirla. Sin embargo, todos los informes reflejan que las Defensorías del Pueblo son conscientes de que las mayores vulneraciones de los derechos humanos, tanto en número como en gravedad, se dan en personas que viven en condiciones de pobreza.

Además, dejan patente que la pobreza se da con mayor asiduidad en grupos vulnerables como pueden ser los indígenas, las mujeres o los migrantes. Por lo tanto, la pobreza es tratada dentro de las actividades para la mejora de las condiciones de vida de estos colectivos, como medio para alcanzar el fin de disminuir la pobreza.

En segundo lugar, debemos destacar que existen estados en los que acceder a la información es rápido y sencillo. Sin embargo, esto contrasta con otros en los que es prácticamente imposible acceder a la información, dificultad que viene dada por la interfaz de la página web, por el nulo o anormal funcionamiento de la página web o por

la ausencia de un apartado donde quede resaltado claramente que ahí podremos obtener información. Además, se observa una amplia discrecionalidad a la hora de seleccionar el contenido y la periodicidad de los informes anuales, variando desde los más detallados en los que se incluyen hasta gráficas de en qué se gasta el presupuesto la Comisión hasta los más sencillos en los que se hace una vasta compilación de las recomendaciones tanto generales como específicas. Asimismo, determinadas defensorías tienen estos informes desagregados en multitud de pequeños informes lo que dificulta aún más el análisis de una cuestión como la tratada en este informe.

Una vez hechas las puntualizaciones oportunas a continuación vamos a referirnos a las actuaciones realizadas por las defensorías en relación a la pobreza durante los años 2013 a 2015, dividiendo la información por temáticas o incluyéndola en el grupo de actuaciones genéricas para combatir la pobreza.

**Distrito Federal:**  
derecho a la  
alimentación

En 2014 la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en su Informe Anual destacó la elaboración del «Informe especial sobre el derecho a la alimentación» 2012-2013, cuya elaboración concluyó en 2014 y que es una realidad gracias a la colaboración entre el «Proyecto de Apoyo Iniciativa América Latina Sin Hambre» de la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal que, a partir de los expedientes de quejas registrados por este organismo, trabajaron en la identificación de los principales contextos en que este derecho se ve afectado.

**Nuevo León: Agenda**  
post 2015

Por su parte, la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León, en su Informe 2015 reportó que Catarina de Albuquerque, Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho Humano al Agua Potable y el Saneamiento en el período 2008-2014, presentó un artículo denominado «El futuro de hoy: Poner fin a las desigualdades en saneamiento, agua e higiene en la agenda post-2015» y se realizó un seminario Internacional de Pobreza Urbana.

**Baja California Sur:**  
la situación de los  
jornaleros agrícolas

La Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Baja California Sur, en su Informe de 2014 hace constar que aunque su actividad va encaminada a la protección por violaciones estrictamente de los derechos humanos cometidos por parte de la autoridad, careciendo de la misma cuando se trata de particulares, existen casos como el de los jornaleros agrícolas en los que se están llevando a cabo acciones dentro de su programa para brindar asesoría y verificar el cumplimiento estricto de los derechos humanos y en los casos en que detectan alguna violación a su vez lo hacen del conocimiento de la autoridad competente para los efectos de que procedan en consecuencia con la inspección o sanción en su caso. Asimismo, escuchan sus necesidades para que las instituciones o dependencias competentes puedan generar programas de apoyo, que mejoren las condiciones de vivienda, alimentación, salud y educación. Además destacan que hace falta reforzar la cultura de respeto a los derechos humanos y que esta tarea no es exclusiva del Estado, también lo es de las dependencias, instituciones y sociedad civil que participan activamente a favor

de estos grupos vulnerables, haciendo lo posible para que día a día se disminuya de forma gradual el rezago social que padecen; redoblando esfuerzos para que en un futuro inmediato logremos erradicar la marginación, la mano de obra infantil y las condiciones desfavorables.

En 2015, se reportó en el Informe de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Chihuahua la realización de programas para el fortalecimiento y normalización de la vida democrática, de servicios, así como el abatimiento de los rezagos históricos, como lo son, la atención a las regiones con el mayor grado de pobreza en el país. Además, se presentaron diferentes propuestas como ver la posibilidad de que, junto a los Ayuntamientos, el Ejecutivo establezca políticas de apoyo a las familias que son desplazadas con motivo de la violencia y el hambre o la creación y mejoramiento de albergues destinados a migrantes sobre todo en Ciudad Juárez y la capital, a migrantes en la pobreza.

En el Informe de 2015, la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de México reportó la firma de un Convenio con la Fundación de Combate a la Pobreza.

Asimismo, la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Veracruz, firmó un Convenio con el Centro de Estudios de Derecho, Juventud y Pobreza, A.C., y coordinó el «Programa SIN-HAMBRE» tal y como lo reportó en su Informe 2015.

**Chihuahua: familias desplazadas y mejoramiento de albergues de migrantes**

**Estado de México: Fundación de Combate a la Pobreza**

**Veracruz: Programa SIN-HAMBRE**

### 3. ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA

#### a) *Educación y cultura*

En el Informe Anual de 2013, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Aguascalientes reportó que había efectuado una visita al municipio de Calvillo en donde fueron atendidos poco más de 500 personas de dos comunidades y de la cabecera municipal, dentro de las denominadas «Caravanas por los Derechos Humanos». Este programa tiene como objetivo enseñar a poblaciones alejadas de la ciudad sus derechos y la forma en cómo los pueden hacer efectivos o defenderlos. Además, se informa de que acudir a aquellas zonas del estado les permite entrar en la problemática de las personas y ponderar el grado de marginación que padecen, por ello, estas jornadas continuarán efectuándose en otras partes del interior del estado.

Por su parte la Comisión del Estado de Hidalgo en su Informe de 2013 reportó que había realizado diversas actuaciones en los medios de comunicación para hablar sobre la pobreza.

En 2014 la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en su Informe Anual informó de la creación de alianzas con organizaciones de la sociedad civil para impulsar el avance de las agendas de derechos humanos en la ciudad y fortalecer a la Comisión en los resultados derivados de acciones específicas. Fruto de algunas de estas alianzas se realizaron 10 Caravanas Culturales del Barco Pirata por la Paz, en colonias de alta y muy alta marginalidad de la delegación

**Educación en Derechos Humanos**

**Hidalgo: sensibilización social**

**Distrito Federal: Barco Pirata por la Paz**

**Jalisco: foro sobre Pobreza y Derechos Humanos**

Gustavo A. Madero con el objetivo primordial de acercar la cultura y el conocimiento de derechos a sus habitantes.

Por su parte, la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Jalisco, en este mismo año 2014, informa de que se realizó un foro denominado Pobreza en Guadalajara, organizado por el Consejo Consultivo de las Organizaciones de la Sociedad Civil cuyo objetivo general fue visualizar la pobreza en Guadalajara para generar conciencia y compromiso en los actores sociales. Hubo mesas de trabajo con los siguientes temas: Pobreza educativa, Pobreza de valores, Pobreza alimentaria, Pobreza de salud y Metodología para superar la pobreza.

**Sinaloa: educación en derechos humanos y sensibilización social**

Por su parte, la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Sinaloa en 2014 en su Informe recoge la preocupación por los grupos o comunidades que por sus condiciones de pobreza, origen étnico, estado de salud, edad, género o discapacidad, se encuentran en una situación de mayor indefensión para hacer frente a los problemas que plantea la vida y no cuentan con los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas. Indefensión en la que también influye, en muchas ocasiones el desconocimiento de sus derechos humanos y en consecuencia la falta de conocimiento de los mecanismos para hacerlos efectivos, trayendo con ello la reiteración de violaciones a sus derechos humanos. Ante tal circunstancia, la Comisión Estatal de los Derechos Humanos se ha preocupado y dado a la tarea, por un lado, de brindar información a este tipo de grupos sin dejar de lado el resto de la sociedad y por otro, las asesorías jurídicas, de recepción de quejas, incluso de gestiones en beneficio de estos.

La Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Sonora, hace constar en su Informe Anual 2014 la firma del convenio con la Universidad Tecnológica de Hermosillo (UTH) a cargo de Raúl Arturo Ramírez Ramírez y el rector Juan Francisco Gim Nogales, para instaurar un programa de capacitación a estudiantes, personal docente y administrativo. Evento el de la firma en el que se describió la importancia de que la CEDH Sonora cuente con el apoyo de los estudiantes y planes de estudio de esta Universidad, acción que viene a fortalecer el trabajo diario de la Comisión a favor de los sonorenses y en particular, de quienes habitan las comunidades marginadas y en condición de pobreza.

**Zacatecas: «Programa de fortalecimiento de la familia», educación en derechos humanos**

La Comisión Estatal del Estado de Zacatecas en 2014, reporto la realización del «Programa de fortalecimiento de la familia» mediante el cual se busca divulgar los derechos humanos de la niñez y la familia. Está dirigido a padres y madres de familia, aplicado en escuelas, guarderías y jardines de niños de las colonias con alto grado de marginación, y en áreas detectadas en los siguientes municipios: Guadalupe, Saín Alto, Pánfilo Natera, Zacatecas, Veta Grande, Fresnillo, Calera, Tabasco, Concepción del Oro, Juan Aldama, Susticacán, Valparaíso, Villa Hidalgo, Ciudad Cuauhtémoc y Luis Moya. También se realizó una capacitación a grupos vulnerables, incluyendo aquellos grupos de la sociedad, que, por situaciones o características especiales, se encuentran en desventaja frente a los demás, aspecto que propicia marginación, agresiones, exclusión, rechazo o indiferencia. Esto sucede frecuentemente con mujeres, niñas y niños en situación de

calle, migrantes, personas con discapacidad, grupos étnicos y adultos mayores.

Finalmente, la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Zacatecas desarrolló el programa «Jóvenes Promotores de Valores y Derechos Humanos del Colegio de Bachilleres del Estado de Zacatecas». Con este programa los promotores han impulsado la donación de despensas alimenticias a familias en pobreza extrema, juguetes a niños y niñas en situación de vulnerabilidad, donación de sillas de ruedas, cobijas y ropa en asilos de la tercera edad, enseñanza de temas relacionados con los derechos humanos al interior de sus planteles. Proyectos ecológicos y ayuda económica para prótesis y consultas médicas.

**Zacatecas: «Jóvenes Promotores de Valores y Derechos Humanos del Colegio de Bachilleres del Estado de Zacatecas»**

#### b) Salud

En su Informe 2014, la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato habla del Programa de Gobierno 2012-2018, donde se señala la deficiente atención integral de la salud como un problema, así como uno de los retos por superar en el presente sexenio, pues el documento en cita refiere: «Pese al esfuerzo, prevalece una alta incidencia de enfermedades ocasionadas por las carencias sociales y pobreza; la problemática de proveer servicios básicos a la población dispersa en el estado, y la falta de empleo formal que permita tener acceso a la derechohabencia en los servicios de salud». Es por ello, que se pretende dar prioridad al gasto público en programas sociales con el fin de consolidar los logros alcanzados en la reducción de la pobreza y aumentar el acceso a los servicios de salud.

**Guanajuato: deficiente atención integral de la salud**

La Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Sonora, hace constar en su Informe Anual 2014 que también se llevó a cabo el «Programa por ti vamos juntos» que tiene como objetivo hacer del derecho a la salud, una realidad, especialmente en niñas y niños de origen indígena y en condición de pobreza, ubicados en zonas alejadas o de difícil acceso en nuestra entidad.

**Sonora: «Programa por ti vamos juntos»**

#### 4. GRUPOS VULNERABLES

En 2014, la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Chihuahua reportó en su Informe que había llevado a cabo un «Programa de Difusión y Divulgación de los Derechos Humanos a Grupos en Situación de Vulnerabilidad», donde se hablaba de que determinados grupos o comunidades por sus condiciones de pobreza, origen étnico, estado de salud, edad, género o discapacidad, se encuentran en una situación de mayor indefensión para hacer frente a los problemas que plantea la vida y no cuentan con los recursos necesarios para satisfacer o allegarse de sus necesidades básicas. Además, se apuntó que algo distintivo en estas personas o grupos es el desconocimiento de sus derechos humanos y en consecuencia la falta de conocimiento de los mecanismos para hacerlos efectivos, trayendo con ello la reiteración de violaciones a sus derechos humanos.

**Chihuahua: Grupos en situación de vulnerabilidad**

**Tlaxcala: alto índice de vulnerabilidad de derechos**

En el Informe presentado para los años 2013 y 2014, la Comisión del Estado de Tlaxcala se hace eco del aumento de demanda que han tenido sus servicios, que es debido dicen por una parte a la confianza que deposita en ellos la sociedad, pero también al alto índice de vulnerabilidad en grupos como mayores, niños y mujeres a causa de falta de recursos económicos por el desentendimiento de los propios familiares o la falta de atención de la autoridad. Es por ello, que consideran que lo importante es seguir incidiendo en esta realidad social que presentan estos grupos vulnerables, propensos a la pobreza y a la discriminación.

**Mujer, niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores**

Para ello cuenta con programas institucionales como el de asuntos de la mujer, de protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes o de promoción y difusión de los derechos fundamentales de las personas adultas mayores. Siendo la Dirección de Programas y Atención a la Sociedad Civil la encargada de las acciones de vinculación, a través de sus áreas de trabajo.

#### 4.1. Niñez y adolescencia

**Sonora: Programa «Por mi Derecho a Jugar»**

La Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Sonora, informo en 2015 de la realización por primera vez del programa «Por mi Derecho a Jugar» en el Albergue Escolar «Ruperto Baynori», de la comunidad «El Júpare», en donde niños indígenas mayas que viven en extrema pobreza y que son albergados en dicho plantel educativo, tuvieron la oportunidad de disfrutar de este evento.

**Alimentación de hijos de mujeres con VIH**

También, la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Sinaloa en 2014 en su Informe, plasma la aceptación de una medida cautelar del Director del Hospital General de Ahome ante la siguiente reclamación: «Que atento a lo que establecen los artículos 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 4° Bis B de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, que entre otras cosas disponen el derecho de toda persona de satisfacer sus necesidades de alimentación, misma que deberá ser nutritiva, suficiente y de calidad a fin de desarrollarse plenamente sin que padezcan hambre y malnutrición, se gestione lo necesario para que se proporcione el alimento (leche), a los niños y niñas en edad lactante, hijos de mujeres con VIH, garantizando con ello su derecho a la satisfacción de sus necesidades como parte de su desarrollo integral.»

**Sonora: programa Adopta a un Niño de la Costa**

La Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Sonora, hace constar en su Informe Anual 2014 que llevó a cabo como programa institucional, una vez más durante el 2014, llevó a cabo la 5ª. Etapa del programa Adopta a un Niño de la Costa. En esta ocasión el programa alcanzó a beneficiar a treinta y cinco bebés que se encontraban en condición de extrema pobreza, teniendo sus padres que ofrecerles sustitutos de leche a sus hijos. El programa consiste en que estos niños reciben de sus padrinos leche de fórmula y pañales de forma mensual y durante un semestre, teniendo los tutores la oportunidad de conocer personalmente a los niños en el último mes que contempla el programa.

Además, celebró un Convenio con la Dirección General del Registro Civil del Estado que tiene como objetivo acercar los servicios gratuitos a los grupos vulnerables de Sonora como la entrega de Actas de Nacimiento, lo que permite que todos los ciudadanos tengan acceso a estos documentos tan importantes y de los que a menudo carecen por falta de recursos económicos.

Para prevenir y combatir la mendicidad y la explotación laboral infantil, el Centro de Supervisión Permanente a Organismos Públicos participó en diez operativos, implementados por la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia; siendo la finalidad de esta labor el de conocer el índice de menores de edad que son víctimas de explotación laboral, de la mendicidad y/o de maltrato, las diferentes vertientes que los conducen a realizar estas actividades, los entornos en que las desempeñan, las condiciones en que viven y primordialmente el procurar la reducción y la eventual erradicación de esta situación. En este sentido, fue necesario que el personal de este Centro de supervisión conjuntamente con servidores públicos de la Procuraduría, se dividieran en grupos de trabajo y recorrieran diversos puntos de esta Ciudad de Mérida, siendo que en los casos afirmativos se procedería a entrevistarlos, a ofrecer los apoyos correspondientes en caso de requerirlo, y se exhortaría los padres o tutores informándoles acerca de los derechos de estos menores y su obligación de cuidarlos y protegerlos de acuerdo a la Ley para la Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes del Estado de Yucatán.

A lo largo de los diez operativos realizados en este período, así como en el Informe anterior, continuaron observándose la presencia de las niñas, niños y adolescentes trabajando en las calles. Entre los factores más importantes que lo propician se encontraron: la escasez de recursos económicos en el núcleo familiar, la necesidad de contribuir con el gasto del mismo, la pobreza, abandono y marginación social a la que están expuestos.

#### 4.2. Mujeres en situación de vulnerabilidad

Por su parte, la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Jalisco, en este mismo año 2014, informa de la inauguración de cuatro cocinas sociales que el Colegio de Especialidades Avanzadas en Sexualidad y Salud, AC, ha instalado en las casas de las jóvenes víctimas de abusos, que fueron rescatadas por la asociación civil y a quienes de esta manera la organización les brinda una forma de subsistir económicamente. Estas cocinas, que se encuentran en diversas colonias de zonas marginadas, ofrecen alimentos al público por una mínima cantidad, por lo que también se apoya a las personas de bajos recursos que viven en estas colonias y a las que se les dificulta adquirir alimentos en tiendas o cocinas tradicionales.

La Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Veracruz plasma en su Informe 2014 su preocupación por la atención a las madres, puesto que, aunque el fenómeno de la atención deficiente a este colectivo ha disminuido en localidades urbanas, persiste

**Dirección General del Registro Civil de Sonora**

**Defensa del Menor y la Familia de Yucatán: mendicidad y explotación laboral infantil**

**Comedores sociales para mujeres víctimas de abusos**

**Veracruz: derechos reproductivos**



en poblaciones rurales pobres y con población indígena. Defienden que la atención materna debe ser accesible, universal y gratuita dentro de un esquema de seguridad social, no condicionada a capacidad de pago. Además, que se debe procurar que esos hospitales cuenten con la infraestructura suficiente y que su personal médico tenga los conocimientos y pericia necesarios para dar una atención calificada.

**Baja California: mesa de los Derechos de las Mujeres**

En el Informe 2014 de la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Baja California, se informa de que en Mexicali se participó en la mesa de los Derechos de las Mujeres, explicando cómo la violencia no solo no se ha podido frenar, sino que ha avanzado en frecuencia y profundidad. Ésta afecta tanto a los niños como las personas de la tercera edad y se debe a que las condiciones de pobreza y falta de empleo han llegado al grado de que los niños en las escuelas están buscando en los botes de basura algo de comer puesto que aunque hay programas de desayunos y horario ampliados en las escuelas donde pueden comer los niños las becas no llegan a todos. Motivo por el cual la Pobreza es el principal factor en lograr los derechos humanos en la niñez, pues además de padecer carencias se están detectando abusos tanto físicos como sexuales. También se informa de que se propuso en esta mesa que no solo los familiares directos pudieran visitar a los menores que el DIF tiene que resguardar, sino que los maestros y vecinos que cubran los requisitos que la institución solicita a los familiares directos pueden tener acceso a ellos mediante visitas al albergue y agilización del trámite para ser Tutores Temporales en lo que su situación jurídica se define. Cuando no existe familiar directo disponible, en consideración a las condiciones específicas del estado que la mayoría son migrantes de otro estado y la minoría es gente de aquí, la cual cuenta con toda su parentela en la ciudad.

### 4.3. Migrantes

**Distrito Federal: Caravana del Viacrucis del migrante**

En 2014 la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal realizó las caravanas de migrantes en el año que se reporta, donde se brindó apoyo a 1200 personas. En el marco de la «Caravana del Viacrucis del migrante» rumbo a los Estados Unidos de América, la CDHDF alojó a 200 personas, a quienes se les proporcionaron servicios médicos, artículos de higiene personal y alimentos, así como colchonetes y cobijas. Estas acciones contribuyen a que la CDHDF fuera parte de un corredor humanitario, cuyo objetivo es visibilizar necesidades, para que las autoridades en el ámbito de sus competencias generen los apoyos, las coordinaciones y los espacios necesarios.

**Chihuahua: albergues**

En 2014, la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Chihuahua reportó en su informe la necesidad de crear y mejorar los albergues destinados a migrantes sobre todo en Ciudad Juárez y la capital, a migrantes en la pobreza.

**Baja California: conferencia sobre migración y trata de personas**

En 2015 la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Baja California informó de su participación en la conferencia «La Trata de Personas en México» donde la Comisión señaló que «La Trata es un delito que afecta en gran medida a grupos que se encuentran

en una situación de mayor vulnerabilidad como lo son las personas que viven en condiciones de pobreza, las niñas, los niños, los migrantes, los adultos mayores, las personas de comunidades indígenas y las personas con discapacidad», e hizo un llamado a las autoridades para castigar a los responsables y hacer justicia.

Además, consciente de que el fenómeno de la migración es complejo, ya que se encuentra con situaciones de violencia sexual, homicidios, feminicidios, trata de niños, niñas y adolescentes migrantes con fines de explotación sexual o laboral; trabajadoras migrantes, personas sin identidad, pobreza extrema, alta vulnerabilidad al transitar por un país que no es el suyo, y en el caso de personas pertenecientes a un pueblo indígena enfrentarse a otra lengua durante el paso de un país a otro o en su propio país. La Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California, apoya a todas las personas migrantes ya sean deportadas o nacionales ayudándolas a obtener una identificación temporal; a realizar una llamada telefónica a sus familiares; a canalizar con albergues para migrantes, a tramitar documentos oficiales y a facilitar el regreso a su lugar de origen o ingresar a centros de rehabilitación, así como levantar Quejas en contra de alguna autoridad por violación a sus derechos.

**Baja California:  
apoyo a migrantes**

#### 4.4. Personas con discapacidad o en situación de dependencia

En el Informe de la Comisión de Derechos Humanos de Durango en 2014, se presentó un artículo en el que se hacía mención a que la Fundación Liyame había obtenido el «Premio estatal de los ddhh», hecho importante pues la labor de esta fundación es apoyar a niños y niñas con discapacidad de escasos recursos y a sus familias, ofreciendo una ayuda integral por medio de becas a familias que viven en pobreza extrema.

**Durango: protección  
niños y niñas con  
discapacidad**

Por su parte, en 2015, la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Tabasco, reportó la realización de actividades con asociaciones como la participación en el programa corazón amigo apoyo a personas con discapacidad en condiciones de pobreza.

**Tabasco: programa  
corazón amigo**

#### 4.5. Pueblos indígenas, campesinos y afrodescendientes

Por su parte, lo Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Yucatán, en sus Informes 2014 y 2015 destaca que ha reclamado la vigencia plena de los derechos de la etnia maya, tradicionalmente relegados por circunstancias históricas, incrementadas por la discriminación de la que aún es objeto más de la mitad de la población, señalando como los principales factores que atentan en su contra, la falta de desarrollo ligada a la pobreza y la pérdida progresiva de su identidad socio-cultural.

**Yucatán: derechos de  
la etnia maya**



## 11. NICARAGUA

Desde su creación hace 17 años, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) ha venido desarrollando una labor promocional y defensorial con base en líneas de acción y mecanismos derivados de su Ley de creación y de su misión y visión. Con lo que ha logrado posicionarse como referente nacional en materia de Derechos Humanos. Sus líneas de trabajo están diseñadas especialmente para atender las necesidades y particularidades de la población de cada territorio, logrando así sensibilizar a las autoridades y personal técnico de las instituciones públicas en el respeto y restitución de Derechos Humanos de las personas usuarias y para que tengan la visión de garantizarles un servicio con gratuidad, celeridad, acceso y debido proceso que contribuirá a la reducción de sus gastos económicos.

Entre las principales líneas de acción desarrolladas por la PDDH están: 1) recepción y tramitación de denuncias; 2) capacitación continua y sistemática al personal funcionario de las instituciones públicas y sociedad organizada; 3) estudios situacionales de derechos humanos con recomendaciones; 4) comunicación y divulgación de resultados y del quehacer institucional; 5) representación en actividades internacionales relacionadas con el desarrollo progresivo de los Derechos Humanos; y recientemente en los últimos años 6) el trasladado de su legitimidad defensorial a la población de tal manera que con su acompañamiento efectivo y oportuno se logre que los nicaragüenses asuman un papel defensor de sus propios Derechos Humanos.

La PDDH ha priorizado la atención de seis grupos en situación de vulnerabilidad: mujeres, personas privadas de libertad, niños, niñas, adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad y de la comunidad Lesbiana, Gay, Bisexual, Transgéneras e Intersexual (LGBTI). Además, se ha dado a conocer en los medios de comunicación el quehacer promocional y defensorial en pro de la población, sobre todo de la más vulnerable en situación de pobreza, con el fin de que también conozcan y se apropien de sus Derechos Humanos para ser sus propios defensores.

Durante el 2015, en las diferentes Delegaciones Territoriales de la PDDH se atendieron 2,952 denuncias, presentadas por 2,911 personas, quienes eran mayormente hombres (59%) con rango de edad entre los 18-30 años y los 31-60 años. Los Derechos Humanos que más denunciados fueron los siguientes: debido proceso; integridad personal; libertad individual; acceso a la justicia; denuncia, petición y pronta respuesta.

**Principales líneas de acción desarrolladas por la PDDH**

**Grupos en situación de vulnerabilidad**

**Derechos más denunciados**

De acuerdo al plan de capacitaciones, de este mismo año, se realizaron 160 talleres con servidores/as de las instituciones del Estado y población de diferentes sectores; se efectuó exposición en 8 Ferias Educativas; y se realizaron 301 actividades de promoción con la participación de 12, 373 personas, entre foros, charlas, seminarios y encuentros. En estas actividades se impartieron 18,200 materiales educativos y se presentaron módulos de capacitación de Derechos Humanos en diferentes temas.

**Actividades de control de la Administración**

Por otra parte, la PDDH ha realizado diferentes estudios para conocer la situación de los derechos humanos en las diferentes instituciones públicas que atienden a la población, tales como la Policía Nacional, Ministerio Público, Defensoría Pública, Juzgados Penales de Adolescentes, Centros Penitenciarios, Corte Suprema de Justicia, Dirección General del Sistema Penitenciario Nacional, Consejo Supremo Electoral (CSE), Gobiernos Municipales, Juzgados de Distrito Penal de Juicio, Ministerio del Trabajo (MITRAB), Ministerio de Salud, Ministerio de la Familia, Niñez y Adolescencia (MIFAN). Los resultados de estos estudios han permitido orientar a estas instituciones, mediante recomendaciones, sobre la manera de respetar y restituir los Derechos Humanos de la población usuaria, entre los cuales están: debido proceso, integridad personal, libertad individual, acceso a la justicia, petición y pronta respuesta, alimento, educación, salud, recreación, infraestructura digna y protección a la niñez y a la adolescencia.

**Campañas de sensibilización e información**

Se ha logrado la articulación y alianzas con medios de comunicación televisivos, radiales y escritos para divulgar el quehacer institucional en el ámbito nacional con lo que se ha logrado llegar al sector más pobre y vulnerable para que conozcan como ejercer sus derechos humanos ante las diferentes instancias de la Administración pública.

**Cooperación internacional**

Por otra parte, la Institución ha participado activamente con las principales organizaciones internacionales de derechos humanos, en los ámbitos universal, regional y subregional, procurando ubicarse como un referente en Derechos Humanos e incrementar su liderazgo en los espacios internacionales vinculados a los Derechos Humanos. Entre las principales participaciones internacionales están en los siguientes espacios: Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (AGINDH), Red de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Continente Americano (REDINDHCA), Consejo Centroamericano de Procuradores y Procuradoras de Derechos Humanos (CCPDH).

**Seguimiento a la Administración en la ejecución de sus programas sociales**

En la más reciente línea de trabajo, la PDDH ha logrado un acompañamiento efectivo y oportuno a las actividades que el actual Gobierno en sus diferentes programas sociales y económicos que están enfocados en la restitución de los Derechos Humanos de la población, verificando que los principales beneficiarios de los mismos son principalmente las mujeres, personas con discapacidad, adultos mayores, niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza. Para ello, se han efectuado acompañamientos en los Programas tales como: Todos con Voz, Usura Cero, Bono Productivo y Alimentario o Hambre Cero, Programa Amor, Acceso Universal a la Salud y a

la Educación, Titulación de propiedades Urbanas y Rurales, Medios Auxiliares a Personas con Discapacidad, Plan Techo, Electrificación Rural, Alimentación Escolar, Uniforme y Útiles Escolares, Calles para el Pueblo, Construcción y Mantenimiento de carreteras y caminos rurales, entre otros.



## 12. PANAMÁ

En 2015, la Defensoría del Pueblo, a través de su unidad de no discriminación, realizó varias actividades de educación en Derechos Humanos y para la igualdad y no discriminación. Algunas de estas actividades se enfocaron en concientizar a las autoridades y entidades privadas respecto a la aplicación de las normas contra la discriminación. En especial, de la Ley Núm. 16 de 10 de abril de 2002, que regula el derecho de admisión en lugares públicos y privados y dicta medidas para prevenir la discriminación racial. Sobre la aplicación de esta norma, la Defensoría ha realizado variedad de orientaciones referentes al código de vestimenta. Además, la Defensoría ha redactado un proyecto de reglamento de esa ley que será presentado a la Asamblea Legislativa.

Por otra parte, en junio, la Defensoría del Pueblo y la unidad de no discriminación presentaron la campaña «YO NO DISCRIMINO». Otras actividades destacadas fueron:

- La Capacitación Cultura de Paz y No Discriminación a Jóvenes del Programa Supérate de la Fundación judío-panameña
- La Conmemoración del Día Internacional en conmemoración del Holocausto. En la que se realizó una jornada de cine foro y capacitaciones en la Facultad de Derecho de la Universidad de Panamá.
- El 14 de abril se realizó el lanzamiento de Comunicado a la Nación por parte de la Comisión Nacional Contra la Discriminación sobre la Situación de afrodescendientes y pueblos originarios. Sobre este grupo, en mayo se realizó la Conmemoración del Mes de la Etnia negra, realizándose ferias educativas en Universidades de la Ciudad Capital. Igualmente, la Defensoría ha recomendado incluir la historia de los pueblos afrodescendientes dentro de los planes de estudio a nivel nacional.
- Realización de Expo de Pintura de artistas panameños bajo la temática «Panamá Crisol de Razas», en colaboración con otras entidades (del 6 a 10 de julio).
- Sensibilización y campaña para la protección de los derechos de la comunidad LGTBI, en conjunto con Alcaldía de Panamá (del 4 al 21 de agosto).

En cuanto a las quejas tramitadas que guardan alguna relación con el tema de este Informe, debe subrayarse la intervención de la Defensoría en dos casos:

**Actividades de sensibilización y educación en Derechos Humanos**

**Campañas contra la discriminación, población afrodescendiente, comunidad LGTBI**

**Quejas: derecho a la igualdad de trato y no discriminación**



- Queja G636-15. Presentada por una ciudadana extranjera que señalaba ser víctima de actuaciones discriminatorias de un funcionario administrativo de la Alcaldía de Panamá debido a su nacionalidad de origen. La Defensoría del Pueblo dio el acompañamiento para que la persona inicie el trámite a través de las instancias correspondientes.
- Queja G-290-15. Se trata de una actuación de oficio motivada que la Institución tuvo conocimiento de un acto de discriminación del que había sido objeto un joven indígena al haber sido atacado por los integrantes de una banda de rock. Además, el video del ataque había sido difundido por el grupo en redes sociales. Finalmente, se logró conseguir una disculpa pública por parte de los integrantes del grupo.

**Damnificados por  
desastres naturales**

Finalmente, para la protección de las personas damnificadas por las lluvias en el Distrito de San Miguelito, la Defensoría del Pueblo, gracias al apoyo de algunos de sus colaboradores, contribuyó con algunos de sus usuarios en el equipamiento de vivienda.

## 13. PARAGUAY

1. DERECHO A LA PROTECCIÓN FRENTE A LA POBREZA.  
2. ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA: a) *Educación y cultura*; b) *Salud*. 3. GRUPOS VULNERABLES: 3.1. Personas privadas de la libertad

### 1. DERECHO A LA PROTECCIÓN FRENTE A LA POBREZA

El Defensor del Pueblo remitió un documento sobre las obligaciones del Estado paraguayo para la vigencia de los derechos humanos y la protección de los derechos de las personas en situación de pobreza a las siguientes autoridades: Presidente de la República; Presidente de la Honorable Cámara de Senadores y Presidente de la Honorable Cámara de Diputados. En el que se señaló:

**Obligaciones del Estado para la vigencia de los derechos humanos y la protección de los derechos de las personas en situación de pobreza**

1.1. Existe consenso en la comunidad internacional sobre las obligaciones del Estado para eliminar los factores adversos que obstaculizan la instalación de una sociedad en la que rijan los derechos humanos. Es más, en el supuesto que dentro de un territorio se cometa una violación de los derechos humanos, el Estado nacional pertinente es responsable de ese ilícito ante la comunidad internacional. El no cumplimiento de las obligaciones y deberes establecidos en la Constitución Nacional y en los Pactos Internacionales constituye una inconstitucionalidad, una ilegalidad y una ilicitud. Esta caracterización de la omisión de la acción subsiste aun tratándose del Estado.

1.2. Al respecto, es oportuno mencionar el texto que encontré en la obra del eminente jurista y maestro Sergio García quien expresó: «al producirse un hecho ilícito imputable a un Estado surge la responsabilidad internacional, con el consecuente deber de reparación, y el deber de hacer cesar las consecuencias de la violación» (García, Sergio. *La Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Pág. 393. UNAM. México. 2001).

1.3. «La obligación de reparar establecida por los tribunales internacionales se rige, como ha sido aceptado universalmente, por el derecho internacional en todos sus aspectos: alcance, naturaleza, modalidades y la determinación de los beneficiarios, nada de lo cual puede ser modificado por el Estado obligado, invocando para ello disposiciones de su derecho interno». (García, Sergio. *Obra citada*, pág. 393).

1.4. En la línea de este pensamiento el Estado no tiene excusas para eludir tales obligaciones. Tampoco puede adoptar una política mendicante y suponer que debe sobrevivir gracias a la caridad internacional.

El Estado paraguayo debe intervenir en los foros internacionales con el honor y la dignidad que otorgan la construcción del destino propio y la inteligencia de nuestras decisiones. De ahí que recordando el trabajo de Carlos Antonio López quien financió la modernización de nuestro país, exclusivamente con dinero del Estado paraguayo, hoy deberán diseñarse mecanismos y procedimientos para financiar con las reservas del Banco Central, la nueva modernización.

**Acciones concretas de combate a la pobreza**

Por otra parte, ya en materia del combate a la pobreza, el Defensor agregó que se debe incluir medidas de cumplimiento inmediato y otras para el mediano y para el largo plazo que busquen establecer estructuras que la reduzcan drásticamente. El artículo 6 de la Constitución Nacional se refiere a las obligaciones del Estado en este campo. Igualmente, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales obligan al Estado paraguayo a adoptar soluciones en este campo. Así agregó las siguientes acciones a realizarse.

**Acciones de cumplimiento inmediato: recomendaciones**

Acciones de cumplimiento inmediato (12 meses):

- Programa «Abrazos» para niñas y niños en situación de calle. Al respecto cabe mencionar el Art. 54 de la Constitución Nacional. Debe ampliarse este Programa, ejecutado por la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia, para abarcar a todos los hogares, aún a aquellos en los que la jefatura está a cargo de una sola persona. La ampliación debe alcanzar a todo el país. También debe alcanzar a las familias indígenas.
- Programa «Asistencia a la Maternidad». El Art. 55 de la Constitución Nacional formula esta previsión. Debe preverse el otorgamiento de 2 jornales mínimos cada mes a toda madre soltera, jefa de hogar cuyos ingresos no superen a dos salarios mínimos mensuales, por cada hijo menor de edad que viva con ella.
- Programa «Adultos mayores». El Art. 57 de la Constitución Nacional favorece este Programa. Debe preverse el otorgamiento de 7 jornales mínimos a toda persona adulta mayor de 70 años que no perciba alguna pensión, jubilación o sueldo mayor a 20 jornales mínimos mensuales. Este programa incluye al integrante de una comunidad indígena.
- Programa Regularización de la Caja Fiscal y del IPS. Deben elevarse los montos que otorgan ya sea la Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal Estatal o del IPS. Esos montos deben llegar al equivalente a 11 jornales mínimos mensuales por lo menos. Deben dictarse medidas que eliminen las desigualdades existentes a la fecha a favor de policías y militares. En tal sentido no debe computarse para el pase a retiro de militares y policías los cuatro años de estudio en la Academia respectiva para los oficiales, y los años de estudio en los institutos para los suboficiales.
- Suspensión de proyectos de nuevos gravámenes. La lucha contra la pobreza exige que se establezcan mecanismos que aumenten la cantidad de dinero en poder de cada habitante. De ahí que aplicarle nuevos impuestos con el argumento de que el Gobierno lo redistribuirá sabiamente, es una medida cuyo primer

impacto será la disminución del dinero en poder del público. Una mayor disponibilidad de recursos a favor del Estado pasa por la eliminación de la corrupción, la eficiencia en la administración y la eficacia de las inversiones.

- Empresas del Estado. Otra de las recetas que se esgrimen para aumentar los recursos del Estado es la de vender las empresas estatales. Esta receta, sin embargo, ignora que las empresas del Estado no reciben fondos del Ministerio de Hacienda y que, por el contrario, este les adeuda por los servicios que brindan y, además, aportan directamente sus utilidades al Estado paraguayo. Por otra parte, en atención a la experiencia argentina y chilena es preferible mantener las empresas estatales como tales y cuidar que sus respectivas administraciones sean honestas y eficientes.

Acciones de cumplimiento en el mediano plazo (24 meses):

**Acciones de cumplimiento en el mediano plazo**

- *Fomento del cooperativismo*. La Constitución Nacional establece el fomento de las cooperativas en su Artículo 113. Esta medida tiende a fortalecer las cooperativas existentes para que trabajen en los sectores agrícola y ganadero. También podrá impulsarse la fundación de nuevas cooperativas que trabajen en la agricultura, en la ganadería y en la industria. Para ese fin deberá proveerse de recursos al BNF y al Crédito Agrícola de Habitación para otorgar créditos a las cooperativas, con tasas no superiores al 6% (seis por ciento) anual y a plazos que lleguen a 10 (diez) años. Deberá proveerse de fondos al INCOOP para que acompañe con asesoramiento técnico y formación de cuadros directivos a todas las cooperativas constituidas y a fundarse que trabajarán en agricultura, ganadería e industria.
- *Modernización de la agricultura*. La producción de materia prima siguiendo pautas que vienen de tiempos de la colonia no sigue caracterizando. Las estrategias de cultivo, cuidado y cosecha son también antiquísimas. Esta situación ha permitido que varios productos paraguayos, como la naranja, sean desplazados del mercado del Río de la Plata. Es más, importamos naranja y hortalizas de nuestros socios del MERCOSUR. Esta coyuntura puede tomarse como una oportunidad para mejorar integralmente la producción agrícola, con resultados en mejora del rendimiento por hectárea, costos competitivos y mejor calidad del producto. Para completar el trabajo deberá programarse la industrialización de todos los productos de la agricultura. En esta iniciativa el Banco Nacional de Fomento y el Crédito Agrícola de Habitación deben tener líneas de crédito para la constitución de empresas paraguayas o para cooperativas que se asocian con extranjeras. Es fundamental ocuparse de mejorar los niveles de educación de la población rural. La escasa instrucción del habitante del interior del país lo coloca en un nivel de dependencia y en manos de oportunistas, demagogos y estafadores. La ignorancia deja al campesino sin poder acceder

a información relativa a su trabajo, a la salud y hasta a mejores oportunidades laborales.

- *Ganadería al servicio de la comunidad.* Las estrategias de fortalecimiento de la ganadería tendrán que mirar una alianza beneficiosa entre el consumidor nacional y los productores. El Gobierno debiera analizar medidas para lograr precios accesibles de la carne vacuna y de otros alimentos para las personas que solo reciben el salario mínimo. Por otra parte no deben abandonarse otros renglones ganaderos que pueden ofrecer oportunidades de exportación y de espacios en el mercado nacional. En tal sentido el Banco Nacional de Fomento, el Crédito Agrícola de Habilitación y el Ministerio de Agricultura y Ganadería deben coordinar un programa de trabajo único para instalar un escenario en el que el productor sea pequeño, mediano o grande, encuentre asesoramiento técnico y ayuda crediticia. En cuanto a los costos de la asistencia crediticia deben ser bajos y responder al objetivo de ayudar y fortalecer. No debe postergarse la creación de cooperativas de productores y consumidores de carne de origen vacuno, porcino, avícola e ictícola. Las urgencias de reducción de costos de producción y de mercadeo pueden encontrar un canal de respuestas en el movimiento cooperativo. En este caso los órganos crediticios estatales debieran habilitar líneas de crédito a favor de esta tipo de cooperativas con intereses bajos y de largo plazo. Un trabajo adicional de estas instituciones estatales debiera ser diseñar las alternativas de trabajo para dichas cooperativas e impulsar la constitución de ellas.
- *Política de industrialización e Incentivos fiscales.* El Gobierno Nacional debe impulsar planificadamente la industrialización de todos sus productos agrícolas y ganaderos. Esta política implica que el Gobierno se ocupe de concertar alianzas con empresas o cooperativas del exterior para lograr su asociación con recursos paraguayos del sector privado. Las plantas industriales que se instalen para transformar materia prima paraguaya en los departamentos de menor desarrollo deberán gozar de asistencia gubernamental como construcción de caminos de todo tiempo, extensión del servicio de energía eléctrica, de agua potable y de telecomunicaciones.
- *Crédito barato.* Todos los créditos otorgados deben tener por objetivo la capitalización del prestatario. En tal sentido las tasas de interés, comisiones y gastos no deben superar el 6% (seis por ciento) anual.
- *Inversiones públicas.* El Gobierno deberá ocuparse fuertemente de cubrir el déficit de obras viales e instalaciones públicas. Deberá coordinar con los municipios populosos para la construcción o ampliación con fondos estatales de vías de acceso, incluyendo puentes, viaductos, subterráneos y avenidas de segundo piso, desagües cloacales e infraestructura turística. La construcción de escuelas o ampliación de las existentes es reclamada diariamente por todas las comunidades. Igualmente, se requiere invertir en la construcción o ampliación de establecimientos de salud.

Acciones de cumplimiento en el largo plazo (48 a 60 meses):

**Acciones de cumplimiento en el largo plazo**

- *Instalación de industrias para productos de exportación.* Deberán instalarse industrias que no solo satisfagan la demanda interna sino también puedan competir en el mercado internacional. A ese efecto debe disponerse de un estudio del mercado sudamericano para irrumpir con posibilidades favorables. En el campo de los servicios, también Paraguay debe entrar a competir. En el caso de la navegación aérea hasta la fecha no se aprovechó la ubicación geográfica del Paraguay. A ese fin, deberán ponerse en condiciones todos los aeropuertos con mejoras que las hagan competitivas. El transporte fluvial y marítimo de bandera paraguaya deberá fomentarse mediante facilidades que permitan costos más bajos y para la creación de puestos de trabajo para los paraguayos. Un servicio en el que Paraguay puede ofrecer opciones muy interesantes a la comunidad regional es el servicio educativo. Con miras a ese objetivo el Estado deberá cooperar para que las Universidades Nacionales acrediten niveles de excelencia. El Paraguay deberá constituirse en sede de algunos organismos regionales. A ese efecto, la Cancillería tendría que realizar estudios para identificar cuáles son los organismos que aún no tienen sede en el continente sudamericano o en el Cono Sur y formular las respectivas candidaturas. Paraguay tendría que aspirar a constituirse en un centro de promoción del comercio internacional para lo cual debería ofrecerse incentivos a expositores y compradores.
- *Fundación de nuevos asentamientos.* La distribución de tierras debe ser una actividad administrada por el Estado paraguayo. Debe responder a planes y programas de sostenibilidad en los que alrededor de la urbe se ordene la ubicación de tierras para agricultura, para ganadería y para la industria. Las vías de comunicación y la provisión de agua potable, energía eléctrica, telecomunicaciones, salud, educación, seguridad pública, recreación, servicios religiosos deben habilitarse simultáneamente a la presencia de la población. El Estado deberá ofrecer a los antiguos asentamientos y a los nuevos las opciones de trabajo referidas no solo a la tradición colonial de agricultura y ganadería, sino también impulsar la industrialización».

Por otra parte, el Defensor remitió a los Diputados de la Nación, el siguiente documento de Plan de mejoras para Departamentos de menor desarrollo:

**Plan de mejoras para Departamentos de menor desarrollo**

#### *I. Introducción*

La pobreza que golpea a la población de los Departamentos de Concepción, San Pedro, Amambay, Canindeyú, Caazapá y Ñeembucú requiere medidas de ejecución inmediata.

Estas medidas deben encuadrarse dentro de un plan de trabajo proyectado por el Poder Ejecutivo y que incluya la participación coordinada de los Gobiernos Departamentales y Municipales.

#### *II. Presencia del Estado paraguayo*

La presencia del Estado paraguayo debe traducirse en obras que signifiquen una mejor vida para los habitantes de los Departamentos citados gracias a que existan condiciones de trabajo digno, servicios de salud, de educación y de seguridad, instalación de servicios de agua potable, de colegios técnicos y construcción de caminos de todo tiempo.

Las presentes recomendaciones descartan la violencia como estrategia para poner fin a la actividad de grupos violentos que propician el uso de la violencia.

### *III. Salud de calidad*

Se pretende que no solo el asunceno tenga servicios de salud y de educación de primer nivel. Los Hospitales Regionales deben ofrecer todos los servicios e, inclusive, de alta complejidad. No deben repetirse los casos de personas que son derivadas del interior hasta Asunción.

a) Habilitar un servicio integral de salud en toda la República y, especialmente en los Departamentos citados. A ese efecto debe fortalecerse cada Hospital Regional, básicamente con servicios de: 1. Primeros Auxilios las 24 horas; 2. Pediatría; 3. Ginecología y Obstetricia; 4. Clínica Médica; 5. Cirugía; 6. Laboratorio de Análisis Clínicos las 24 horas; 7. Diagnóstico por Imágenes; 8. Banco de Sangre; 9. Terapia Intermedia e Intensiva; 10. Hemodiálisis; 11. Psicología y Psiquiatría; 12. Odontología; 13. Oftalmología; 14. Bienestar Social; 15. Establecer Programas de Prevención que beneficien a toda la población del Departamento; 16. Prover los servicios anexos para la prestación de los precedentemente, tales como: a. Salas de cirugía; b. Salas de internados para niños, mujeres y varones; c. Lavandería y planchado; d. Cocina, Depósito y Comedor; e. Limpieza y Aseo; f. Acondicionadores de aire; g. Farmacia; h. Equipamiento Informático; i. Dos ambulancias, por lo menos; j. Dormitorios para el personal; 17. Construir o mejorar la estructura edilicia para habilitar los referidos servicios; 18. Entrenar con anticipación al personal que requiera esa capacitación para el adecuado funcionamiento de cada Hospital Regional y considerar el correspondiente régimen salarial.

### *IV. Educación*

1. Educación inicial, escolar básica y media. Un nuevo local escolar debe instalarse cuando la población está a más de dos (2) kilómetros de distancia de la escuela más próxima. Debe superarse la época de dar clase bajo los árboles o en locales sin las comodidades mínimas como electricidad y agua potable

2. Colegios Técnicos.

En cada capital departamental debe instalarse un colegio de formación de mandos medios.

3. Bibliotecas

En el Colegio Nacional más importante de cada distrito debe instalarse una biblioteca que pueda apoyar a docentes y a estudiantes de todos los niveles.

4. Universidades Nacionales.

Las Universidades Nacionales asentadas en estos departamentos deben ser fortalecidas para que ofrezcan las carreras que el interior está necesitando, tales como Medicina, Ingeniería, Arquitectura, Odontología, Agronomía y Veterinaria.

5. Centros de Formación Docente.

Deben crearse un centro de formación docente para la formación y capacitación del personal de la escuela pública en cada capital departamental.

Dichos centros deben coordinar sus actividades con la Universidad Nacional del Departamento para la apertura de cursos de post-grado, de especialización o perfeccionamiento.

#### V. *Uso del suelo*

Debe realizarse un trabajo coordinado entre el Gobierno Nacional, las Gobernaciones y las Municipalidades para establecer un plan de uso del suelo. En ningún caso se procederá a deforestar o a utilizar agroquímicos sin los procedimientos de salvaguarda de la fauna, de la flora y de la población.

#### VI. *Trabajo digno*

Las utilidades de la agricultura y la ganadería no llegan a la población mayoritaria del sector rural. Se observa, por el contrario, el aumento de la cantidad de pobres. Es así porque los beneficiarios de las grandes exportaciones son intermediarios y las empresas exportadoras.

Por ello, el Gobierno debe impulsar un plan de industrialización que favorezca la utilización de la mano de obra desplazada por los avances de la agricultura mecanizada y la ganadería de exportación. Es importante tener presente que en los países desarrollados la industria y los servicios ocupan a la mayor parte de la población laboral y una pequeña porción de esta trabaja en agricultura y ganadería.

#### VII. *Servicios Públicos*

##### 1. *Electricidad*

La energía eléctrica debe llegar a todas las poblaciones y en condiciones de utilización por la industria, los servicios y los hogares

##### 2. *Telecomunicaciones*

El Estado debe fomentar servicios de telecomunicaciones de línea fija y móvil. Igualmente, la radiodifusión y la televisión para el fortalecimiento de la cultura paraguaya.

Toda población debe acceder a la provisión de agua potable. La experiencia de las Juntas de Saneamiento merece aprovecharse en aquellos poblados que aún carecen de este servicio.

#### VIII. *Seguridad ciudadana*

La Policía Nacional debe contar con más personal, con mejor armamento, con apoyo de móviles y con equipos de telecomunicaciones. La investigación del delito debe basarse en la modernización de los laboratorios.

#### IX. *Red vial*

Todos los distritos de un Departamento deben intercomunicarse mediante rutas de todo tiempo. Además, deben identificarse aquellos barrios y compañías que requieren caminos de todo tiempo para la salida de sus productos.

#### X. *Constitución de cooperativas*

El Gobierno debe formar y capacitar a funcionarios de cooperativas de agricultores y pequeños empresarios. La constitución de cooperativas debe constituir una estrategia para la lucha contra la pobreza.

#### XI. *Mujer, Niñez y Adolescencia*

La mujer cabeza de hogar debe ser identificada para que se le otorgue ayudas con diversos objetivos.

Las ayudas principalmente deben orientarse hacia una mejor alimentación tanto de la madre como del niño.

Los niños de la educación inicial y de la escolar básica y los adolescentes de la educación media deben recibir desde el inicio de clases y hasta culminar ellas el aporte de alimentación de calidad excelente.

Deben habilitarse hogares para niños y jóvenes en situación de calle, con el personal técnico apropiado y los recursos materiales correspondientes.

#### XII. *Pueblos indígenas*

Debe impulsarse el otorgamiento y la titulación de tierras. El Gobierno Nacional debe asumir nuevamente su responsabilidad con los Pueblos Indígenas. En cumplimiento de esa obligación el Gobierno



debe adoptar un Programa de acción que incluya provisión de viviendas, centros de salud, escuelas y colegios, ayuda técnica y crediticia para la agricultura, la ganadería y la industria y servicios de electricidad y telecomunicaciones. Los trabajadores de escuelas, colegios, centros de salud y de otras oficinas públicas deben ser integrantes de esa comunidad.

### XIII. Titulación de tierras

Se debe habilitar un programa de titulación de tierras a favor de quienes la estén trabajando mediante procedimientos sencillos y breves, que destierren la corrupción en las etapas del proceso.

### XIV. Adultos mayores

El aporte a adultos mayores debe alcanzar a todos los que reúnan los requisitos señalados en la Ley.

## 2. ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA

### a) Educación y cultura

#### Visitas a centros educativos

Durante 2015-2016, el Defensor del Pueblo realizó visitas a los siguientes centros educativos: Escuela Nacional de Comercio Núm. 1 «Alfonso B. Campos»; Escuela Básica Núm. 1, al Colegio Nacional «República Argentina»; Escuela y Colegio Nacional «Dr. José Gaspar Rodríguez de Francia»; Escuela Básica Núm. 2 «Celsa Spreratti»; Escuela Básica Núm. 3 «República del Brasil»; Escuela Nacional Fernando de la Mora; Colegio Nacional de la Capital «General Bernardino Caballero».

#### Provisión de materiales e infraestructura educativa

El Defensor del Pueblo, se dirigió a la Ministra de Educación, con relación al monitoreo realizado a centros educativos, a fin de solicitar atención del Ministerio en lo relacionado a provisión de mobiliarios para aulas y el personal docente. Se requiere conexión a la red de internet, equipos informáticos y fotocopiadores. El MEC debe proveer, además, un programa de provisión de materiales de texto y equipamiento de las respectivas bibliotecas, materiales educativos actualizados y acorde a la edad de los alumnos que cursan la Educación Escolar Inicial y Básica. Las paredes se encuentran corridas por la humedad, cables sueltos y grietas en los techos caracterizan el entorno inhumano dentro del cual se intenta desarrollar clases. Los Kits Escolares destinados a los alumnos llegaron en tiempo y forma, no obstante, los docentes solicitan los pendrives faltantes dentro del contenido de sus paquetes.

#### Uso eficiente del gasto público en educación

En cuanto a los desembolsos por gratitud de la educación, el monto debería ser ajustado acorde a la cantidad efectiva de alumnos matriculados y las transferencias hechas en el año deben ser valores equivalentes, el hecho de que el abono realizado por el Ministerio a inicio de calendario escolar es ínfimo postergando la mayor parte a la transferencia de finales de año hace que la principal fuente de financiamiento de las reparaciones urgentes sea la de donación de los padres.

#### Comedores escolares

Al momento de la verificación se observó que el complemento nutricional de Merienda y Almuerzo Escolar se da con normalidad, sin embargo, se ruega diligencia en la solución de la falta de provisión de panificados.

b) *Salud*

El Defensor del Pueblo, se dirigió al Ministro de Salud, con relación al Centro de Salud de Zeballos Cué, a fin de solicitar sus buenos oficios para la realización de las siguientes mejoras:

**Visitas a Hospitales y Centros de Salud**

- Una sala de parto, ya que tienen una, pero no reúne las condiciones necesarias para ser habilitada.
- Un laboratorio propio, actualmente se realizan las tomas de muestras 2 veces por semana, pero deben ser derivados a otros hospitales para el procesamiento de los resultados.
- La implementación de un área de Adicciones y Salud Mental, debido a la cantidad de adictos que se encuentran en la zona.
- La provisión de una Ambulancia, teniendo en cuenta que la patrullera de la comisaría local en muchas ocasiones realizan los traslados.
- La provisión de máquinas para realizar rayos x, electrocardiogramas, y ecógrafos
- La contratación personal: enfermería, médico de guardia, admisión y mantenimiento.
- Ampliación edilicia y edificación.
- Potenciar el Área de Urgencias.
- Sanitarios sexados para los pacientes.
- Provisión de aires acondicionados para personal de guardia.
- Provisión de equipos informáticos para diversas áreas.
- Provisión de elementos de oficina.
- Provisión de una camilla.

El Defensor del Pueblo, se dirigió al Ministro de Salud, a fin de solicitar para el Centro de Emergencias Médicas:

- Contratación de RR. HH para las distintas áreas
- Provisión de Dosímetro para el área de Imágenes.
- La construcción de un comedor para el área de albergue
- Provisión de un aire acondicionado para el área del albergue y mejorar las condiciones generales del mismo.

El Defensor del Pueblo, se dirigió al Ministro de Salud, a fin de solicitar para el Hospital Materno Infantil de Limpio:

- Construcción de pozo artesiano.
- Renovación de la parte eléctrica.
- Contratación de Recursos Humanos: Personal de Blanco, Administrativo y de limpieza.
- Adquisición de Equipamientos (equipos de ecografía y electrocardiograma, incubadoras)
- Adquisición de acondicionadores de aire.
- Refacciones del edificio en general.

### 3. GRUPOS VULNERABLES

#### 3.1. Personas privadas de la libertad

#### Actividades de monitoreo a penitenciarías

Al respecto el Defensor del Pueblo se dirigió a la Ministra de Justicia, a los efectos de realizar las siguientes solicitudes para:

- Penitenciaría Regional de Villarrica:
  - Huerta de Vegetales: que el Ministerio de Justicia provea de herramientas de trabajo, impulse y apoye la labor de los internos dedicados a la plantación de vegetales ya que el funcionamiento del mismo asegura al penal el autoabastecimiento en caso de carencia de insumos.
  - Área Sanitaria: designación de médicos clínicos y odontólogos, así mismo la provisión urgente de medicamentos como ser analgésicos, antibióticos, antiinflamatorios y la recarga urgente del balón de oxígeno.
  - Penitenciaría en General: provisión de más móviles ya que solo cuentan con uno.
- Penitenciaría Regional de Coronel Oviedo:
  - Dar continuidad a la Educación Escolar Básica de los internos.
  - Fumigación y provisión de elementos de limpieza para la Penitenciaría en general y especialmente para el área de cocina y panadería.
  - Provisión de medicamentos, en especial antibióticos, analgésicos y antiinflamatorios para el Área de Sanidad.
  - Urgir la inauguración del nuevo pabellón y culminación del pabellón exclusivo para mujeres privadas de libertad.
  - Penitenciaría Nacional de Tacumbú:
    - Contratación de un profesional nutricionista para la elaboración e implementación de un régimen alimenticio (dieta semanal) para los privados de libertad.
    - Reparación de dos cocinas industriales a inducción y mantenimiento de las instalaciones del Área de Cocina.
    - Provisión de focos, guantes, suministro de agua corriente dentro del Área de Panadería.
    - Ampliación y mejoramiento de la estructura edilicia del Departamento de Alimentos, así como también el mantenimiento de las instalaciones eléctricas dentro del lugar.
- Correccional de Mujeres «Casa del Buen Pastor»
  - Área Sanitaria: realización de una inspección médica de las internas al egreso del Penal e indicación del horario de realización de inspecciones al ingreso. Provisión de jeringas y establecimiento de un Programa de Control de la Diabetes. Establecimiento de un Programa de Oftalmología periódica (mensual)
  - Área de Panadería: reparación del horno panadero.

## 14. PERÚ\*

1. INSTITUCIONES Y POLÍTICAS. 2. DERECHO A LA PROTECCIÓN FRENTE A LA POBREZA. 3. ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA; 3.1. Para favorecer el ejercicio de otros derechos sociales: a) *Educación y cultura*; b) *Salud*; c) *Vivienda y servicios domiciliarios*. 4. GRUPOS VULNERABLES: 4.1. Adultos mayores; 4.2. Personas con discapacidad o en situación de dependencia; 4.3. Pueblos indígenas, campesinos y afrodescendientes

### 1. INSTITUCIONES Y POLÍTICAS

Conforme a su mandato constitucional, corresponde a la Defensoría del Pueblo defender los derechos constitucionales y fundamentales de las personas y de la comunidad, así como supervisar los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos. En ese marco se han realizado diversas intervenciones que se enumeran a continuación en cada tema.

En cuanto a políticas públicas y programas sociales del Estado se emitió el Informe de Adjuntía Núm. 001-2011-DP/APCSG-PEPP-CPP, «Aportes de la Defensoría del Pueblo a la promoción de la ética pública en los programas sociales del Estado»<sup>1</sup> Este informe da cuenta de los resultados del análisis de quejas ciudadanas de irregularidades en los programas sociales habilitadores del Estado<sup>2</sup>, con especial detenimiento en el Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres «Juntos». En dicha investigación se advirtieron vulnerabilidades<sup>3</sup> o cir-

**Funciones de la Defensoría del Pueblo**

**Promoción de la ética pública en los programas sociales del Estado**

\* *Abreviaturas:* CGR = Contraloría General de la República; EsSalud = Seguro Social de Salud; FONIE = Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales; MINEDU = Ministerio de Educación; MINSA = Ministerio de Salud; OSCE = Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado; PLANDEPA = Plan Nacional de Desarrollo para la Población Afroperuana 2016-2020; SIS = Seguro Integral de Salud; SIS = Sistema Integrado de Salud; SISFOH = Sistema de Focalización de Hogares; UGEL = unidades de gestión educativa local; ULE = unidades locales de empaquetamiento.

<sup>1</sup> Defensoría del Pueblo, *Informe de Adjuntía Núm. 001-2011-DP/APCSG-PEPP-CPP*, Lima, Perú, 2011.

<sup>2</sup> Los programas sociales habilitadores tienen por finalidad satisfacer de manera amplia una gama de derechos vinculados con la realización de proyectos de vida, para lo cual el Estado intenta generar capacidades en las personas para superar su pobreza.

<sup>3</sup> Las vulnerabilidades son aquellos espacios o debilidades en los procesos internos que permiten el potencial desarrollo de actos de corrupción o su ocultamiento.

cunstancias riesgosas<sup>4</sup> de corrupción en la ejecución de este programa, principalmente en los procedimientos de afiliación de los usuarios y usuarias, en la verificación del cumplimiento de corresponsabilidades en salud y educación, en la transferencia de incentivos monetarios y en la suspensión de los usuarios del programa.

**Mecanismos de  
transparencia**

Por tal motivo, se recomendó al MIDIS profundizar en la implementación de mecanismos de transparencia y la promoción de la ética pública en cada uno de los procedimientos que involucra la implementación del programa. Asimismo, se recomendó a la Contraloría General de la República fortalecer los mecanismos de control respecto a los programas sociales habilitadores.

**Mecanismos de  
rendición de cuentas**

Finalmente, se recomendó al MIDIS incentivar la formulación de un sistema de quejas y denuncias por corrupción y otras fallas contra la ética pública en la entidad ejecutora del programa social, así como capacitar al personal, a los funcionarios y a los servidores en los contenidos de Ética de la Función Pública, fundamentalmente en los principios, deberes y prohibiciones éticas. Dichas recomendaciones fueron implementadas por el MIDIS, que aprobó directivas (manual de operaciones) que orientan sobre cada uno de los procesos que involucra la ejecución de este programa social de incentivo monetario. Asimismo, se realizaron campañas de sensibilización y elaboración de material de difusión para promover la ética pública y la denuncia ciudadana, así como acciones de seguimiento y control a los usuarios en el cobro de los incentivos.

## 2. DERECHO A LA PROTECCIÓN FRENTE A LA POBREZA

### *Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres «Juntos».*

**Banco de la Nación:  
usuarios del  
Programa «Juntos»**

Habiéndose tomado conocimiento de la investigación fiscal que se venía siguiendo contra trabajadores del Banco de la Nación por la sustracción ilícita y sistemática del dinero depositado en dicha entidad para los usuarios del Programa «Juntos», la Defensoría del Pueblo inició una intervención de oficio. En dicha intervención se advirtió una inadecuada tipificación del delito, el cual se tipificó como hurto agravado, sin tomar en consideración que por la condición del agente activo y la naturaleza de los fondos públicos debió tipificarse como peculado agravado, de conformidad con la norma penal vigente y a las sentencias emitidas tanto por el Tribunal Constitucional como por la Corte Suprema.

**Monitoreo y control  
de transferencias, y  
tipificación del delito  
de peculado doloso**

En ese sentido se recomendó al Ministerio Público tipificar los hechos como delito de peculado doloso en su modalidad agravada y denunciar a los empleados del Banco de la Nación, ya que la investigación debía considerar que los fondos públicos tenían innegable carácter público, además de que los recursos habían sido confiados en custodia a los procesados en razón de su cargo. Asimismo, se recomendó al MIDIS, como rector y ejecutor de los programas sociales

<sup>4</sup> Las circunstancias riesgosas son supuestos de hecho en los que se podría verificar actos de corrupción en el marco de una condición de vulnerabilidad.

que realizan transferencias monetarias («Juntos» y «Pensión 65») establecer los mecanismos de monitoreo y control en los procesos de transferencias y retiro del incentivo monetario, para garantizar que el dinero llegue efectivamente a los usuarios. Como resultado de dicha recomendación, el MIDIS, en coordinación con el Banco de la Nación, implementará un sistema biométrico que permitirá un mayor control de los fraudes en el proceso de entrega de subvenciones a los usuarios de los programas sociales.

#### *Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH).*

La Defensoría del Pueblo, a través de sus oficinas defensoriales, ha venido interviniendo ante el SISFOH en atención a los pedidos de los potenciales usuarios de los programas sociales, principalmente del Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65 y del Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo en su modalidad de Beca 18 (pregrado), así como del Seguro Integral de Salud (SIS), en la medida que requieren una respuesta oportuna del Sistema de Focalización de Hogares sobre su clasificación socio económica, al ser ésta uno de los criterios de elegibilidad para el acceso a dichas intervenciones públicas.

Los casos recibidos tienen como característica común el excesivo tiempo de espera para obtener una respuesta del SISFOH sobre su clasificación socio económica y la falta de información clara sobre el estado y/o resultado de su pedido. Por ello, en el 2015 se realizó una supervisión a 206 unidades locales de empadronamiento (ULE) implementadas en las municipalidades provinciales y distritales de zona urbana y zona rural, al ser actores clave de dicho sistema, con el objetivo de identificar las causas que generan las demoras en el procedimiento y las condiciones de funcionamiento de las ULE en los gobiernos locales y formular las respectivas recomendaciones de alcance general a las instituciones correspondientes.

**Clasificación socio-económica para el acceso a prestaciones**

**Excesivo tiempo de espera**

#### *Supervisión al Programa Nacional de Alimentación Escolar «Qali Warma»<sup>5</sup>.*

Estos reportes dieron cuenta de los resultados de las dos supervisiones realizadas sobre la implementación de dicho programa: la primera estuvo referida a la prestación del servicio alimentario en las instituciones educativas y comprendió a 343 instituciones educativas (IE) de nivel primario ubicadas en zonas rurales a nivel nacional, de los quintiles de pobreza I y II.

En dicha supervisión se advirtió, principalmente, la falta de infraestructura adecuada en las IE para el almacenamiento y preparación de los alimentos, así como la falta de acceso a servicios de agua y saneamiento que garantice las condiciones de salubridad en la preparación de los alimentos. También se registraron serias deficiencias

**Prestación del servicio alimentario en zonas rurales**

**Falta de infraestructura y deficiencias en la entrega de alimentos**

<sup>5</sup> Vid. [http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/buen\\_gobierno/2013/Reporte-Supervision-Qali-Warma.pdf](http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/buen_gobierno/2013/Reporte-Supervision-Qali-Warma.pdf) y <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/documentos/Reporte-II-Seguimiento-Qali-Warma.1.pdf>. Consulta realizada el 15 de agosto de 2016.

en la entrega de alimentos por parte de los proveedores a las IE más alejadas de las zonas rurales.

En ese sentido, se recomendó al MIDIS como organismo ejecutor del programa, coordinar con los gobiernos regionales y locales para la formulación y ejecución de proyectos de inversión pública en infraestructura educativa, así como adecuar el diseño del programa a la realidad de las zonas rurales. Asimismo, se recomendó al Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento y a los gobiernos regionales y locales, impulsar la ejecución de obras de agua y alcantarillado en las zonas rurales más alejadas del país.

**Garantizar la  
continuidad en  
la prestación del  
servicio alimentario**

La segunda supervisión a la implementación del Programa Qali Warma estuvo referida a los procesos de compra de alimentos, para lo cual se supervisaron 44 comités de compra<sup>6</sup> y 26 unidades territoriales a nivel nacional. En esta supervisión se advirtieron, principalmente, problemas relacionados con la falta de proveedores locales y el incumplimiento de los requisitos. Al respecto, se recomendó al MIDIS un trabajo coordinado con los sectores Agricultura, Producción y con los gobiernos regionales para el fortalecimiento de los productores locales y de las micro y pequeñas empresas, a fin de contar con proveedores competitivos que entregue productos de calidad. Asimismo, se recomendó al MIDIS regular un mecanismo provisional que permita garantizar la continuidad en la prestación del servicio alimentario a las IE cuando los procesos se declaren desiertos o se resuelvan los contratos.

### 3. ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA

#### 3.1. Para favorecer el ejercicio de otros derechos sociales

##### a) *Educación y cultura*

**Equidad, calidad  
y pertinencia de la  
educación en las  
escuelas rurales**

Informe de Adjuntía N° 017-2013-DP/AAE, «Una mirada a la escuela rural: Supervisión a Instituciones Educativas Públicas de Nivel Primaria»<sup>7</sup>. En este informe se muestran los resultados de la supervisión realizada a 412 instituciones educativas ubicadas en zonas rurales que presentan graves problemas de equidad, de calidad y de pertinencia.

**Problemas detectados**

Entre los principales hallazgos se advirtió que los estudiantes carecían de documento nacional de identidad (DNI) y tenían serias dificultades para trasladarse a sus instituciones educativas debido a la lejanía de las IE y la geografía de sus localidades. En el caso de los docentes, si bien casi la totalidad contaba con título profesional, se

<sup>6</sup> El Comité de Compra está conformado por representantes de los gobiernos locales, de las redes de salud y de los padres y madres de familia de las instituciones educativas públicas, tiene como competencia apoyar en el cumplimiento de los objetivos del Programa Qali Warma y cuenta con capacidad jurídica para la compra de bienes.

<sup>7</sup> Defensoría del Pueblo, *Informe de Adjuntía Núm. 017-2013-DP/AAE: «Una mirada a la escuela rural: Supervisión a Instituciones Educativas Públicas de Nivel Primaria»*, Lima, Perú, 2013.

registró un bajo nivel de capacitación en educación inclusiva y en educación intercultural bilingüe.

Asimismo, se observaron retrasos en la distribución de materiales educativos, ausencia de recursos para la mejora y mantenimiento de la infraestructura y de los servicios básicos de los locales escolares, la exigencia de pagos indebidos durante el proceso de la matrícula, así como la lejanía entre las instituciones educativas y las unidades de gestión educativa local (UGEL) que dificultan una adecuada coordinación.

En ese sentido, se recomendó al Congreso de la República aprobar la ley de organizaciones y funciones del Ministerio de Educación, para definir su rol como ente rector y su relación con los gobiernos regionales y locales. A estos últimos se les recomendó promover la incorporación de la educación rural como un tema prioritario dentro de su agenda, a fin de atender los requerimientos de las instituciones educativas más pobres y alejadas. A la Contraloría General de la República se recomendó iniciar acciones de control sobre el uso adecuado de los recursos asignados para la elaboración de materiales por parte de los gobiernos regionales. Finalmente, se recomendó al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) proporcionar el DNI a la población escolar indocumentada.

Como parte del seguimiento a nuestras recomendaciones, en el 2015 se realizó una segunda supervisión sobre educación rural, que comprendió la visita a 566 escuelas de nivel primaria, de tipo multi-grado en zonas rurales, donde además se ejecutan diversas intervenciones intersectoriales a través de programas sociales (Qali Warma y Juntos) y planes de salud (Plan de Salud Escolar). El objetivo de esta segunda supervisión fue caracterizar la gestión del docente y director<sup>8</sup> de la escuela rural, en relación con las condiciones de enseñanza y aprendizaje de los niños y niñas en dichas escuelas.

### b) Salud

Informe Defensorial Núm. 102, «Salud mental y derechos humanos: La situación de los derechos de las personas internadas en establecimientos de salud mental»<sup>9</sup>. Este informe se elaboró con base en una supervisión a seis establecimientos de salud del Ministerio de Salud y dos del Seguro Social de Salud (EsSalud), los cuales albergaban a 1,138 pacientes psiquiátricos. El objetivo de la supervisión fue determinar la situación del derecho a la salud de las personas internadas en los establecimientos mencionados.

La supervisión permitió advertir la falta de una dirección de línea del Ministerio de Salud (MINSA) que diseñe lineamientos de política en materia la salud mental a nivel nacional. Asimismo, se identificó restricciones al acceso a la salud a los pacientes que padecen

<sup>8</sup> Docente-director es aquel profesor/a de aula con estudiantes a su cargo, que además de su labor pedagógica, asume el cargo de director/a de la escuela y, por lo tanto, asume funciones administrativas.

<sup>9</sup> Defensoría del Pueblo, *Informe Defensorial Núm. 102, «Salud mental y derechos humanos: La situación de los derechos de las personas internadas en establecimientos de salud mental»*, Lima, Perú, 2005.

**Infraestructura, pagos indebidos y acceso a material docente**

**Promover la educación en zonas rurales**

**Condiciones de enseñanza y aprendizaje de los niños**

**Derechos de internados en establecimientos de salud mental**

**Restricciones al acceso a la salud**



enfermedades mentales debido a los pocos recursos asignados para su atención y al elevado costo que esta implica. Y más grave aún: se advirtió que los trastornos mentales no se encontraban dentro de la cobertura del Sistema Integrado de Salud (SIS). Posteriormente, en el Informe Defensorial Núm. 140, «Salud mental y derechos humanos. Supervisión de la política pública, la calidad de los servicios y la atención a poblaciones vulnerables»<sup>10</sup>, se concluyó que la salud mental se encontraba postergada en las políticas públicas y en la agenda nacional.

**Reforma de la atención en salud mental y fortalecimiento del rol rector del MINSA**

En respuesta a las recomendaciones defensoriales formuladas en ambos informes y a la incidencia para el cumplimiento de las mismas, desde el 2015 se encuentra en marcha la reforma de la atención en salud mental, el fortalecimiento del rol rector del MINSA en la materia y la asignación de recursos financieros al área competente para el ejercicio de sus funciones. Asimismo, se viene realizando la asignación de recursos económicos para el financiamiento de infraestructura, medicinas y personal capacitado, así como la ampliación de la cobertura del SIS para el diagnóstico y tratamiento de las enfermedades mentales.

**Pacientes psiquiátricos en situación de abandono**

Por otra parte, la Defensoría del Pueblo, a través de una de sus oficinas defensoriales, tomó conocimiento de que 22 pacientes del servicio de psiquiatría en un hospital del Estado se encontraban en situaciones de grave peligro a sus vidas e integridad física, ya que las instalaciones del nosocomio presentaban fallas estructurales que podía devenir en un derrumbe. Asimismo, se evidenció la falta de atención médica integral y de calidad a los pacientes, la falta de equipos médicos y la insuficiente dotación de prendas de vestir y útiles de aseo para su atención.

Ante esta situación, se recomendó a las autoridades administrativas para que se adopten medidas inmediatas que revierta dicha situación. Sin embargo, no se obtuvo resultado alguno, por lo que se interpuso una demanda de amparo ante el Poder judicial, la misma que fue declarada procedente y el órgano jurisdiccional ordenó brindar las condiciones dignas de internamiento a los pacientes hospitalizados, garantizando instalaciones adecuadas y atención médica integral.

### c) *Vivienda y servicios domiciliarios*

**Agua y saneamiento: control del gasto público**

Informe Defensorial Núm. 170, «El derecho humano al agua y saneamiento. El control del gasto público en la ejecución de infraestructura de acceso»<sup>11</sup>. Este informe fue elaborado a partir de la identificación y análisis de 89 casos relacionados con deficiencias en la ejecución de proyectos de agua y saneamiento, así como con el abandono de obras promovidas por el gobierno nacional y por los go-

<sup>10</sup> Defensoría del Pueblo, *Informe Defensorial Núm. 140, «Salud Mental y Derechos Humanos. Supervisión de la política pública, la calidad de los servicios y la atención a poblaciones vulnerables»*, Lima, Perú, 2009.

<sup>11</sup> Defensoría del Pueblo, *Informe Defensorial Núm. 170 «El derecho humano al agua y saneamiento. El control del gasto público en la ejecución de infraestructura de acceso»*, Lima, Perú, 2015.

biernos regionales y locales, que han ocasionado que la población beneficiaria se encuentre limitada en el acceso a los servicios de saneamiento.

En el estudio de casos se identificaron como principales causas de estos problemas el incumplimiento de obligaciones por parte de los contratistas encargados de la obra, deficiencias en la elaboración de expedientes técnicos e incumplimiento de obligaciones por parte de la entidad estatal que gestiona la obra. Asimismo, dilación en los procesos o falta de autorizaciones, saneamiento de terrenos y vicios en los contratos suscritos entre la entidad estatal y las empresas contratistas. También se determinó los alcances y las limitaciones de la Contraloría General de la República (CGR) y el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) en la supervisión, monitoreo y control de la ejecución física y financiera de dichas obras.

En ese sentido, para que se culmine con los proyectos de agua y alcantarillado paralizados, se recomendó al Ministerio de Vivienda y a los gobiernos regionales y locales registrar todos los proyectos que se encuentren paralizados y evaluar debidamente la elección de los proyectos que puedan ser ejecutados, considerando los montos y capacidad de los gobiernos regionales y locales. Asimismo, se recomendó a la CGR fortalecer las labores de supervisión y control del gasto público, con criterios de oportunidad y sanción efectiva por responsabilidad administrativa y penal de los agentes intervinientes.

En atención a estas recomendaciones, el Ministerio de Vivienda impulsó la adopción de medidas para el reinicio de proyectos paralizados reportados por la Defensoría del Pueblo. Asimismo, la CGR, a través del sistema informático Infobras<sup>12</sup>, reportó el total de los proyectos de saneamiento paralizados, entre los que destacan los ubicados en localidades cuya población se encuentra en condición de pobreza y extrema pobreza.

En el Informe Defensorial Núm. 170 también se dio cuenta de los problemas identificados en los proyectos de inversión de agua y saneamiento en las localidades de intervención del Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE). Entre los principales problemas se advirtió que los proyectos ejecutados por los gobiernos regionales y locales no contaban con un estudio técnico adecuado y tampoco realizaban supervisión respecto al cumplimiento de los plazos contractuales. Asimismo, se observó que los sectores competentes (MIDIS y VIVIENDA) no realizaban seguimiento y acompañamiento durante cada una de las etapas de ejecución de los proyectos, limitándose únicamente a su financiamiento. Por ello, se recomendó al MIDIS, órgano encargado del FONIE, desarrollar acciones de seguimiento, monitoreo y control respecto del uso y ejecución de estos

**Incumplimientos de contratistas y Administración**

**Reinicio de proyectos de agua y saneamiento paralizados**

**Ejecución de proyectos de agua y saneamiento**

<sup>12</sup> Este sistema constituye un soporte informático de la Contraloría General de la República para fortalecer la transparencia en la gestión y el control de las obras públicas, a través del registro de información adecuada e integrada sobre el estado de avance físico de los proyectos de inversión. Enlace: <https://apps.contraloria.gob.pe/ciudadano/>.

recursos, a efectos de asegurar que se utilicen de manera eficiente y contribuyan efectivamente a avanzar en cerrar la brecha de acceso a los servicios de saneamiento.

#### 4. GRUPOS VULNERABLES

##### 4.1. Adultos mayores

###### Programa «Pensión 65»: irregularidades

*Programa Nacional de Asistencia Solidaria «Pensión 65».*

A partir de las quejas recibidas en nuestras oficinas defensoriales por presuntas irregularidades en los procedimientos de afiliación y desafiliación del Programa «Pensión 65», se identificó que los principales problemas están referidos a la aplicación de requisitos que no están regulados en un marco legal, la falta de plazos en el procedimiento de afiliación, la aplicación del requisito de exclusión a las personas adultas mayores que debido a su situación de abandono son usuarios del Programa Vida Digna a cargo del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, así como la falta de notificación del acto administrativo de afiliación y desafiliación, entre otros. Por ello, se recomendó al MIDIS emitir una norma que regule y justifique la aplicación de criterios adicionales para seleccionar a los usuarios de este programa social y se incorpore en el marco legal que regula el programa, los plazos para el procedimiento de afiliación en cada una de sus etapas. Asimismo, se recomendó adoptar medidas para garantizar la notificación oportuna de los actos administrativos, principalmente los referidos a la suspensión y desafiliación del programa.

###### Programa Vida Digna y Programa Pensión 65

Por otro lado, se recomendó evaluar la incorporación de las personas adultas mayores, usuarias del Programa Vida Digna, en el Programa Pensión 65. Ello tomando en consideración su situación de vulnerabilidad y las diferencias en las prestaciones recibidas por ambos programas, que en el primer caso están relacionadas a la residencia y la alimentación y en el segundo, con una asignación monetaria para su subsistencia.

En atención a las recomendaciones formuladas se indicó que en la selección de los usuarios se considera el factor de la edad, de mayor a menor y, excepcionalmente, el estado de la salud, previa presentación de documentación sustentadora. Asimismo, se manifestó que la notificación de los actos sobre procedimientos de suspensión o desafiliación del programa se realiza a través de la página web del programa y de la publicación física y oportuna en las Unidades Locales de Empadronamiento de las municipalidades u otras entidades públicas presentes en la localidad.

Finalmente, el MIDIS modificó la norma que regula el programa y eliminó el requisito de no ser beneficiario de otro programa social.

#### 4.2. Personas con discapacidad o en situación de dependencia

El Informe Defensorial Núm. 127, «Educación inclusiva: educación para todos», presenta los resultados de la supervisión realizada a 82 instituciones educativas, con la finalidad de evaluar la implementación de la política inclusiva en materia educativa diseñada por el MINEDU, para garantizar la realización del derecho a la educación de los niños y niñas con discapacidad en escuelas regulares públicas.

En dicha investigación se evidenció que en su gran mayoría las instituciones educativas no cumplían con las normas de accesibilidad física, no contaban con recursos humanos y materiales suficientes para garantizar la inclusión de estudiantes con discapacidad a la educación básica regular, así como no contaban con docentes suficientes debidamente calificados.

En ese sentido, se recomendó al Ministerio de Economía y Finanzas y al Congreso de la República considerar el incremento presupuestal asignado al sector Educación para la implementación de una adecuada política de educación inclusiva. Asimismo, al Ministerio de Educación se le recomendó desarrollar una base de datos que sistematice la información nacional referida a la educación inclusiva de las personas con discapacidad, sobre todo en lo concerniente al número total de IE y número de estudiantes con discapacidad, así como, que se diseñe y distribuya material educativo adaptado a las necesidades educativas especiales. A los gobiernos regionales se les recomendó incorporar en el Proyecto Educativo Regional metas, estrategias y actividades dirigidas a lograr la inclusión de estudiantes con discapacidad y la asignación de recursos económicos.

Posteriormente, se elaboró el Informe Defensorial Núm. 155, «Los niños y niñas con discapacidad: Alcances y limitaciones en la implementación de la política de educación inclusiva en instituciones educativas del nivel primaria». A partir de una supervisión nacional realizada a 342 IE de educación básica regular de nivel primaria y de zonas urbanas, se advirtió que persistía la situación evidenciada en el Informe Núm. 127.

Por ello, se recomendó al Ministerio de Educación diseñar un plan nacional de educación orientado a la implementación transversal de la política de educación inclusiva, liderado por la Dirección de Educación Básica Regular. Asimismo, se recomendó la elaboración de una base de datos que sistematice la información nacional sobre la educación de las personas con discapacidad en todos sus etapas, niveles y formas educativas, así como la elaboración de indicadores de resultado en materia de educación inclusiva y la regulación y supervisión de la gestión y práctica pedagógica de las instituciones educativas privadas, entre otros.

Al respecto, en las normas de orientación que se elaboran al inicio de cada año escolar se han ido incorporando, progresivamente, las recomendaciones defensoriales. No obstante, si bien el Ministerio de Educación (MINEDU) asigna dentro de su presupuesto institucional un monto para la inclusión educativa, la mayor cantidad de presupuesto está asignada a la Dirección de Educación Básica Especial, lo que limita seriamente los avances en este tema.

**Educación inclusiva**

**Incumplimientos de accesibilidad física y calidad de la educación**

**Presupuesto para la política de educación inclusiva**

**Alcances y limitaciones**

### 4.3. Pueblos indígenas, campesinos y afrodescendientes

#### Reconocimiento y titulación de comunidades campesinas y nativas

Informe de Programa Núm. 002-2014-DP/AMASPPI-PPI sobre el análisis de la política pública sobre el reconocimiento y titulación de comunidades campesinas y nativas. En él se identificaron problemas relacionados con la ausencia de una normativa integrada y actualizada para el reconocimiento y titulación de comunidades campesinas y nativas, la débil rectoría del Ministerio de Agricultura sobre dicha materia y la falta de información sobre el número de comunidades campesinas y nativas. Asimismo, se advirtió la escasa especialización y capacitación del personal de las direcciones regionales de agricultura a cargo del reconocimiento y titulación de las tierras comunales, la falta de difusión de los derechos de las comunidades y adecuación de los procedimientos, así como la insuficiente asignación presupuestal.

En ese sentido, se recomendó al Congreso de la República, al Ministerio de Agricultura y a los gobiernos regionales que en el marco de sus competencias y funciones promuevan modificaciones normativas para integrar y simplificar los procedimientos de reconocimiento y titulación de comunidades campesinas y nativas, se fortalezca la rectoría del Ministerio de Agricultura sobre la materia, se elabore un registro de comunidades campesinas y nativas, se capacite al personal de las direcciones regionales de agricultura y se elaboren materiales de difusión sobre los derechos de las comunidades campesinas y nativas.

#### Afrodescendientes: realidad y derechos

Informe de Adjuntía N° 003-2011-DP/ADHPD, «Los afrodescendientes en el Perú: una aproximación a su realidad y al ejercicio de sus derechos». Este informe se elaboró a partir de un estudio de datos cuantitativos y cualitativos que permitieron una aproximación a la realidad de la población afro peruana, así como sobre la base de entrevistas a pobladores y autoridades gubernamentales, entre otros, sobre la realidad de dicho grupo poblacional.

#### Discriminación, exclusión social y racismo

El Informe da cuenta de la situación de discriminación estructural, pobreza, exclusión social, racismo y discriminación que afronta la población afroperuana. Asimismo, que los distintos sectores del Estado (Salud, Educación, Cultura) no cuentan con información actualizada, específica y desglosada sobre la situación en que se encuentra este colectivo, así como las limitaciones en el ejercicio de algunos derechos como la salud y educación.

#### Protección derechos población afrodescendiente

En ese contexto, se recomendó al Ministerio de Cultura que desarrolle una estrategia que visibilice objetivamente las necesidades de esta población, así como que se identifique los puntos medulares que desde el Estado obstaculizan la vigencia de sus derechos y se articule convenientemente la respuesta estatal. Igualmente se recomendó fortalecer la capacidad institucional de dicho ministerio para difundir y transmitir el enfoque étnico afroperuano de modo transversal y en coordinación con todos los sectores e instancias del Estado.

Por otra parte, al Ministerio de Educación se le recomendó incorporar en el currículo escolar los aportes de la cultura afroperuana e integrarlos al sistema educativo en su conjunto. Al Ministerio de Salud se le recomendó diseñar estrategias que garanticen la salud, como la incorporación de la variable étnica afrodescendiente en las fichas

de salud a fin de conocer las principales enfermedades y prevalencias médicas de este colectivo para la atención adecuada de sus afecciones.

Posteriormente, se publicó el Informe de Adjuntía N° 008-2013-DP/ADHPD, «La lucha contra la discriminación: avances y desafíos», el cual da cuenta de los resultados del seguimiento a las recomendaciones que, en su momento, fueron alcanzadas a las autoridades para la adopción de medidas en beneficio de los derechos de la población afroperuana. Como parte de la adopción de nuestras recomendaciones, el Ministerio de Cultura creó una oficina de políticas para la población afroperuana, encargada de desarrollar la política a favor de este grupo. Asimismo, se realizaron diversas campañas contra el racismo y se promovieron espacios públicos y culturales para la promoción de sus derechos, además de la realización de un estudio especializado para la población afrodescendiente.

Posteriormente se declaró de interés nacional la atención prioritaria al pleno disfrute de los derechos fundamentales de la población afroperuana y que se priorice la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo para la Población Afroperuana 2016-2020 (PLANDEPA).

**Seguimiento de  
las Recomendaciones**

**PLANDEPA**



## 15. PORTUGAL\*

1. INTRODUÇÃO. 2. DIREITO À PROTEÇÃO CONTRA A POBREZA: 2.1. Fundamento. 2.2. Titulares e obrigados. 2.3. Conteúdo (prestações). 2.4. Limites e incumprimentos. 2.5. Garantias. 3. AÇÕES À FAVOR DAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE POBREZA: 3.1. Para favorecer o exercício de outros direitos sociais: *a) Educação e cultura. b) Saúde. c) Habitação e serviços domiciliários. d) Exequibilidade dos direitos.* 3.2. Em outros âmbitos: *a) Direito penal e administrativo sancionador. b) Direito laboral. c) Direito financeiro e tributário. d) Direito processual. e) Direito privado.* 4. GRUPOS VULNERÁVEIS: 4.1. Infância e adolescência. 4.2. Migrantes. 4.3. Idosos. 4.4. Pessoas com deficiência ou em situação de dependência. 5. FONTES NA INTERNET

### 1. INTRODUÇÃO

Órgão do Estado constitucionalmente consagrado (art. 23 CRP), o PJ atua, nos termos estatutários<sup>1</sup>, visando assegurar a justiça e a legalidade do exercício dos poderes públicos, por meios informais e expeditos, sem sujeição às regras processuais em matéria de prova. Tanto as pessoas singulares como as coletivas podem apresentar-lhe queixas por ações ou omissões dos poderes públicos, que são apreciadas sem poder decisório (art. 3 do Estatuto).

A função principal do PJ é, pois, a defesa e promoção dos direitos, liberdades, garantias e interesses legítimos dos cidadãos, assegurando a justiça e a legalidade do exercício dos poderes públicos (art. 1.1) e a sua ação exerce-se, em especial, no âmbito da atividade

**Funciones y  
competencias del  
Provedor de Justiça**

\* *Abreviaturas:* ASE = Ação Social Escolar; CD = Centro Distrital da Segurança Social; CNP = Centro Nacional de Pensões; CPC = Código de Processo Civil; CRP = Constituição da República; D = Despacho; N-CID = Núcleo da Criança, do Idoso e da Pessoa com Deficiência; EB = Ensino Básico; EE = Estabelecimento de Ensino; ESEC = Ensino Secundário; ES = Ensino Superior; EPE = Educação Pré-Escolar; EPJ = Estatuto do PJ; II = Instituto de Informática; IMI = Imposto Municipal sobre Imóveis; ISS = Instituto da Segurança Social; MTSS = Ministro do Trabalho e da Segurança Social; NEE = Necessidades Educativas Especiais; OT = Orientação(ões) Técnica(s); PJ = Provedor de Justiça; R[AAAA] = Relatório do Provedor de Justiça à Assembleia da República, relativo ao ano [AAAA] (Em III.5 indicam-se os endereços de ligação a cada um dos relatórios anuais do PJ referidos no texto); RMMG = Retribuição Mínima Mensal Garantida; RSI = Rendimento Social de Inserção; SEF = Serviço de Estrangeiros e Fronteiras; SNS = Serviço Nacional de Saúde.

<sup>1</sup> Estatuto do PJ, aprovado pela L 9/91, de 9 de abril, alterada, por último, pela L 17/2013, de 18 de fevereiro.



dos serviços da administração pública central, regional e local, das Forças Armadas, dos institutos públicos, das empresas públicas ou de capitais maioritariamente públicos ou concessionárias de serviços públicos ou de exploração de bens do domínio público, das entidades administrativas independentes, das associações públicas, designadamente das ordens profissionais, das entidades privadas que exercem poderes públicos ou que prestem serviços de interesse geral (art. 2.1). Pode também acontecer que a intervenção do PJ incida em relações entre particulares, mas apenas se estas impliquem uma especial relação de domínio, no âmbito da proteção de direitos, liberdades e garantias (art. 2.2). Além disso, quando entenda existir ao alcance dos queixosos um meio especialmente previsto na lei para a resolução da situação reclamada, o PJ deve proceder ao encaminhamento do reclamante para a entidade competente (v. n.º 1 do artigo 32.º). Todavia, «ficam excluídos dos poderes de inspeção e fiscalização do Provedor de Justiça os órgãos de soberania, as Assembleias Legislativas Regionais e os Governos próprios das Regiões Autónomas, com exceção da sua atividade administrativa e dos atos praticados na superintendência da Administração» (art. 22.2).

**Grupos de protección especial: niñez, adultos mayores y discapacidad**

Assinale-se que o PJ tem especial preocupação com três grupos de peticionantes –as crianças, os idosos e as pessoas com deficiência–, tendo em conta, designadamente, o seu caráter especialmente vulnerável, a necessidade de conhecimentos especializados e multidisciplinares para a cabal defesa e promoção dos seus direitos e o propósito de assegurar laços, particularmente estreitos, de cooperação com as demais entidades, governamentais e não-governamentais, intervenientes nestas matérias. Essa preocupação levou à criação do Núcleo da Criança, do Idoso e da Pessoa com Deficiência (N-CID), que atua de forma particularmente informal e expedita, numa ótica de proteção e de promoção de direitos. As Linhas da Criança, do Cidadão Idoso e do Cidadão com Deficiência constituem a face mais visível, ainda que não exclusiva, da atuação do PJ naqueles domínios e são serviços de natureza gratuita que asseguram um atendimento personalizado, especializado e célere. Contudo, ao mesmo tempo, fazem a imprescindível ligação com a instrução processual assegurada pela assessoria.

## 2. DIREITO À PROTEÇÃO CONTRA A POBREZA

### 2.1. Fundamento

**Prestaciones sociales y crisis económica**

As solicitações ao PJ sobre prestações sociais sempre tiveram um peso bastante significativo no total das queixas recebidas ao longo dos anos<sup>2</sup>, evidenciando a sua relevância para os cidadãos. Uma parte significativa dos pedidos reveste natureza social emergente, por estar em causa a subsistência económica imediata dos reclamantes e dos respetivos agregados familiares, revelando algumas delas verdadeiros

<sup>2</sup> Representando, em 2015, 22,3% do total dos procedimentos abertos. A este respeito, vid. R2015, p. 69 (em: [http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Relatorio\\_AR\\_2015.pdf](http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Relatorio_AR_2015.pdf)).

dramas familiares de incapacidade de subsistência, agora agravados por um cenário de crise económico-financeira do País. As preocupações e o contributo do PJ nesta matéria têm, por isso, sido sempre os de pugnar, designadamente, pela eficácia da atuação dos serviços na atribuição das prestações que se destinam a acorrer às situações de mais fragilidade socioeconómica, visando que a proteção seja efetivamente assegurada, em tempo útil.

## 2.2. Titulares e obrigados

Foi nessa linha de ação que o PJ interveio quanto à falta de articulação que verificou entre o ISS e o SEF relativamente ao acesso ao RSI e, bem assim, às prestações familiares (*maxime*, ao abono de família), por parte dos cidadãos estrangeiros portadores de título de autorização de permanência em território nacional ou detentores de recibo emitido pelo SEF do requerimento de renovação ou de prorrogação daquele título. A este respeito, foi dirigida ao MTSS a Recomendação 4/B/2005, a qual foi acatada, tendo a posição do PJ sido mesmo vertida nos DL 41/2006 e 42/2006, que alteraram, respetivamente, o DL 176/2003 e o DL 283/2003 (R2004, p. 419 e R2005, pp. 356, 363 e 376)<sup>3</sup>.

Ainda relativamente a cidadãos estrangeiros, e na sequência de queixa de cidadã imigrante grávida vítima de violência doméstica, a quem a Linha Nacional de Emergência Social recusou apoio por estar em alegada situação irregular no País, o PJ recomendou ao ISS que as situações de emergência social protagonizadas por cidadãos estrangeiros, quer estivessem ou não em vias de regularização no país, não poderiam ser ignoradas, por fundadas razões humanitárias e sob pena de violação do princípio da dignidade humana. A recomendação foi acolhida e conduziu à emissão da OT 32/06 do ISS, com orientações a todos os seus serviços (R2005, p. 402, e R2006, p. 506).

Para além destas intervenções, importa assinalar que, em 2014 o PJ requereu a fiscalização abstrata sucessiva da constitucionalidade de norma constante do diploma que instituiu o RSI, no segmento em que fazia depender o reconhecimento a cidadãos portugueses do direito a esta prestação da prévia residência em Portugal por um período mínimo de um ano (art. 6.1 a) da L 13/2003, de 21 de maio, na redação do DL 133/2012, de 27 de junho)<sup>4</sup>. Para o PJ, tal requisito ofende os princípios constitucionais da universalidade e da igualdade, distinguindo cidadãos portugueses em razão do tempo de residência no País; complementarmente, o PJ invocou a violação do direito a um mínimo de existência condigna. Idênticos juízos valorativos foram formulados quanto à extensão do mesmo requisito aos membros do agregado familiar do requerente do RSI que fossem cidadãos portugueses. Pelo Acórdão 141/2015<sup>5</sup>, o TC

**Falta de  
coordinación entre  
Administraciones**

**Emergencia social en  
casos de violencia de  
género**

**Principios de  
universalidad,  
igualdad y derecho a  
un mínimo vital**

<sup>3</sup> Em III.5 indicam-se os endereços de ligação a cada um dos relatórios anuais do PJ referidos no texto.

<sup>4</sup> R2014 – Anexo: Tomadas de posição do Provedor de Justiça, pp. 207-214.

<sup>5</sup> Em <https://dre.pt/application/file/66761357>.

declarou, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade destas normas.

### 2.3. Conteúdo (prestações)

**Ingreso mínimo necesario para satisfacer las necesidades de una vida digna**

No que ao conteúdo das prestações diz respeito, têm sido diversas as intervenções deste órgão do Estado. Desde logo, e com especial relevância para as pessoas que se encontram em situação precária, destaca-se uma Recomendação ao ISS para garantir o respeito pelo princípio da dignidade humana, contido no princípio do Estado de direito (art. 1 da CRP), defendendo que todo o cidadão tem direito a receber um rendimento mínimo indispensável à satisfação das suas necessidades que lhe permita uma subsistência condigna. Uma vez que alguns dos serviços daquele instituto não se encontravam a garantir aos beneficiários o limite mínimo de impenhorabilidade das suas prestações sociais (art. 824.1 b) e 2 do anterior CPC<sup>6</sup>), conforme foi constatado pelo PJ, o ISS emitiu a OT 15/2010 para garantir o cumprimento da lei e a uniformidade de procedimentos quanto a esta questão (R2010). O mesmo se havia já passado relativamente, não já à penhora, mas à compensação de prestações sociais para regularização de dívidas à segurança social por prestações indevidamente pagas. Neste caso, o Secretário de Estado da Segurança Social alterou o D 143-I/SESS/92, em conformidade com a recomendação do PJ (R2008, p. 369).

**Asignación y cálculo del Rendimiento Social de Inserção**

O PJ interveio também ao nível do cálculo e atribuição do RSI, questões objeto de diversas queixas apresentadas por cidadãos que viram indeferido os seus pedidos. Entendeu o PJ justificar-se tomada de posição com vista ao esclarecimento interpretativo e ou harmonização de procedimentos por parte dos serviços, para que não houvesse pluralidade de critérios aplicáveis, tendo formulado sugestão nesse sentido. Desta resultou a emissão, pelo ISS, da OT 21/10, que estabeleceu, designadamente, que os apoios pecuniários eventuais concedidos a título gratuito por terceiros, familiares ou não, a requerentes do RSI ou a qualquer dos elementos do agregado familiar, para assegurar necessidades básicas, não integram o conceito de rendimento previsto na lei e não devem ser considerados para efeito de atribuição e cálculo da respetiva prestação social (R2010).

**Prestaciones familiares**

Nas prestações familiares, assinala-se a atuação do PJ a respeito do abono de família para crianças e jovens, prestação que, com a entrada em vigor do DL 176/2003, mereceu um novo enquadramento jurídico, tendo passado a ser atribuída no âmbito do regime não contributivo, o que conduziu a alguns problemas e dúvidas na aplicação das novas regras. Foi assegurada intervenção a respeito dos rendimentos

<sup>6</sup> O art. 824.1 b) estabelecia que são impenhoráveis «dois terços das prestações periódicas pagas a título de aposentação ou de outra qualquer regalia social, seguro, indemnização por acidente ou renda vitalícia, ou de quaisquer outras pensões de natureza semelhante», e o 824.2 que o limite mínimo para a impenhorabilidade é no montante equivalente a um salário mínimo nacional, quando o executado não tenha outro rendimento e o crédito exequendo não seja de alimentos. Através da L 41/2013 foi aprovado o novo CPC, tendo o art. 824 sido alterado e passado a ser atual 738.

considerados para determinação do montante do abono, na sequência de terem sido considerados os rendimentos da mãe da reclamante para o cálculo da prestação quando a mesma já não fazia parte do seu agregado familiar à data do requerimento. Dirigida tomada de posição ao ISS, não só para resolução da situação concreta como para a harmonização de procedimentos, aquele instituto acolheu as sugestões formuladas e emitiu a OT 31/05 (R2005, p. 404).

Também sobre os rendimentos do agregado familiar para acesso à prestação foram recebidas muitas queixas quanto à forma de apuramento dos rendimentos, uma vez que a lei não atendia aos rendimentos efetivamente auferidos pelas famílias no momento da atribuição da prestação, mas aos rendimentos auferidos no ano civil anterior àquele em que o requerimento era apresentado. Por esta razão, muitos beneficiários viam a prestação ser indeferida, apesar de, à data do requerimento, apresentarem uma situação económico-financeira grave, regra geral motivada pelo desemprego de um ou, mesmo, dos dois elementos do agregado familiar, com uma diminuição drástica do rendimento disponível, que a redução ou a cessação do abono de família agravava consideravelmente. O PJ sugeriu ao Governo a alteração da lei no sentido de serem modificados os rendimentos referência para a fixação do abono de família, sugestão que veio a ser acolhida em alteração legislativa introduzida pelo DL 133/2012, passando a ser possível a atribuição ou a alteração da prestação do abono de família sempre que houvesse diminuição de rendimentos do agregado familiar (R2012, p.68).

Ao nível da proteção na deficiência refira-se que, na sequência de uma queixa quanto à exigência de renovação anual da prova de deficiência para atribuição da bonificação do subsídio familiar a crianças e jovens (agora abono de família) aos portadores de deficiência com carácter permanente, o PJ dirigiu chamada de atenção ao ISS para que adotasse medidas, com carácter de urgência, que permitissem ultrapassar a questão e garantir que os beneficiários não fossem prejudicados nem vissem interrompidos os seus subsídios. A posição do PJ foi acolhida, tendo deixado de ser exigida, pelos serviços, a prova anual de deficiência sempre que estivesse atestado que a deficiência era permanente e absoluta (R2002, p. 593 e 691).

**Prestación por hijos en el caso de disminución de ingresos del hogar**

**Discapacidad y requisitos para la renovación anual**

#### 2.4. Limites e incumprimentos

Os atrasos detetados na atribuição do RSI e da pensão social por parte dos serviços constituíram sempre uma prioridade na atuação do PJ e levaram mesmo à abertura de um processo de iniciativa própria e à realização de diversas diligências, entre as quais visitas inspetivas aos núcleos de RSI e pensão social do CD Lisboa. Tendo-se apurado que, embora os tempos médios de atribuição da pensão social já tivessem, entretanto, sofrido uma diminuição considerável, a atribuição do RSI continuava com um atraso significativo, o problema foi dado a conhecer ao MTSS, e após a adoção de algumas medidas, foi constatada uma redução aceitável do tempo médio de atribuição para

**Retrasos en la asignación de prestaciones sociales**

**Retrasos en la asignación de beneficios de compensación familiar**

cerca de três meses, sendo atualmente inferior (R2002, pp. 591 e 688, R2004, p. 418, R2006, p. 503, R2007, pp. 432, 437 e 480, e R2008, p. 368).

Problema similar (atrasos significativos) fez-se sentir em vários CD do ISS (sobretudo do Porto e de Lisboa), na atribuição das prestações de abono de família pré-natal, de abono de família a crianças e jovens e na apreciação de pedidos de reavaliação do escalão do abono de família devido à diminuição de rendimentos). Em 2015, foi dirigida chamada de atenção ao Conselho Diretivo do instituto, no sentido de o problema ser resolvido, na sequência do qual foram adotadas medidas de contingência por parte do ISS, que se traduziram, nomeadamente, na redistribuição dos processos pendentes pelos vários CD, tendo sido dadas orientações aos mesmos, no sentido de dar prioridade aos processos pendentes (R2015, p. 75).

## 2.5. Garantias

**Información a beneficiarios de prestaciones sociales**

Ao longo dos anos, o PJ tem vindo a atuar como garante do direito à informação dos cidadãos beneficiários de prestações sociais, com uma atuação insistente, em face do reconhecimento do papel de relevo que o conhecimento pode ter para prevenir muitos casos de desproteção, assim como erros e burocracia desnecessários. Neste contexto, foi chamada a atenção de determinado CD para o atraso de 18 meses verificado na resposta a pedido de pensão social apresentado por carta, e para o facto de esta não ter sido considerada como requerimento, por não ter sido utilizado formulário próprio. O PJ formulou reparo no sentido de ser corrigido o procedimento, passando-se a considerar requerimentos (de pensão social) os pedidos apresentados, mesmo fora de formulário próprio, devendo os serviços, se necessário, pedir o aperfeiçoamento dos pedidos incompletos (R2008, p. 510).

**Responsabilidad de la Administración por información errónea**

O PJ tem também intervindo muitas vezes para que os serviços assumam plena responsabilidade pelas informações (erradas) que prestam e reparem os prejuízos delas resultantes para os beneficiários, assegurando-lhes a devida proteção. A este propósito, refira-se o caso de CD que estava a exigir a uma reclamante que restituísse o montante do subsídio social de desemprego que lhe havia sido pago na sequência de uma decisão ilegal de prolongamento daquela prestação. O PJ verificou que a interessada havia solicitado informação expressa ao serviço sobre o seu direito ao prolongamento do subsídio social de desemprego até aos 60 anos (estava ainda com 59), idade em que poderia requerer a pensão de velhice antecipada sem penalização, tendo o CD deferido o prolongamento. Apenas depois de a pensão ter sido atribuída, foi verificada a ilegalidade da decisão e, em consequência, revogado o ato de atribuição do subsídio e exigida a restituição dos valores recebidos. Mas o PJ interveio no sentido de o serviço assumir a responsabilidade pela informação errada que havia prestado, nos termos do art. 7.2 CPA, posição que foi acatada e que permitiu que a interessada não restituísse qualquer quantia (R2007, p. 492).

A divulgação pelos serviços de informações aos beneficiários tem sido também uma preocupação constante do PJ. Assim aconteceu, por exemplo, na sequência da queixa de cidadão que, não tendo prazo de garantia para acesso à pensão de velhice, ficou sem saber a que outro tipo de proteção poderia aceder. Nesta situação foi formulado reparo ao CNP e ao ISS, que levou à alteração da prática até então seguida (R2004, p. 522).

**Acceso a la información**

### 3. AÇÕES A FAVOR DAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE POBREZA

#### 3.1. Para favorecer o exercício de outros direitos sociais

##### a) *Educação e cultura*

Com relevo para a ASE e no quadro da EPE, em 2000 o PJ recomendou ao Governo que assumisse progressivamente o dever, legalmente estabelecido, de suportar integralmente os encargos da componente educativa da mesma<sup>7</sup>.

Tem sido sentida a necessidade de intervenção para garantia da gratuidade da escolaridade obrigatória, de que foi exemplo a comunicação feita ao Governo, em 2010, de um conjunto de situações envolvendo a exigência de diversas quantias no ato de matrícula<sup>8</sup>.

**Gratuidad de la enseñanza obligatoria**

Foram sentidas de forma especial as questões do apoio às crianças com NEE a partir de 2013. No 1.º ciclo do EB registaram-se ainda queixas quanto a questões relacionadas com o custo das refeições escolares. Em situação já repetida, alertou-se o município responsável para que a isenção, total ou parcial, do pagamento de refeição escolar a alunos beneficiários da ASE não pode ser contornada pela fixação de taxas por serviços supostamente adicionais<sup>9</sup>. Esta chamada de atenção foi acatada.

**Costos comedores escolares**

No transporte escolar, assinalou-se a conduta, sem base regulamentar, por parte de determinado município, ao concentrar a concessão de apoio pecuniário para aquisição dos títulos de transporte apenas na segunda metade do ano letivo. O PJ considerou que tal solução dificultava a gestão do orçamento familiar, para além de desconsiderar o esforço financeiro suplementar exigido no arranque do ano letivo, com a aquisição dos manuais escolares e de outros materiais necessários<sup>10</sup>.

**Ayudas monetarias para el transporte escolar**

Em momento anterior ao do enquadramento dos alunos em sede de ASE pelo regime do abono de família, realce-se, no 1.º ciclo do EB, a situação de um aluno que perdera o direito ao subsídio escolar de que beneficiava, por falta de uniformização das regras aplicadas pelo município em que residia e por aquele em que se situava o EE. Assim, tendo ocorrido mudança de EE, neste caso para um localizado

**El criterio de residencia**

<sup>7</sup> R2000, p. 306.

<sup>8</sup> R2010, p. 78.

<sup>9</sup> R2013, p. 96 e respetivo *Anexo: Tomadas de posição*, p. 210.

<sup>10</sup> R2015, p. 121 e 122.

**Ayudas para acceso a la educación superior**

na área em que exercia atividade laboral a mãe do aluno, as regras do município da nova escola atribuíam apoios aos alunos residentes, consagrando as regras do município de residência o apoio a alunos que frequentassem as escolas aí situadas. Face a este conflito negativo, foi alcançada a articulação entre as duas autarquias, com atribuição retroativa dos apoios sociais e uniformização de critérios para futuro<sup>11</sup>.

A ação social no ensino superior<sup>12</sup> representa uma das matérias mais significativamente objeto de queixa no ES. As queixas demonstraram a necessidade de clarificação e fiscalização dos regimes e respetiva prática instituída, quer de concessão dos apoios sociais, quer de pagamento de propinas, no âmbito do financiamento do ES<sup>13</sup> e constantes dos regulamentos de cada instituição. O regime jurídico de atribuição de bolsas de estudo tem sofrido alterações com a intervenção do PJ, destacando-se, no cálculo do rendimento para concessão de bolsa, a dedução das despesas de empréstimo contraído para obras na habitação, como necessidades de habitação do agregado, independentemente de a mesma ter sido adquirida ou herdada<sup>14</sup>.

**Concesión de becas y cálculo de ingresos**

Em 2013, foi dirigida recomendação ao Governo<sup>15</sup> para se alcançar diversas modificações no regime da concessão de bolsas de estudo, designadamente maior paridade na consideração dos rendimentos, independentemente da sua fonte, e no tratamento do património imobiliário e mobiliário, e irrelevância do recebimento de subsídio de desemprego em prestação única. Foi também recomendado e logo acatado<sup>16</sup> que a existência de dívidas fiscais ou à segurança social só excluísse os candidatos que fossem pessoalmente responsáveis pelas mesmas. Em matéria de procedimentos na concessão de bolsas de estudo, alcançou-se a modificação de mecanismos, burocráticos e socialmente injustos, como a necessidade de validação eletrónica do efetivo recebimento, em conta bancária, das bolsas de estudo, com penalizações em caso de incumprimento que facilmente conduziam à revogação da bolsa<sup>17</sup>.

*b) Saúde*

**Gratuidad de las prestaciones sanitarias**

Os aspetos de índole financeira, enformados pela característica da tendencial gratuitidade do SNS, evidenciaram-se ao longo dos últimos anos, no conjunto das queixas recebidas. Para além de intervenções nos casos concretos, a apreciação do atual regime jurídico das taxas moderadoras (V.II.4.a) culminou com a formulação da Recomendação 11/B/2012, ainda com vários aspetos sob apreciação por

<sup>11</sup> Proc. R-6558/07.

<sup>12</sup> Percentagem de queixas: 19% em 2011; 13% em 2012; 10% em 2013; 9% em 2014 e 10% em 2015.

<sup>13</sup> Art. 16 e seguintes da L 37/2003.

<sup>14</sup> R2007, p. 885.

<sup>15</sup> Recomendação 9/B/2013 (R2013, nas respetivas *Tomadas de Posição*, p. 192, e R2014, p. 96, e no Anexo: *Tomadas de posição*, p. 232 e 247).

<sup>16</sup> D 627/2014, de 14 de janeiro.

<sup>17</sup> R2008, p. 640.

parte do Governo<sup>18</sup>. Abstendo-se de adotar posição a respeito do *quantum* associado ao aumento então previsto, centrou-se o PJ na procura de maior justiça social e equidade das soluções legalmente vertidas, essencialmente quanto às condições de isenção dos tributos. A P 289-B/2015, de 17 de setembro, veio excepcionar expressamente dos rendimentos brutos contabilizados para a avaliação da insuficiência económica as «*prestações por encargos familiares, encargos no domínio da deficiência e da dependência do subsistema de proteção familiar e prestações pecuniárias de carácter eventual concedidas, no âmbito do subsistema de ação social*»; por seu turno, o DL 117/2014, de 5 de agosto, reconheceu a isenção de pagamento aos requerentes de asilo e refugiados, bem como aos menores sujeitos a tutela institucional do Estado, ambos os diplomas representando um passo para o aperfeiçoamento do regime, em conformidade com propostas formuladas pelo PJ. Mantém-se, porém, a preocupação quanto à relevância da composição de cada agregado familiar e melhor delimitação do rendimento relevante, aspetos sinalizados na mencionada recomendação.

A universalidade e igualdade que caracterizam o SNS convocam a questão de quem a ele tem acesso, assumindo-se como paradigmática a atuação do PJ face à situação dos estrangeiros legalmente residentes em Portugal. Motivado pela recusa de tratamento a um cidadão de um país africano a residir legalmente em Portugal há 18 anos, as diligências adotadas conduziram à aprovação do D 25360/2001, de 12 de dezembro, pelo Ministro da Saúde. Neste diploma ficou garantido o acesso ao SNS, em igualdade de circunstâncias com os cidadãos portugueses, de cidadãos estrangeiros legalmente residentes em Portugal. Mais foi afirmado o carácter absoluto, logo universal, do direito de qualquer pessoa a receber assistência médica, ainda que permanecendo em situação irregular no País, sem prejuízo da assunção da responsabilidade pelos encargos incorridos<sup>19</sup>. Também neste último caso resulta salvaguardada a exclusão do pagamento de encargos, em função dos resultados de uma aferição casuística da respetiva situação económica e social que o justifique, conforme previsto no ponto 5 do D 25360/2001.

Ainda na perspetiva de garantir o acesso de todos aos cuidados de medicina preventiva, curativa e de reabilitação, tem o PJ pugnado pela transparência, homogeneização e ampla publicitação dos critérios de acesso a oferta de maior escassez, como sejam os tratamentos de fertilidade ou a saúde oral. Em uma situação concreta foi possível superar dificuldades burocráticas imputáveis à Administração, relacionadas com o rigor das regras de organização estabelecidas, viabilizando-se o acesso extemporâneo de uma jovem à referenciação prevista para os 13 anos e posterior sequência no âmbito do Programa Nacional de Saúde Oral<sup>20</sup>.

Respeitando os limites da sua competência que excluem, como regra geral, a ingerência em decisões atinentes à distribuição de recursos, não se tem furtado o PJ de prosseguir o princípio da equidade e

**Principios de universalidad e igualdad**

**Atención de medicina preventiva, curativa y de rehabilitación**

**Acceso a los medicamentos**

<sup>18</sup> R2012, p. 120 e 121.

<sup>19</sup> R2001, p. 391.

<sup>20</sup> R2015, p. 125.



o propósito de superar possíveis dicotomias imputáveis a condição de carência económica, também em relação ao acesso a medicamentos e, em particular, à inovação científica, através de ações concertadas envolvendo os responsáveis políticos pela pasta da saúde e os órgãos de gestão das unidades hospitalares envolvidas.

**Derecho a la elección del médico**

A defesa concreta dos mais vulneráveis, em termos sociais e económicos, é ilustrada pela intervenção do PJ perante a queixa de um cidadão que terá sido encaminhado para unidade de saúde distinta, pelo facto de o apartado postal apresentado como domicílio não corresponder à área geográfica de influência da unidade de saúde onde era acompanhado e na qual confiava. Sendo conhecida a condição social extremamente frágil em que se encontrava associada a uma probabilidade de não ter residência fixa (por se tratar de um sem-abrigo), foi sugerida, com sucesso, a manutenção da existente ligação ao sistema de saúde, também com o objetivo de evitar o indesejável agravamento da situação de exclusão social vivida.

*c) Habitação e serviços domiciliários*

O PJ tem assinalado deficiências da legislação relativa ao direito à habitação, emitindo recomendações ou sugestões para a sua interpretação, alteração, revogação ou para a elaboração de nova legislação.

**Intervenciones para la rehabilitación urbana**

A reabilitação urbana tem vindo a motivar várias iniciativas. Em 1995, atendendo ao elevado número de queixas relativas às deficientes condições de conservação de edifícios habitacionais, alguns dos quais ameaçando ruína ou tendo sofrido derrocada, foi realizado um estudo aprofundado em resultado do qual foram dirigidas recomendações ao Município de Lisboa e ao Governo. Em 2004, foi publicado estudo, em forma de monografia<sup>21</sup>, na qual são abordados os temas da degradação urbanística, o apoio financeiro à reabilitação dos edifícios, procurando identificar estrangulamentos na intervenção dos poderes públicos. Reconhece-se na falta de condições de conforto, higiene e segurança das habitações degradadas uma grave lesão da dignidade humana.

**Estrategia Nacional para la Vivienda: edificios abandonados**

Tendo em conta o largo número de prédios devolutos e/ou abandonados, o PJ sugeriu ao Governo que criasse um procedimento com vista a permitir a perda a favor do Estado dos prédios urbanos sem proprietário conhecido. Esta sugestão foi acolhida na Estratégia Nacional para a Habitação (II.15, § 4.1).

Os critérios utilizados no cálculo de renda apoiada e as suas repercussões nas famílias com baixos rendimentos há muito que ocupam este órgão de Estado. Em 2008, foi sugerido ao Governo a alteração do Regime da Renda Apoiada (DL 166/93, de 7 de maio). Apontava o então PJ que o sistema é injusto, sugerindo alterações, de modo a que a dimensão do agregado familiar seja tida em conta.

**Régimen del contrato de arrendamiento**

As alterações introduzidas pela L 31/2012, de 14 de agosto, ao Novo Regime do Arrendamento Urbano têm justificado queixas

<sup>21</sup> «O Provedor de Justiça e a Reabilitação Urbana» disponível em <http://www.provedor-jus.pt>.

contra a atualização dos valores de renda. Têm sido dirigidas sugestões ao Governo, algumas das quais foram acolhidas pela Assembleia da República na L 78/2014, de 19 de novembro, designadamente quanto à possibilidade de os inquilinos requererem uma nova avaliação do imóvel e a uniformização dos requisitos de prova anual junto do senhorio de um rendimento anual bruto corrigido inferior ao padrão legal.

Tem interesse a Recomendação 4/A/2014<sup>22</sup>, na medida em que, apreciada queixa contra a cessação do pagamento de subsídios de renda atribuídos com base em regime jurídico não substituído por nenhum outro nem revogado com efeitos retroativos, concluiu-se que o mesmo continua a aplicar-se aos arrendatários a quem tinha sido atribuído, contanto que não ocorra acumulação. Assim, recomendou o PJ que fosse retomado o pagamento dos subsídios e ressarcidos os lesados pela privação sofrida desde então.

No domínio da habitação social ou a custos controlados, a intervenção do PJ tem essencialmente origem em queixas de agregados familiares em situação de vulnerabilidade económica e social e versa as listas de espera para atribuição de alojamento, o realojamento por inadequação do fogo e a atualização das rendas sociais. Perante a impossibilidade frequente de atribuir a alternativa habitacional pretendida, procura-se garantir que o cidadão seja informado sobre os apoios sociais e económicos disponíveis e promove-se a articulação e o encaminhamento de casos com contornos humanitários ou de ação social para instituições particulares de solidariedade social.

Têm sido objeto de queixa operações de despejo e demolição de algumas habitações precárias de bairros clandestinos, situados nos arredores de Lisboa e executadas pelo poder local. A requalificação dos bairros clandestinos estava prevista em programa especial de alojamento (DL 163/93, de 7 de maio) ao abrigo do qual foram recenseadas as famílias que ali moravam. Decorridos vinte anos, o programa de realojamento ainda não se mostra concluído. E não se prevê uma solução condigna para os agregados familiares que, em consequência de uma fiscalização deficiente e de uma atuação retardada, se instalaram nas construções desocupadas e criaram expectativas de ali poderem continuar a residir ou, em alternativa, de beneficiarem de programas de apoio. O PJ sugeriu ao município em causa que não prosseguisse as demolições e despejos sem que o município, o Estado e eventualmente outras instituições estivessem em condições de realojar todos os agregados familiares. Além disso, têm sido acompanhadas de perto as situações que suscitam preocupações de ordem humanitária, designadamente por carência económica extrema. Foi formulada a Recomendação 3/B/2016, no sentido de que o Governo, em prazo não superior a cento e oitenta dias, adote iniciativa legislativa tendente a rever o diploma que aprovou o Programa Especial de Realojamento nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto (PER), o qual, por se tratar de um instrumento manifestamente desatualizado, decorridos que estão mais de vinte anos desde a sua aprovação, não tem permitido que os municípios aderentes alcancem

**Vivienda social:  
listas de espera**

**Viviendas precarias  
y programas de  
realojamiento**

<sup>22</sup> <http://www.provedor-jus.pt/?idc=67&cid=15411>.

**Información a ciudadanos**

os objetivos pretendidos nem, tão-pouco, tem permitido dar a resposta devida aos cidadãos interessados.

À intervenção do PJ na matéria da habitação consiste, muitas vezes, em informar os cidadãos sobre os seus direitos e a encaminhá-los para os meios de resolução de litígios. Está excluída da sindicância do PJ a atuação das entidades privadas, entre as quais as instituições de crédito com as quais os cidadãos celebraram o contrato de crédito à habitação, à exceção de uma instituição bancária atendendo à natureza pública dos seus capitais.

**Información a los consumidores del sector eléctrico**

O setor da eletricidade tem sido objeto de um elevado número de queixas ao PJ, muitas vezes motivadas pela liberalização do respetivo mercado e pelas dúvidas que a matéria ainda suscita, razão pela qual foram formuladas sugestões à Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos, nomeadamente em matéria de garantias de informação a prestar aos consumidores.

**Medidas ante la interrupción del servicio de gas**

Em caso em que se verificou a interrupção do fornecimento de gás após o pagamento da dívida do consumidor e o decurso do prazo regulamentar fixado para restabelecimento do serviço, não só se logrou alcançar a restituição dos valores que haviam sido cobrados a título de despesas de interrupção e religação, como o caso permitiu ainda suscitar junto da entidade reguladora do setor a necessidade de adoção de medidas tendentes a aperfeiçoar a comunicação entre o operador de rede e o comercializador de último recurso, por forma a garantir um adequado cumprimento do Regulamento da Qualidade de Serviço.

**Tarifa a usuarios del servicio de energía eléctrica**

Relativamente ao tarifário aplicável aos utentes do serviço de energia elétrica o PJ já tomou posição, após ter concluído que o procedimento seguido pelas empresas do grupo da concessionária da distribuição de energia elétrica em sede de liquidação, cobrança e isenção da contribuição para o audiovisual introduz distorções ao regime legal aplicável, com prejuízo financeiro dos próprios sujeitos passivos<sup>23</sup>.

São de sublinhar as situações em que se alcança uma melhoria da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos, como aconteceu com a alteração do modelo de pré-aviso de suspensão do fornecimento do serviço, por mora no pagamento, em uso num concelho, com vista a uma melhor apreensão do seu teor pelos consumidores.

**Tarifas sociales de agua, aguas residuales y residuos**

O PJ também se pronunciou sobre o acesso ao tarifário social dos serviços públicos de abastecimento de água, de saneamento de águas residuais e de gestão de resíduos urbanos, por cidadãos estrangeiros. Consubstanciando a condição de recenseamento eleitoral imposta a impossibilidade objetiva de acesso daqueles utilizadores finais domésticos à tarifa social, em violação da CRP e da lei, têm sido os municípios exortados ao seu afastamento<sup>24</sup>.

*d) Exequibilidade dos direitos***Quejas ante entes municipales**

Na sequência de queixa, o PJ recomendou a eliminação dos preceitos regulamentares que preveem a cobrança de taxa pelo pedido e apre-

<sup>23</sup> Recomendação 15/A/2013, <http://www.provedor-jus.pt/?idc=67&idi=15300>.

<sup>24</sup> Em <http://www.provedor-jus.pt/?idc=35&idi=15481>.

ciação de queixa, denúncia ou reclamação a determinado município, defendendo que impor um tributo por ocasião do exercício de um direito que, ao mesmo tempo, é um dever cívico consubstanciava a criação de uma receita fiscal. A recomendação foi acatada.

Em outra situação, um cidadão sem-abrigo alegava que —apesar de não ter residência fixa— se vira compelido a indicar uma morada para renovação do Cartão do Cidadão, sob pena de este não ser emitido. Além do mais, a indicação de tal morada, de um familiar, tinha consequências no que respeita à percepção de apoios sociais, já que, por força da condição de recursos, acabava por ser inelegível aos mesmos, uma vez que na determinação da sua condição económica eram considerados todos os rendimentos do agregado familiar correspondente àquela morada. Foi ouvido o Instituto dos Registos e do Notariado, entidade responsável pela emissão do Cartão de Cidadão, que salientou que, por força da lei, a morada ali indicada tinha passado a ser o canal privilegiado e obrigatório de comunicação entre o cidadão e os diversos organismos do Estado, sem prejuízo de futuramente poder vir a ser possível a indicação exclusiva de um endereço eletrónico. Mas, daqui apenas resultava que ainda que o queixoso indicasse um endereço postal físico para contacto com a segurança social, não tinha que seguir-se que tal endereço correspondesse à sua residência para efeitos de apoios sociais, no sentido de que podia demonstrar que o agregado familiar correspondente àquela morada não era o seu —sem prejuízo de caber aos serviços competentes da segurança social averiguar tal alegação.

**Requisitos para la  
emisión de la *Cartão  
do Cidadão***

### 3.2. Em outros âmbitos

#### a) *Direito penal e administrativo sancionador*

A este órgão do Estado não assiste qualquer prerrogativa de intervenção junto dos tribunais ou dos serviços do Ministério Público com o objetivo de inspecionar, fiscalizar ou influenciar a forma como são decididas as questões submetidas ao poder judicial. Neste sentido, o PJ apenas logrará exercer os seus poderes de inspeção e fiscalização se os mesmos incidirem sobre assuntos relacionados com a organização administrativa dos tribunais e serviços do Ministério Público. Não pode, por conseguinte, o PJ apreciar da bondade das decisões do poder judicial, sob pena de violação dos princípios da independência dos tribunais e da prevalência das decisões dos mesmos sobre as de quaisquer outras autoridades (arts. 203 e 205.2 CRP e art. 22.2 EPJ).

**Competencias del  
PJ y principio de  
independencia**

Como já se referiu (II.15, § 4.2 a), quando entenda existir ao alcance dos queixosos um meio especialmente previsto na lei para a resolução da situação reclamada, o PJ pode limitar-se ao encaminhamento do reclamante para a entidade competente (art. 32.1 EPJ). É o que sucede nos processos contraordenacionais, relativamente aos quais o regime geral, referido em II.15, § 4.2 a), estabelece normas procedimentais específicas, sem prejuízo de regras adicionais constantes de regimes especiais, que devem ser acionadas pelos interessados.

Há aqui a preocupação de o PJ não ser tido como uma via informal ou adicional de recurso. Quer na apreciação da existência de eventual atraso dos tribunais na sua atividade administrativa – que é efetuada através dos Conselhos Superiores da Magistratura, dos Tribunais Administrativos e Fiscais e do Ministério Público –, quer na intervenção junto de autoridades administrativas, no caso do ilícito de mera ordenação social, em princípio, o PJ não se pronuncia quanto a aspetos que possam relevar no contexto do presente relatório.

*b) Direito laboral*

**Salario mínimo y  
escala salarial**

Durante a década de 90 do século xx houve várias intervenções do PJ que recaíram sobre as retribuições de determinados grupos de trabalhadores, na maioria dos casos trabalhadores da Administração Pública, que não observavam o salário mínimo ao tempo fixado. São exemplos destas intervenções: a Recomendação 92-A/1993<sup>25</sup>, a propósito das retribuições dos trabalhadores de instituições particulares de solidariedade social; a Recomendação 4/B/1995<sup>26</sup>, sobre a atualização do índice retributivo mais baixo da escala salarial da Função Pública; e as Recomendações 7/B/1996<sup>27</sup> e 36/A/1996<sup>28</sup>, sobre as reduções na retribuição dos funcionários públicos considerados excedentes e na situação de disponibilidade.

Nos últimos anos não chegaram ao PJ queixas sobre a não observância da RMMG. Não obstante, existem em Portugal situações de trabalho não declarado e de trabalho prestado ao abrigo de outros contratos, não adequados a titular relações jurídicas de trabalho subordinado, que escondem realidades de salários baixos, muitas vezes inferiores à RMMG. Estas situações, porque não declaradas e ilegais, não são contabilizadas para efeitos estatísticos, pelo que não é possível conhecer toda a sua extensão, mas têm sido objeto de várias e diversificadas intervenções deste órgão do Estado, no sentido da sua fiscalização ou eliminação.

**Salario mínimo  
trabajadores  
expatriados**

Em 2012, o PJ apreciou a situação dos trabalhadores dos serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros que, por força das reduções remuneratórias aplicadas aos trabalhadores da Administração Pública portuguesa durante o Programa de Assistência Económica e Financeira que vigorou em Portugal entre os anos de 2011 e 2014<sup>29</sup>, viram as suas remunerações reduzidas para valor inferior ao fixado para o salário mínimo nos países onde trabalham. A posição adotada pelo PJ acabou por ser acolhida em legislação entretanto publicada, que garantiu a estes trabalhadores a RMMG do local de execução da prestação de trabalho<sup>30</sup>.

<sup>25</sup> Em <http://www.provedor-jus.pt/?idc=67&idi=3012>.

<sup>26</sup> Em <http://www.provedor-jus.pt/?idc=67&idi=2685>.

<sup>27</sup> Em <http://www.provedor-jus.pt/?idc=67&idi=1908>.

<sup>28</sup> Em <http://www.provedor-jus.pt/?idc=67&idi=1886>.

<sup>29</sup> Em rigor, as reduções remuneratórias foram aplicadas até 2015.

<sup>30</sup> Esta intervenção vem descrita a páginas 74 do Relatório do Provedor de Justiça relativo ao ano de 2012, disponível em [http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Relatorio\\_AR\\_2012\\_v3.pdf](http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Relatorio_AR_2012_v3.pdf).

c) *Direito financeiro e tributário*

Uma alteração legal (art. 53 do Código IRS, CIRS) efetuada no sentido de equiparar gradualmente as deduções específicas dos pensionistas às dos trabalhadores dependentes<sup>31</sup>, fez reacear que o mecanismo que alegadamente conferia o mesmo tipo de proteção do mínimo de existência aos rendimentos de trabalho dependente e pensões deixasse de estar garantido, pelo que o Governo foi ouvido sobre o assunto pelo PJ. A alteração legislativa que veio assegurar essa proteção foi introduzida no art. 70 CIRS, para vigorar a partir do ano de 2012<sup>32</sup>.

Relativamente ao mínimo de existência em sede de IMI, o Provedor de Justiça teve várias intervenções – ainda que informais – sobretudo no que respeita aos requisitos subjetivos das isenções: até 2011, o valor do rendimento era de 13300€, tendo passado, em 2012, para 12540€ e, posteriormente, para 14630€.

Relativamente aos rendimentos recebidos ou postos à disposição do sujeito passivo em ano diferente daquele em que foram produzidos (caso típico do pagamento de retroativos de salários ou pensões), o PJ recomendou alteração legislativa que permitisse restabelecer a justiça própria do mecanismo de reporte de rendimentos, defendendo que cada parcela de rendimento paga retroativamente deva ser tributada em conjunto com os rendimentos, não do ano do pagamento, mas do ano da produção dos retroativos pagos. Salientou o PJ<sup>33</sup>, nessa ocasião, a especial importância de proteger os contribuintes que auferem menores rendimentos, em especial aqueles cujo rendimento anual, quando não acrescido de rendimentos produzidos em anos anteriores, se situa abaixo do mínimo de tributação.

**Exenciones y desgravaciones fiscales**

**Mínimo vital y exenciones y desgravaciones fiscales**

**Ingresos recibidos en año distinto al producido**

d) *Direito processual*

No que respeita à intervenção do PJ em sede do regime de acesso ao direito e aos tribunais valem as considerações efetuadas a propósito da intervenção em sede ilícito de mera ordenação social. As normas identificadas em II.15, § 4.2 d) especificam os termos em que a Administração avalia a capacidade económico-financeira dos requerentes de apoio, atividade técnica subtraída à apreciação deste órgão do Estado, salvo casos de erro grosseiro ou manifesto, detetado antes da conclusão do procedimento administrativo.

Da decisão da Administração cabe exclusivamente impugnação judicial, que pode ser intentada diretamente pelo interessado, não carecendo de constituição de advogado, mas que deve ser entregue no serviço de segurança social que apreciou o pedido de proteção jurídica, no prazo de 15 dias após o conhecimento da decisão (arts. 23 e 26 a 28 L 34/2004, de 29 de julho).

<sup>31</sup> A dedução específica é um valor subtraído aos rendimentos previamente à aplicação da taxa de imposto, reduzindo, por isso, o montante sujeito a tributação.

<sup>32</sup> Em <http://www.provedor-jus.pt/?idc=35&idi=152>.

<sup>33</sup> Em <http://www.provedor-jus.pt/?action=5&idc=67&idi=1125>.

### Intervención del PJ para garantía de mínimo vital

No uso de competência própria, pode o PJ assinalar as deficiências de legislação que verificar (art. 20.1 b), EPJ). Em uma situação específica, a exigência de garantia de um mínimo existencial motivou intervenção deste órgão do Estado junto do legislador. De facto, o Regulamento Disciplinar da Polícia de Segurança Pública<sup>34</sup> em vigor prevê que, no caso de funcionários e agentes aposentados, possa ocorrer sanção de perda do direito à pensão, por três ou quatro anos (art. 26). Mas a necessidade de salvaguardar um mínimo de existência condigna determinou o PJ a defender a necessidade de assegurar aos cidadãos envolvidos a percepção de um rendimento mínimo, que não ponha em causa as condições básicas de vida. Tal sugestão foi acolhida, prevendo-se que no processo legislativo então em curso fosse salvaguardada a regra da impenhorabilidade de dois terços da parte líquida das prestações periódicas pagas a título de aposentação (art. 738.1 do CPC)<sup>35/36</sup>.

#### e) *Direito privado*

O Provedor de Justiça tem recebido queixas relativas à não atribuição de tarifas sociais no setor da eletricidade, intervindo junto do comercializador e da entidade reguladora com vista a garantir o cumprimento rigoroso dos critérios de elegibilidade.

## 4. GRUPOS VULNERÁVEIS

### 4.1. Infância e adolescência

#### Línea telefónica gratuita - *Childline*

Já se disse (III.1) que o PJ criou, em 1993, uma linha telefónica gratuita –*Linha da Criança*– destinada a acolher as queixas relativas a crianças que se encontrem em situação de risco ou perigo, as quais são transmitidas pelas próprias ou por adultos em seu nome. O Provedor de Justiça averigua a situação e estabelece contacto direto com as entidades públicas com competência e, em colaboração com estas, procura as soluções mais adequadas para os casos concretos.

### 4.2. Migrantes

#### Acceso a la educación de los extranjeros

Por denúncia recebida de docentes indignados com o facto, conheceu-se em 2002 a recusa de aceitação da candidatura de alunos estrangeiros a frequentar o ESEC, aos apoios na ASE. Verificou-se que tal

<sup>34</sup> Aprovado pela L 7/90, de 20 de fevereiro. Pode ser consultada em <https://dre.pt/application/file/a/332984>.

<sup>35</sup> Aprovado pela L 41/2013, de 26 de Junho. Em versão consolidada, pode ser consultado em [http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=1959&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&so\\_miolo=](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1959&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&so_miolo=)

<sup>36</sup> Com interesse para a questão em apreciação, os Acórdãos do TC 72/2002; 858/2014; 62/2016 e 107/2016, que pode ser consultados em <http://www.tribunal-constitucional.pt/tc/acordaos/>

ocorria apenas na região de Lisboa, por se entender necessária a existência de acordo específico com o Estado de origem. Efetuadas diligências junto do Ministério da Educação, foram emitidas orientações para a adoção da prática defendida pelo PJ, dispensando-se tais acordos<sup>37</sup>.

No âmbito do ES, verificou-se, em 2007, que a lei restringia o acesso à ASE em função da nacionalidade, com afastamento, por regra, da generalidade dos estudantes sem cidadania europeia. Foi recomendada a eliminação desta restrição<sup>38</sup>, o que se alcançou<sup>39</sup>, com o alargamento da ASE a todos os cidadãos estrangeiros que há pelo menos cinco anos residam em Portugal.

### 4.3. Idosos

Também já se disse (III.1) que PJ igualmente criou linha telefónica gratuita especialmente vocacionada para os problemas da população com uma idade mais avançada –*Linha do Cidadão Idoso*–, prestando informações sobre os seus direitos e apoios de que poderão beneficiar, e contactando as entidades vocacionadas para resolução da situação.

**Línea telefónica gratuita de adultos mayores**

### 4.4. Pessoas com deficiência ou em situação de dependência

No âmbito do processo de revisão do regulamento de atribuição de bolsas de estudo, foi sugerida ao Secretário de Estado do Ensino Superior, mas sem resultados, a alteração das condições de elegibilidade dos candidatos a bolsa de estudo com deficiência física, sensorial ou outra, alargando a capitação do rendimento familiar ou a consideração das despesas permanentes relacionadas com aquela. A redação atual, em que a atribuição do complemento de bolsa está dependente do preenchimento das condições de elegibilidade e a não consideração de quaisquer despesas de saúde, implica uma distorção nos cálculos dos rendimentos, penalizando as famílias com situações pessoais mais débeis de deficiência, tratando de forma idêntica agregados familiares que dispõem da totalidade dos respetivos rendimentos e os agregados familiares cujos rendimentos estão, à partida, limitados<sup>40</sup>.

**Asignación de becas para personas con discapacidad**

## 5. FONTES NA INTERNET

Provedor de Justiça:

<http://www.provedor-jus.pt>

Tribunal Constitucional:

<http://www.tribunalconstitucional.pt>

<sup>37</sup> R2003, p. 1010.

<sup>38</sup> Recomendação 2/B/2007 (R2007, pp. 738 e 754, e R2008, p. 69).

<sup>39</sup> Pelo DL 204/2009, de 31 de agosto.

<sup>40</sup> Proc. Q-1874/14.





## 16. PUERTO RICO \*

1. INSTITUCIONES Y POLÍTICAS. 2. DERECHO A LA PROTECCIÓN FRENTE A LA POBREZA. 3. ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA: 3.1. Para favorecer el ejercicio de otros derechos sociales: a) *Trabajo y Seguridad social*; b) *Salud*; c) *Vivienda y servicios públicos domiciliarios*. 4. GRUPOS VULNERABLES: 4.1. Mujeres en situación de vulnerabilidad; 4.2. Niñez y adolescencia; 4.3. Adultos mayores y personas con discapacidad

### 1. INSTITUCIONES Y POLÍTICAS

El cuadro que se presenta en PR sobre la situación de la pobreza y las responsabilidades que la OPC viene llamada a ejercer, obligan a esta a accionar frente a dicho fenómeno. La OPC, a través de su Procuradora, Hon. Iris Miriam Ruiz Class, en ocasión de la celebración de la XVIII Asamblea Anual de la Federación Iberoamericana de Ombudsmen en 2013 en San Juan, Puerto Rico, delineó el rol de esta institución frente a la pobreza. Esto es, aunar esfuerzos con el gobierno central en sus estrategias programáticas y fiscalizar el fiel cumplimiento de las aspiraciones y políticas establecidas mediante legislación.

Nuestra Oficina tiene el deber de velar por las leyes, reglamentos y por los procedimientos gubernamentales establecidos para el beneficio de nuestra ciudadanía, incluyendo aquellos establecidos para aliviar a las PSP. Con el propósito de clasificar y definir los derechos fundamentales violados según las reclamaciones presentadas por los ciudadanos, mediante Orden Administrativa Núm. 03-002 del 21

**Rol de la OPC frente a pobreza**

**Código de Derechos Humanos de la OPC**

---

\* *Abreviaturas*: ADFAN = Administración de Familia y Niños; ADSEF = Administración de Desarrollo Socioeconómico de la Familia; ASES = Administración de Seguros de Salud de Puerto Rico; ASUME = Administración para el Sustento de Menores; AVP = Administración de Vivienda Pública; CPPR = Código Penal de Puerto Rico; CPR = Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico; DPR = Decisiones de Puerto Rico; DF = Departamento de la Familia; DTRH = Departamento del Trabajo y Recursos Humanos; DV = Departamento de la Vivienda; ELAPR = Estado Libre Asociado de Puerto Rico; EUA = Estados Unidos de América; OCE = Oficina de Comunidades Especiales; OPC = Oficina del Procurador del Ciudadano de Puerto Rico; PAN = Programa de Asistencia Nutricional; PR = Puerto Rico; PRO SE = Programa de Acceso para Litigantes por Derecho Propio; PROSPERA = Programa de Sustento de Personas de Edad Avanzada; PSP = Persona en Situación de Pobreza; SAL = Sociedad para la Asistencia Legal; SINOT = Seguro por Incapacidad No Ocupacional Temporera; TANF = Programa de Ayuda Temporal para Familias Necesitadas; UPR = Universidad de Puerto Rico.

de enero de 2003, la Oficina adoptó un Código de Derechos Humanos para estar cónsonos con el lenguaje utilizado por las instituciones iberoamericanas de defensoría de derechos humanos y concienciar a los funcionarios públicos locales de la naturaleza de las lesiones que ellos y sus instituciones cometen al faltar a su deber ministerial. Esto nos ha facilitado la clasificación de las situaciones presentadas por la ciudadanía y la identificación del derecho lesionado según el acto administrativo que motiva la reclamación.

**Facilidades de acceso a la OPC**

Para abarcar a todo el territorio nacional, la OPC advino en convenio con el Servicio Postal de EUA para tener disponibilidad de tarjetas con sellos pre-pagados en la que cualquier ciudadano, incluso aquellos en las áreas más remotas, puedan llegar a los más de cien oficinas de correos del país y escribir su reclamación contra la agencia gubernamental que le aqueja. También, en miras a ser un ente conciliador y con acceso directo a las altas esferas de las agencias gubernamentales concernidas, la OPC implantó un programa de nombramiento de funcionarios como facilitadores de cada una de dichas entidades. El facilitador, funcionario de alta jerarquía en la agencia, respondería directamente a la OPC limitándose así la burocracia para con los reclamos iniciados en nuestra Oficina.

**Funciones y competencias de la OPC: revisión de las políticas públicas contra la pobreza y programas de atención a PSP**

La OPC tiene el deber ministerial de atender a los ciudadanos que soliciten que intervengamos en los actos administrativos que aparentan ser contrarios a la ley o a los reglamentos, siendo estos irrazonables, injustos, arbitrarios, ofensivos o discriminatorios, basados en error de hechos o ejecutados en forma ineficiente. Esto es, en su promulgación o en su interpretación y ejecución. Nuestra ley orgánica nos brinda la jurisdicción para intervenir y requerir a la agencia que nos informe sobre esa situación en particular (II.4.1). Nuestra gestión, según la evaluación y particularidad de la situación traída a nuestra atención, concluye en una orientación, una coordinación con otro ente público o privado, o resolviendo la situación planteada por el ciudadano. Tenemos que asegurar que el resultado de nuestra intervención es el servicio a que el ciudadano tiene derecho a recibir. Las políticas públicas contra la pobreza y los programas creados para atender a sus víctimas son esencialmente revisados por la OPC mediante las reclamaciones que los PSP traen a nuestra atención por violación a lo estatuido o erróneamente aplicado o interpretado. En ese sentido, nuestro rol principal en las acciones a favor de la erradicación de la pobreza en PR es la fiscalización de las agencias gubernamentales que administran tales programas (II.2.1).

El DF presenta ante la OPC para 2005, 2011 y 2014; 56, 12 y 30 reclamaciones, respectivamente. El tipo de reclamación que se destaca en esta agencia es problemas con la elegibilidad al PAN de las PSP, problemas con el servicio de los beneficios cualificados, pagos por tales beneficios, y coordinación con el Seguro Social sobre información requerida.

La ADSEF presenta ante la OPC para 2005, 2011 y 2014; 42, 31 y 65 reclamaciones, respectivamente. La ADFAN presenta ante la OPC para 2005, 2011 y 2014; 75, 99 y 120 reclamaciones, respectivamente. Ambas agencias registran causas de reclamaciones similares

sobre el tema. Estos son; problemas con el pago de beneficios, problemas con la elegibilidad para programas federales o de asistencia nutricional, subsidios y beneficios. En ADFAN se destacan también las reclamaciones sobre programas de viviendas y asistencia personal a personas de edad avanzada.

La OCE presenta ante la OPC para 2005, 2011 y 2014; 4, 5 y 2 reclamaciones, respectivamente. Los reclamos ciudadanos más comunes para esta agencia lo fueron en problemas para las rehabilitaciones de viviendas, faltas en las contestaciones a los reclamos de los ciudadanos y la falta de pagos a funcionarios y contratistas de las comunidades.

Estas situaciones fueron atendidas y resueltas por nuestros funcionarios, asegurando el derecho constitucional de disfrutar de un nivel de vida adecuado y los servicios sociales necesarios.

Por otra parte, la OPC, adscrita a la Rama Legislativa, tiene el deber de velar todos los derechos esbozados en la CPR y vigilar la observación estricta de las leyes aprobadas en relación a las agencias de la Rama Ejecutiva (II.4.1). Conforme a lo establecido en nuestra Ley Orgánica, nuestra Oficina ha investigado varias situaciones recibidas a través de la ciudadanía. Estos casos representan violaciones a los derechos que tienen todos los ciudadanos de recibir un trato justo, conforme a las leyes y reglamentos, pero sobre todo, de forma diligente para que los servicios solicitados sean ofrecidos de forma rápida, de manera que el ciudadano pueda disfrutar de los mismos.

Otro de los deberes de la OPC como ente de la rama parlamentaria es apoyar a la Asamblea Legislativa en su deber de evaluar los proyectos de ley a ser promulgados. Para el tema del presente informe, la OPC ha comparecido ante la Comisión de Desarrollo Económico, Planificación, Comercio, Industria y Telecomunicaciones de la Cámara de Representantes de PR y la Comisión de Bienestar Social del Senado de PR. En dichas comparecencias se brindan nuestras recomendaciones sobre los proyectos de ley y la presentación de las investigaciones realizadas y relacionadas a los temas discutidos.

## 2. DERECHO A LA PROTECCION FRENTE A LA POBREZA

Algunas de nuestras contribuciones relevantes han sido la recomendación a la aprobación del Proyecto de la Cámara 510 (P. de la C. 510) del 2009, el cual crearía la Comisión Especial para la Erradicación de la Pobreza, adscrita al Departamento de Desarrollo Económico y Comercio de PR. Con el fin de brindar asesoramiento al Secretario de dicho Departamento, al Gobernador y a la Asamblea Legislativa en aquellos asuntos relacionados con la pronta eliminación de la pobreza; y, además, hacer propuestas orientadas a garantizar el pleno disfrute de los derechos humanos de la población en situación de pobreza.

La pobreza es uno de los muchos problemas que enfrenta Puerto Rico. A pesar de los esfuerzos realizados a lo largo de los años, nuestra

**Comisión Especial para la Erradicación de la Pobreza: garantía de protección y participación de las personas en situación de pobreza**

Isla todavía cuenta con uno de los niveles de pobreza más altos en comparación con otras jurisdicciones de los EUA. Enfatizamos la necesidad de que se continúe laborando afanosamente con el propósito de crear un país donde la justicia social sea palpable; donde todos sus habitantes disfruten de una calidad de vida digna, sin importar su edad, su género, su condición social, o el color de su piel. El P. de la C. 510, se presenta dirigido a hacer justicia a todas las personas que, debido a procesos complejos y extendidos en el tiempo, carecen de los recursos económicos necesarios para hacer valer su derecho a satisfacer y tener acceso a las necesidades básicas de vida. Nuestra Procuraduría avaló la aprobación de la medida por entender que proveería una herramienta sumamente útil para brindarle a la población indigente un foro donde pueden ser escuchados sus reclamos, y a su vez, una voz que exija lo que por derecho les corresponde. Consideramos que en el proyecto debía quedar expresamente plasmado que la Comisión Especial para la Erradicación de la Pobreza se rija por los principios de dignidad, vida, igualdad de oportunidades de acceso al conocimiento, paz social, convivencia, tolerancia, libertad y solidaridad. Este proyecto es afín a los principios de nuestra Procuraduría, en la medida en que propone crear una herramienta, tanto para el Estado como para el Pueblo, de expresarse y de trabajar en la consecución de esa justicia social. Lamentablemente, la Asamblea Legislativa decidió no aprobar el proyecto sino incorporar dicha misión dentro de las comisiones legislativas adviniendo actualmente el nombre de Comisión para el Bienestar Social y para la Erradicación de la Pobreza de la Cámara de Representantes de PR.

**Actividad legislativa en relación a los derechos y beneficios de las PSP**

La OPC se mantiene alerta en el quehacer legislativo en términos de ejercer su responsabilidad legal de ayudar a dicha rama a producir mejor legislación en relación a los derechos y beneficios de la ciudadanía y las PSP. Según discutido en el Capítulo II, la OPC recientemente ha intervenido por ejemplo en; el P. de la C. 1277 del 2005 que adscribiría a nuestra Oficina la Oficina del Procurador del Contribuyente del Departamento de Hacienda, el P. del S. 256 de 2009 que autorizaría a la OPC a llevar casos a los tribunales de justicia en representación de los reclamantes, el P. de la C. 2275 de 2015 que autorizaría a la OPC a imponer multas a las agencias gubernamentales por incumplir con sus deberes ministeriales, los P. del S. 1195 y 1305 de 2014 que aumentarían el salario mínimo a los empleados incluyendo aquellos que reciben propinas, el P. del S. 1239 de 2015 que brinda derechos de vacaciones y días por enfermedad a los empleados de tiempo parcial, o en casos como el P. del S. 1241 de 2015 que pretendía eliminar la OPC entre muchas otros de diversos temas.

**Acciones para garantizar una alimentación adecuada**

En cuanto al derecho a la alimentación Administración para el Sustento de Menores (ASUME) es la entidad responsable de velar por las pensiones alimentarias de los menores y de adultos mayores de 60 años para con familiares responsables bajo la Ley. Los casos más recurrentes son por: dilación en el pago de pensión alimenticia, negligencia en la localización del alimentante, problemas en el desembolso de los dineros depositados, y calendarización de vistas para atender la diversidad de asuntos. De hecho, la OPC en intervención

especial entre ASUME y la Oficina de Administración de Tribunales tuvo que forzar el diálogo y colaboración pues se afectaban por burocracia los pagos a los beneficiados de dichos servicios. ASUME presenta ante la OPC para 2005, 2011 y 2014; 359, 437 y 271 casos, respectivamente.

### 3. ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA

#### 3.1. Para favorecer el ejercicio de otros derechos sociales

##### a) *Trabajo y Seguridad social*

Históricamente, las reclamaciones ante la OPC relacionadas a la Corporación del Fondo del Seguro del Estado (CFSE) y la Administración para el Sustento de Menores (ASUME) han sido numerosas. Los casos recibidos en nuestra Oficina sobre estas agencias, demuestran que, efectivamente, los sectores más vulnerables son los más afectados. Entre estos, se encuentran las mujeres retiradas o que se han discapacitado y los menores. Durante el periodo que comprende los años fiscales del 1998 al 2001, hubo un aumento desmedido en el número de reclamaciones radicadas ante nuestra Procuraduría en contra de la CFSE. La información recopilada por nuestra Oficina nos llevó a concluir la existencia de una acción o procedimiento en la agencia en cuestión que debía ser investigada, en aras de poder contribuir a mejorar los procedimientos gubernamentales. Se llevó a cabo una Investigación Especial a la CFSE (IE-02-0470-790), respondiendo a la alegada dilación del proceso administrativo en el pago de dietas, alegada dilación en el procedimiento de notificación de las decisiones informando relación causal y alegada dilación en dar cumplimiento a las resoluciones que emite el ente apelativo, la Comisión Industrial, entre otras.

Un factor importante que se debe dejar establecido es la complejidad de la operación de la CFSE. Se trata de una función dual de rehabilitación del trabajador lesionado en el menor tiempo posible para devolverlo a la fuerza laboral. Por un lado, el área médica y del otro la compensación económica al trabajador por la lesión sufrida. Es su función determinar si la lesión reportada está relacionada al empleo para poder compensarla, y una vez determinado esto, ver si está cubierta por ley. Ante la responsabilidad gubernamental de la agencia de velar por que los fondos públicos sean definidos y contabilizados correctamente, el sistema mismo establece unos controles y revisiones para que no se provoquen pagos dobles o indebidos. Sin embargo, es necesario re-evaluar este sistema, para que funcione con mayor agilidad y sea más efectivo.

Concluimos en nuestra Investigación que mientras más tiempo pasa dentro del sistema el trabajador lesionado, más costoso resulta para la CFSE. Se incurre en un pago de dietas, de estudios y de tratamientos, si no se decide el caso el trabajador continúa dentro del

**Reclamaciones ante la OPC contra la Corporación del Fondo del Seguro del Estado y ASUME**

**Investigación sobre el funcionamiento del CFSE: resultados y recomendaciones**

proceso; la CFSE desembolsa muchos recursos económicos y el trabajador no reingresa a la fuerza laboral prontamente. Si no se brinda el tratamiento o no efectúan los pagos correspondientes el trabajador se afecta, tanto física como emocionalmente. No cobran sueldo, no reciben tratamiento rápido, no le pagan dietas o compensación y su situación personal se ve afectada. Esto le crea un problema emocional al trabajador y finalmente hay posibilidad de que la CFSE determine que no es compensable en Ley porque la lesión no estuvo relacionada al empleo. Pero lo que sí es probable es que este nuevo caso emocional fue producto de haber entrado en un sistema ineficiente y la crisis emocional acrecentó ante la imposibilidad de devengar un ingreso, una compensación, o recibir un tratamiento médico para regresar a la fuerza laboral y poder cumplir con sus compromisos económicos y sociales.

**Proyecto de Acción  
«Remediativa  
Especial»**

Se le requirió a la CFSE que sometiera a nuestra oficina un Proyecto de Acción Remediativa Especial (PARE) dirigido a atender nuestros hallazgos y recomendaciones. En respuesta la CFSE canalizó los procesos y flujo de trabajo revisando los planes estratégicos y los proyectos de formalización de pólizas, digitalizó los expedientes, y evaluó los estándares de productividad de las diferentes clases de investigaciones. Nuestro esfuerzo, en términos estadísticos, se puede corroborar al indicar que la CFSE tenía 1247 casos ante la OPC para el año 2000, reduciéndolos a 573 para el año 2010. Lamentablemente, el problema de contratación de médicos especialistas y el problema de tramitar los pagos por servicios de discapacidad han disparado las reclamaciones nuevamente en el 2014 a 1,066.

**Reclamaciones en la  
OPC: Departamento  
del Trabajo y  
Recursos Humanos**

El DTRH presenta ante la OPC para 2005, 2011 y 2014; 298, 539 y 464 casos, respectivamente. La OPC principalmente ha intervenido en el pronto pago de los beneficios y la prontitud en el inicio de las vistas administrativas en dicha agencia. Por otro lado, la OPC también ha intervenido con el Departamento de Asuntos del Consumidor en miras a que estos continúen con su deber ministerial de defender al consumidor en ocasión de emitida resolución en contra del comercio se le siga el procedimiento de ejecución de sentencia. Particularmente a las PSP que no tienen los medios económicos para llevar a cabo tal acción.

*b) Salud*

**Cambios en  
regulaciones que  
afectaron elegibilidad  
de PSP en seguros de  
salud**

La Administración de Seguros de Salud de Puerto Rico (ASES) presenta ante la OPC para 2005, 2011 y 2014; 53, 37 y 30 casos, respectivamente. La intervención de la OPC más significativa en cuanto a esta agencia ha sido por cambios en las regulaciones que afectaron la elegibilidad de cientos de PSP para el plan de salud gubernamental. En la reevaluación de los criterios dicho beneficio fue restablecido a la mayoría de las personas elegibles en consideración a los criterios anteriores a los cambios reglamentarios.

c) *Vivienda y servicios públicos domiciliarios*

Por otro lado, otro síntoma de la pobreza se refleja en la pérdida o la inhabilidad de mantener un hogar digno. Es meridianamente claro que hay un problema social que el gobierno central tiene el deber, no sólo moral, sino constitucional de cumplir; proveer un techo seguro a aquellos que no lo tengan. Para hacer frente a esta situación, se creó, mediante la Ley 130/2007, el Concilio Multisectorial en Apoyo a la Población sin Hogar de la cual la OPC es miembro activo.

La política pública plasmada en dicha ley incluye el reconocimiento de que el gobierno es uno de diversos proveedores de servicios para la ayuda de esta población. Por otro lado, establece los derechos de las personas sin techo entre los cuales se encuentra la recepción de albergue adecuado, servicios nutricionales, atención médica, y otros. En su vertiente más grávida, las PSP que deambulan, la OPC entiende que no se debe relegar la mejor herramienta para combatirla. Esto es, la prevención de ir a aquellas situaciones que propician su desarrollo y por eso la combate. Es decir, promueve los programas que ataquen la deserción escolar, la adicción a las drogas, el desempleo, la violencia familiar y la salud mental.

El DV presenta ante la OPC para 2005, 2011 y 2014; 91, 200 y 154 casos, respectivamente. Para comunidades de residentes PSP la OPC ha intervenido en las trabas burocráticas para la entrega de viviendas hábiles y en cuanto a los proyectos necesarios para la infraestructura de dichas comunidades, incluyendo la instalación de tuberías de agua potable, bombas para llevar el preciado líquido y acueductos para descargar las aguas negras de manera salubre.

**Medidas de apoyo a la población sin hogar**

**Condiciones de acceso a vivienda y servicios domiciliarios**

#### 4. GRUPOS VULNERABLES

A pesar de que ELAPR ha instituido varias procuradurías que trabajan con grupos vulnerables específicos (mujeres, discapacitados, personas de edad avanzada) la OPC no abdica en su deber de velar por el bienestar de los mismos. De hecho, la jurisdicción de la OPC le faculta a fiscalizar estas instituciones o agencias también.

##### 4.1. Mujeres en situación de vulnerabilidad

La pobreza en PR tiene cara de mujer. Ello es así porque las cargas de sobrellevar la familia cuando el núcleo de los cónyuges se rompe recaen casi unánimemente en este sector. Incluso son las abuelas quienes se encargan cuando ambos padres fallan y así se espera culturalmente. La OPC ha intervenido en áreas donde la dignidad y la vida de las mujeres se afectan por casos de violencia doméstica y han removido los menores por el DF. En el área de derechos reproductivos atendieron situaciones de mujeres embarazadas donde se le estaban violando los derechos humanos al negarle el acceso a un tratamiento adecuado en su etapa de gestación y posteriormente en el parto ale-

**Violencia de género y derechos sexuales y reproductivos**



gando que no tenían el seguro de salud provisto por el Estado. Intervenimos a su vez casos de mujeres inmigrantes a quienes se les estaban negando los servicios.

**Trabajo en red por los derechos de las mujeres**

Por otro lado, el desarrollo en temas de defensa de los derechos de la mujer de nuestros funcionarios ha sido constante, gracias a la colaboración con la Federación Iberoamericana del Ombudsman y su Red de Defensoría de los Derechos de la Mujer. En cuanto al tema de este Informe, mención particular merece para la concienciación del Pueblo de PR y los funcionarios gubernamentales el «Informe Regional de América del Norte desde la Perspectiva de Género» de los años 2012 y 2013 en las áreas de vivienda, violencia y salud, redactada por la coordinadora de PR, Carmen L. Monroig y la Sra. Linda Hernández, conjuntamente con la contraparte de los Estados Unidos de México sobre la vulnerabilidad económica de la mujer en la sociedad puertorriqueña como jefa de familia.

#### 4.2. Niñez y adolescencia

**Trámite de pensiones de alimentos**

En cuanto a los niños, los casos recurrentes se relacionan a ASUME por problemas y atrasos en el pago de la pensión alimentaria de un menor alimentista en la cual el alimentante se encuentra en jurisdicción de EUA. Se hace difícil a la agencia mantener los contactos para canalizar la responsabilidad del alimentante, especialmente por las barreras en el lenguaje de algunos funcionarios los cuales dependen de escasos recursos de traducción. La OPC ha logrado que estos trámites se mejoren mediante el establecimiento de la necesidad de más personal bilingüe.

#### 4.3. Adultos mayores y personas con discapacidad

**Impulso de reformas normativas**

La OPC auspició y cabildeó a favor del Proyecto del Senado 165 de 2009 que establece como política pública el proteger a las personas de edad avanzada y personas con discapacidades contra la explotación financiera por parte de familiares, personas particulares o empresas privadas. Dicha protección abarca a su salud física o mental y la de su propiedad contra amenazas, hostigamiento, coacción o perturbación por parte de cualquier persona natural o jurídica e incluye la explotación financiera. Esta última se define como el uso impropio de los fondos de un adulto, de la propiedad o de los recursos por otro individuo, incluyendo, pero no limitándose a fraude, falsas pretensiones, malversación de fondos, conspiración, falsificación de documentos, falsificación de expediente, coerción, transferencia de propiedad o negación de acceso a bienes. También, enmienda la Ley 238/2004 (Carta de Derechos de las Personas con Impedimentos), de manera que se especifique como derecho el vivir libre de presiones, coacciones y manipulaciones por parte de familiares, personas particulares, empresas privadas o del Estado, con el propósito de explotación financiera o que estén dirigidas a menoscabar su capacidad y su derecho a

la autodeterminación. La OPC avaló este proyecto por entender que es un derecho legítimo el de respetar la capacidad de la toma de decisiones en cuanto a los recursos financieros de las personas con impedimentos y de edad avanzada. Este proyecto se aprobó y se convirtió en la Ley 57/2009.

Otra legislación auspiciada por nuestra Procuraduría lo fue el Proyecto del Senado 511 de 2009, que pretendía crear listas de espera para que personas con impedimentos puedan beneficiarse del programa de ocupación de proyectos para personas de edad avanzada, una vez surja una vacante, aunque no hayan cumplido el requisito de edad mínimo para el programa. El mismo autoriza al Secretario del DV a crear un Programa para subsidiar el pago mensual del arrendamiento de la vivienda a otorgarse a toda persona con impedimentos y su cónyuge o cónyuge supérstite de la persona con impedimentos. Por entender que es un proyecto loable, que representa una búsqueda genuina de mecanismos efectivos para contribuir en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas con impedimentos, la OPC avaló este proyecto. Sin embargo, levantó la voz de alerta en cuanto a las condiciones y requisitos estructurales, físicos y de convivencia social que deben atenderse para que se cumpla con el propósito de la medida. A pesar de los esfuerzos de cabildeo este Proyecto fue vetado por el Gobernador.



## 17. URUGUAY \*

1. INSTITUCIONES Y POLÍTICAS. 2. DERECHO A LA PROTECCIÓN FRENTE A LA POBREZA. 3. ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA: 3.1. Para favorecer el ejercicio de otros derechos sociales: a) *Seguridad social*; b) *Educación y cultura*; c) *Salud*; d) *Vivienda y servicios domiciliarios*. 3.2. En otros ámbitos: a) *Derecho penal y administrativo sancionador*. 4. GRUPOS VULNERABLES: 4.1. Niñez y adolescencia; 4.2. Mujeres en situación de vulnerabilidad; 4.3. Migrantes; 4.4. Adultos mayores; 4.5. Personas con discapacidad o en situación de dependencia; 4.6. Pueblos indígenas, campesinos y afrodescendientes; 4.7. Otros grupos vulnerables. Población privada de libertad

### 1. INSTITUCIONES Y POLÍTICAS

La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) es un órgano estatal autónomo que funciona en el ámbito del Poder Legislativo. Fue creada por Ley Núm. 18.446 de 24 de diciembre de 2008, como un instrumento complementario de otros ya existentes, con el fin de otorgar mayores garantías a las personas en el goce de sus Derechos Humanos y para que las leyes, las prácticas administrativas y las políticas públicas se desarrollen en consonancia con los mismos. Según expresa la Ley de Creación «... la matriz conceptual de los derechos humanos, determina la necesidad de concebir a la INDDHH como una institución (...) con atribuciones y funciones adecuadas para la protección de los derechos humanos en toda su extensión, de alcance nacional, con funcionamiento permanente y sin limitaciones temáticas o sectoriales, dentro del marco constitucional. Al mantener su distancia real del gobierno, puede aportar una contribución excepcional a los esfuerzos del país por proteger las libertades fundamentales de sus habitantes y por crear una cultura integral de respeto, promoción y plena vigencia de los Derechos Humanos, en su concepción de un todo independiente e indivisible —derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales—. Teniendo como cometidos fundamentales observar y controlar la realización efectiva de los derechos humanos de todo el quehacer estatal

**Creación de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo**

---

\* *Abreviaturas*: BPS = Banco de Previsión Social; CEIP = Consejo de Educación Inicial y Primaria; INAU = Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay; INDDHH = Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo; IVE = Interrupción Voluntaria del Embarazo; MNP = Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura; SCJ = Suprema Corte de Justicia.

## Funciones de la INDDHH

y, además, intervenir en denuncias sobre violaciones a los derechos humanos, implica una expansión de las salvaguardas existentes»<sup>1</sup>.

La INDDHH, en el marco de su amplio mandato es competente para:

- recomendar la adecuación de la normativa y las prácticas institucionales a las obligaciones y estándares internacionales en materia de derechos humanos
- realizar informes sobre la situación de los derechos humanos a nivel nacional, departamental o zonal
- conocer e investigar presuntas violaciones a los Derechos Humanos a petición de parte o de oficio
- emitir opiniones sobre proyectos de ley
- proponer la adopción de medidas provisionales de carácter urgente con el fin que cese la presunta violación de los derechos humanos y/o impedir la consumación o incremento del daño
- informar y difundir ampliamente los derechos humanos y la educación en Derechos Humanos

También, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, tiene la función de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP), de acuerdo a lo establecido por el Protocolo Facultativo de la Convención Contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes»<sup>2</sup>.

La INDDHH elabora informes y recomendaciones (informes temáticos, informes elaborados a pedido del Parlamento, informes elaborados para organismos internacionales, recomendaciones surgidas de las denuncias recibidas e informes del MNP) en los que se sugieren medios correctivos y se efectúan recomendaciones no vinculantes. Un conjunto importante de actuaciones refiere a temas y aspectos del problema de la pobreza.

Si bien hay informes y recomendaciones de tipo general referidas a las instituciones y políticas del país (tal es el caso de los informes elevados al Parlamento sobre la Ley de Creación del Sistema Nacional de Cuidados y el Proyecto de Ley por el que se reglamenta el derecho a la protección de la salud mental en el marco del Sistema Nacional Integrado de Salud, del Quinto Informe Periódico al Comité de Derechos Humanos<sup>3</sup>, y del Informe de la INDDHH para la Segunda Ronda del Examen Periódico Universal<sup>4</sup>), estos se presentarán en los siguientes apartados atendiendo a sus especificidades sectoriales (§3 y §4) o la población destinataria (§5).

<sup>1</sup> <http://inddhh.gub.uy/creacion/>

<sup>2</sup> <http://inddhh.gub.uy/funciones/>

<sup>3</sup> <http://inddhh.gub.uy/wp-content/uploads/2013/10/INDDHH-Uruguay-Quinto-informe-peri%C3%B3dico-Comit%C3%A9-Derechos-Humanos.pdf>

<sup>4</sup> <http://inddhh.gub.uy/wp-content/uploads/2013/10/Informe-INDDHH-de-Uruguay-a-la-2da.-ronda-del-EPU.pdf>

## 2. DERECHO A LA PROTECCIÓN FRENTE A LA POBREZA

Como se señaló en el capítulo anterior (II.17. §3.1), el país tiene prestaciones no contributivas destinadas específicamente a las personas en situación de pobreza. La INDDHH recibió la denuncia de una supuesta violación del derecho a percibir la asignación familiar. Según la denunciante, dejó de recibir ese beneficio correspondiente a sus hijos, de nacionalidad peruana, tras haber actualizado sus certificados de estudio (contraprestaciones obligatorias: II.17 §3.1) en el Banco de Previsión Social (BPS). Este organismo le habría informado que el trámite debía realizarlo ante el MIDES. Este último organismo informó que los beneficios habían sido otorgados y que el no cobro se debía al proceso requerido para otorgar las AFAM y la TUS. La INDDHH consideró que, al haberse logrado una solución satisfactoria a la situación planteada, correspondía proceder al archivo<sup>5</sup>.

**Prestaciones no contributivas**

## 3. ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA

### 3.1. Para favorecer el ejercicio de otros derechos sociales

#### a) Seguridad social

La INDDHH recibió una denuncia vinculada al derecho a la seguridad social que tuvo solución satisfactoria durante la sustanciación del asunto. El denunciante solicitó jubilación por incapacidad física, habiéndosele aprobado una incapacidad total para toda tarea. Sin embargo, no podría jubilarse porque existirían deudas con la Asesoría Tributaria y Recaudación. La INDDHH concluyó que existió una violación del derecho a la seguridad social consagrado por la normativa internacional y nacional, la que cesó a partir de la revisión realizada por el BPS<sup>6</sup>.

**Derecho a la jubilación anticipada**

#### b) Educación y cultura

La INDDHH recibió una denuncia sobre posibles condiciones de precariedad en un Jardín Maternal. La Institución elevó informe y concluyó que el MEC, una vez informado de los hechos denunciados, implementó los mecanismos correspondientes de supervisión, por lo que se arribó a una solución satisfactoria en este caso<sup>7</sup>.

**Supervisión de la infraestructura educativa**

<sup>5</sup> Resolución Núm. 250/1 (INDDHH Núm. 193/14) de 7/11/14, dirigida al Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

<sup>6</sup> Resolución Núm. 172/14 (INDDHH Núm. 346/13) de 5/02/14, dirigida al Banco de Previsión Social.

<sup>7</sup> Resolución Núm. 169/14 (INDDHH Núm. 245/13), de 5/02/14, dirigida al Ministerio de Educación y Cultura.

c) *Salud***Derechos sexuales y reproductivos**

El 13 de setiembre de 2012, la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo presentó su informe sobre el Proyecto de Ley sobre Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE) ante la Comisión Especial de la Cámara de Representantes. La INDDHH entendió que la interrupción voluntaria del embarazo dentro de los parámetros generales a estudio de esa Comisión, no vulnera las normas de generación nacional e internacional de protección del derecho a la vida; que el Estado podía aprobar legislación que permita interrupción voluntaria del embarazo; los derechos a la salud, a la vida, a la integridad personal y a la vida privada de la mujer que también pueden requerir del Estado hipótesis lícitas de interrupción voluntaria del embarazo, entre otras<sup>8</sup>.

**La salud mental en el Sistema Nacional Integrado de Salud**

El 5 de julio de 2016 la INDDHH envió al Parlamento un informe sobre «Proyecto de Ley por el que se reglamenta el derecho a la protección de la salud mental en el marco del Sistema Nacional Integrado de Salud», presentado por el Poder Ejecutivo al Parlamento el 14 de diciembre de 2015<sup>9</sup>.

**Salud y servicios estatales de acceso universal**

Ambas instancias, la Ley IVE y la reglamentación del derecho a la protección de la salud mental protegen los derechos de las personas en situación de pobreza en tanto regulan servicios estatales de acceso universal.

d) *Vivienda y servicios domiciliarios***Situación de personas que habitan en asentamientos irregulares**

En el año 2012, la primera denuncia recibida por la INDDHH fue realizada por un grupo de vecinos de un asentamiento irregular del departamento de Maldonado. Esta denuncia motivó la formulación de una Recomendación a la Intendencia de Maldonado para que se continuaran implementando las medidas de coordinación interinstitucional «a los efectos de avanzar, dentro de los planes y programas específicos de esa Administración, hacia una solución integral a la situación de las personas que habitan en asentamientos irregulares del departamento». Complementariamente, se recomendó al organismo involucrado que «se desarrollen mecanismos de comunicación permanente» con los vecinos involucrados, «de forma tal de habilitar soluciones participativas y con fuerte apoyo social» para resolver el tema objeto de esta denuncia<sup>10</sup>.

**Acceso a la vivienda: personas con discapacidad**

Ese mismo año se hizo una segunda recomendación vinculada al sector vivienda. En esta oportunidad, la INDDHH recibe una denuncia de un ahorrista que no puede acceder a vivienda por falta de seguro y no puede acceder a un seguro por poseer una discapacidad. La INDDHH realiza las investigaciones de estilo, y habiendo oído

<sup>8</sup> <http://inddhh.gub.uy/interrupcion-voluntaria-embarazo-inddhh/>

<sup>9</sup> <http://inddhh.gub.uy/informe-de-la-inddhh-y-defensoria-del-pueblo-sobre-el-proyecto-de-ley-por-el-que-se-reglamenta-el-derecho-a-la-proteccion-de-la-salud-mental-en-el-marco-del-sistema-nacional-integrado-de-salud-p/>

<sup>10</sup> [http://inddhh.gub.uy/wp-content/uploads/2014/10/INFORME\\_INDDHHDP.pdf](http://inddhh.gub.uy/wp-content/uploads/2014/10/INFORME_INDDHHDP.pdf).

los argumentos de los dos organismos denunciados (Banco Hipotecario del Uruguay y el Banco de Seguros del Estado), la INDDHH comunicó a ambos que sus decisiones vulneraban el marco normativo «(...) que integra el bloque de constitucionalidad vigente en nuestra República. Solamente a título de ejemplo, la Ley N° 18.418, que ratifica la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, establece la obligación positiva del Estado dirigida a garantizar los derechos de igualdad y no discriminación».

En el año 2015, la INDDHH ofició al BPS por una denuncia relativa a vivienda. En este caso el denunciante señaló que ocupaba una vivienda cedida por el BPS desde el año 2010. Señaló que la vivienda tenía importantes humedades de cimientos, que la hacían inhabitable. La INDDHH ofició al BPS dando cuenta de la situación. El organismo informó que se había abierto una investigación sobre el caso y que, según su resultado, fue aprobado el cambio de vivienda del denunciante. El trámite estaba a la espera de que se obtuviera una vivienda en el rango geográfico solicitado por el mismo denunciante. El denunciante informó a la INDDHH que efectivamente se le había otorgado una nueva vivienda, por lo que se dispuso el archivo de las actuaciones<sup>11</sup>.

**Condiciones de habitabilidad de las viviendas**

### 3.2. En otros ámbitos

#### a) *Derecho penal y administrativo sancionador*

El 14 de agosto de 2012, la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo presentó ante la Comisión de Constitución y Legislación de la Cámara de Senadores, su opinión sobre el Proyecto de Ley que introduce modificaciones a la legislación penal, agravando las penas establecidas para algunos delitos (en los casos de tráfico de pasta base y de corrupción policial o de funcionarios que cumplan funciones en establecimientos de detención). La INDDHH entendió que el análisis de las acciones que las instituciones competentes deban implementar para garantizar los Derechos Humanos de toda la población en situaciones que implican violencia o criminalidad, se desarrollen aplicando el concepto de política pública sobre seguridad ciudadana, contemplando simultáneamente medidas preventivas; operativo-institucionales y normativas<sup>12</sup>.

## 4. GRUPOS VULNERABLES

### 4.1. Niñez y adolescencia

La INDDHH presentó, ante la Comisión de Constitución y Legislación de la Cámara de Senadores en 2012, su opinión sobre el Proyecto

<sup>11</sup> Resolución Núm. 385/15 (INDDHH Núm. 695/15), del 6/11/2015, dirigida al Banco de Previsión Social

<sup>12</sup> <http://inddhh.gub.uy/modificaciones-al-cna-y-a-la-legislacion-penal/>



**Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SIRPA)**

to de Ley que introduce modificaciones al Código de la Niñez y la Adolescencia<sup>13</sup>.

Por otra parte, en ocasión de la conmemoración de la aprobación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño en el ámbito de Naciones Unidas la INDDHH se manifestó respecto a las diferentes formas de violencia de las que son víctimas niños, niñas y adolescentes, tanto en el ámbito estatal como en el privado. La INDDHH resaltó que: «(...) desea manifestar su profunda preocupación en especial por la situación de los/as adolescentes privados/as de libertad. Diversas denuncias recibidas, así como lo relevado durante las visitas realizadas a los centros bajo la órbita del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SIRPA), evidencian el cúmulo de violaciones a los Derechos Humanos a las que son sometidos/as. Concretamente, la INDDHH entiende que así como diversos mecanismos internacionales de protección de los Derechos Humanos lo han señalado luego de sus visitas a la Colonia Berro, la sumatoria de condiciones inhumanas de reclusión, como el encierro compulsivo, la falta de propuestas socioeducativas que limitan entre otros el derecho a la educación y los malos tratos proporcionados por parte del personal custodial, constituyen tratos inhumanos, crueles y degradantes»<sup>14</sup>.

**Vulneración de derechos de niñas, niños y adolescentes institucionalizados en el sistema de protección**

En el año 2013, la INDDHH recibió denuncias sobre la eventual vulneración de derechos de niñas, niños y adolescentes institucionalizados en el sistema de protección. Hubo dos casos relativos al funcionamiento de dos albergues del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) para niños, niñas y adolescentes con referentes femeninos mayores de 18 años en situación de violencia familiar. Ambas denuncias planteaban que no existen espacios de contención adecuados ni acompañamientos y seguimientos de las situaciones de violencia, produciéndose además actos de revictimización. A efectos de la sustanciación de las denuncias, la INDDHH solicitó a INAU, información sobre la supervisión de albergues de este tipo, cuya gestión de servicios es asignada mediante convenios a organizaciones privadas.

En 2014 se recibió una denuncia referida a la gestión de un Hogar dependiente del INAU. Los hechos denunciados tenían relación con el manejo global del proyecto, que incluía situaciones de maltrato y violencia, carencias en el plano educativo, carencias de gestión y de manejo de recursos. Se verificó incumplimiento en varios aspectos de las obligaciones establecidas y falta de controles efectivos de parte del INAU<sup>15</sup>. La información suministrada por la División Convenios de INAU mostró dificultades en dicha gestión que motivaron la recomendación, entre otras, de rescisión del convenio con la organización responsable<sup>16</sup>.

En el año 2013 y 2014, el MNP realizó recomendaciones al Sistema de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes elevando reco-

<sup>13</sup> <http://inddhh.gub.uy/modificaciones-al-cna-y-a-la-legislacion-penal/>

<sup>14</sup> <http://inddhh.gub.uy/wp-content/uploads/2014/10/Informe-Anual-v5-ALTA.pdf>

<sup>15</sup> Resolución Núm. 213/14 (INDDHH Núm. 282/13) de 16/07/14, dirigida al Instituto Nacional del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU).

<sup>16</sup> <http://inddhh.gub.uy/wp-content/uploads/2014/10/Informe-Anual-v5-ALTA.pdf>

mendaciones al INAU vinculadas a situaciones de pobreza (edilicia, de salud y de recursos humanos)<sup>17</sup>.

Por último, hay que destacar dos informes sobre el tema derechos de niños, niñas y adolescentes que guardan estrecha relación con el fenómeno de la pobreza. En primer lugar, la INDDHH realizó un informe temático sobre las obligaciones del Estado uruguayo para prevenir y, en su caso investigar y sancionar, eventuales casos de explotación sexual comercial de niños/as y adolescentes. En el informe de junio de 2014 se hace referencia al marco normativo nacional e internacional, así como a la definición y modalidades de explotación sexual comercial de niños/as y adolescentes, a las obligaciones del Estado y las políticas públicas, y, al tratamiento del tema por los medios de comunicación<sup>18</sup>.

En segundo lugar, la INDDHH presentó el Informe para la 68ª Sesión del Comité de los Derechos del Niño en la que se consideró el consolidado del Tercer al Quinto Informe Periódico de Uruguay, para contribuir al fortalecimiento del Estado de Derecho y a la protección efectiva de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en el país<sup>19</sup>.

**Informe referente a obligaciones del Estado sobre explotación sexual**

**Informe para la 68ª Sesión del Comité de los Derechos del Niño**

#### 4.2. Mujeres en situación de vulnerabilidad

En julio de 2012, la INDDHH recibió la denuncia de un posible caso de explotación laboral y trata de personas del cual serían víctimas trabajadoras migrantes de nacionalidad boliviana. La INDDHH inició los procedimientos de investigación de estilo, solicitando información a la Suprema Corte de Justicia, a la Fiscalía de Corte y Procuraduría General de la Nación, al Ministerio del Interior y a la Inspección General del Trabajo, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Se solicitaba a los cuatro organismos que informaran «(...) en el plazo más breve posible» si tenían conocimiento de los hechos denunciados, y, en su caso, qué acciones habían tomado en el marco de sus potestades constitucionales y legales. Ante la denuncia del caso, se iniciaron los procedimientos judiciales a cargo del Juzgado Letrado en Crimen Organizado.

Por otra parte, en la Declaración de la INDDHH en el marco del Día Internacional para la eliminación de la violencia contras las mujeres en 2013, se señaló que: «*El Estado uruguayo, en relación a la violencia doméstica, ha incrementado los servicios de atención psicológica, social y jurídica, ha instalado juzgados especializados, ha mejorado y aumentado las unidades policiales especializadas y los equipos de referencia en el sistema de salud. Sin embargo, en muchos casos, los servicios no tienen una cobertura nacional y resultan insuficientes, persisten además dificultades en la articulación interinstitucional para la atención integral*

**Explotación laboral y trata de personas: mujeres de nacionalidad boliviana**

**Día Internacional para la eliminación de la violencia contras las mujeres**

<sup>17</sup> <http://inddhh.gub.uy/wp-content/contenido/2016/02/III-Informe-Anual-a-la-Asamblea-General-2014.pdf>. <http://inddhh.gub.uy/wp-content/contenido/2016/05/IV-Informe-Anual-a-la-Asamblea-General-Digital.pdf>.

<sup>18</sup> <http://inddhh.gub.uy/informe-tematico-sobre-explotacion-sexual/>

<sup>19</sup> <http://inddhh.gub.uy/informe-al-comite-de-los-derechos-del-nino/>

*a las mujeres en situación de violencia (...) La INDDHH reafirma la necesidad de avanzar en las incipientes políticas públicas en relación a otras formas de violencia contra las mujeres, como el acoso en el ámbito laboral y estudiantil, los delitos sexuales y la trata de personas<sup>20</sup>.*

También en el año 2013, a partir de denuncias recibidas en relación a eventuales casos de violencia doméstica y/o delitos sexuales<sup>21</sup>, la INDDHH ha expresado a la Suprema Corte de Justicia (SCJ) su preocupación por el cumplimiento de los estándares internacionales y nacionales fijados para el acceso a la Justicia.

En lo relativo al sistema de Justicia, la INDDHH ha recomendado la modificación del Código Penal vigente, con el fin de eliminar los estereotipos de género y las disposiciones penales que discriminan a las mujeres, al conservar conceptos como el pudor, la honestidad y el escándalo público en la tipificación de los delitos sexuales, así como también la armonización doméstica a los estándares internacionales.

Por último, hay que destacar que la INDDHH presentó un informe al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en su 64<sup>o</sup> Sesión<sup>22</sup> en donde destaca dos aspectos imposterables para las mujeres en situación de vulnerabilidad (las condiciones de las mujeres privadas de libertad y las reformas legislativas pendientes para el país: la ley de participación política, la ley integral de violencia y la reforma del Código Penal).

**Eliminación de los estereotipos de género en el Código Penal**

**Informe al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer**

### 4.3. Migrantes

**Obligaciones del Estado**

El 10 de octubre de 2012, la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo presentó el informe temático «Trabajadores/as migrantes, trata de personas y explotación laboral: las obligaciones del Estado uruguayo». El informe resume la normativa nacional e internacional en la materia y presenta las definiciones y características de la trata con fines de explotación laboral, la servidumbre doméstica, y los principales antecedentes normativos vinculados a los trabajadores migrantes. Aporta una serie de recomendaciones y un resumen sobre la normativa y la institucionalidad vinculada a la temática<sup>23</sup>.

**Informe del INDDHH Trabajadores Migratorios**

Por otra parte, la INDDHH elaboró un informe para la 20<sup>a</sup> sesión del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares, que tuvo lugar en Ginebra, entre el 31 de marzo y el 11 de abril de 2014.

<sup>20</sup> Disponible en: <http://inddhh.gub.uy/wp-content/uploads/2013/11/Declaraci%C3%B3n-INDDHH-D%C3%ADa-Internacional-para-la-eliminaci%C3%B3n-de-la-violencia-contra-las-mujeres.pdf>.

<sup>21</sup> Denuncias 65/2012, 342/2013, 295/2013.

<sup>22</sup> <http://inddhh.gub.uy/informe-de-la-inddhh-y-defensoria-del-pueblo-al-comite-para-la-eliminacion-de-la-discriminacion-contra-la-mujer-64o-sesion/>

<sup>23</sup> <http://inddhh.gub.uy/wp-content/uploads/2013/09/Informe-Trabajadores-Migrantes-Trata-de-Personas-y-Explotaci%C3%B3n-Laboral.pdf>.

#### 4.4. Adultos mayores

La INDDHH recibió denuncias sobre un establecimiento que aloja a adultos mayores y constató que el mismo tenía varias irregularidades tomando una resolución que se presentó ante el MSP<sup>24</sup>. Asimismo, recordó que, a nivel nacional, la Ley Núm. 17.066 y su Decreto Reglamentario Núm. 320/1999 sobre política general en materia de ancianidad regulan las características que deben tener los hogares, residenciales, centros diurnos y refugios nocturnos para adultos mayores. Además, se establecen la responsabilidad del Ministerio de Salud Pública a los efectos de brindar las habilitaciones correspondientes. Por otra parte, la Ley Núm. 18.617 de creación del Instituto Nacional del Adulto Mayor en su Artículo 4, inciso 3°, establece como principio rector *«Colaborar con el Ministerio de Salud Pública fijando las bases sobre las cuales éste controlará las condiciones básicas de funcionamiento de los establecimientos de atención, inserción familiar y residencia del adulto mayor, sean públicos o privados, dando así cumplimiento a la Ley N° 17.066, de 24 de diciembre de 1998»*.

**Establecimientos de atención, inserción familiar y residencia del adulto mayor**

La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) presentó un informe a pedido de la Comisión de Población y Desarrollo de la Cámara de Diputados sobre el Proyecto de Ley enviado por la Presidencia de la República referido al Sistema Nacional Integrado de Cuidados. La INDDHH emitió opiniones en el marco de sus competencias y potestades legalmente atribuidas<sup>25</sup>.

#### 4.5. Personas con discapacidad o en situación de dependencia

La INDDHH ha recibido denuncias sobre discriminación por motivo de discapacidad, producidas en el ámbito de la educación primaria, tanto en el sector público como privado, particularmente vinculadas a dificultades de acceso al derecho a la educación.

En mayo de 2013, la INDDHH recibió una denuncia presentada por la madre de una niña de 8 años que padece una hipotonía neonatal con buena evolución, retardo de las conductas motoras, traqueotomía y gastrostomía. La denuncia refería a su situación en el ámbito escolar, ya que la niña requiere apoyo de un/a asistente personal para la ingesta durante la merienda, la que además debe producirse en condiciones de correcta higiene. Sustanciada la denuncia, la INDDHH emitió una resolución en la que recomienda el seguimiento de la niña por parte del equipo multidisciplinario de la escuela pública a la que concurre, para la evaluación y atención necesarias para su inserción escolar adecuada; contemplar la situación específica del personal auxiliar de servicio para no obstaculizar el apoyo brindado a la niña a la hora de su ingesta y que en el plazo de un año se realice el estudio y

**Niños y niñas con discapacidad: evaluación y atención para su inserción escolar**

<sup>24</sup> Resolución Núm. 207/14 (INDDHH Núm. 313/13) de 18/06/14, dirigida al Ministerio de Salud Pública (Complementaria de la Resolución 197/14 de 9/05/14).

<sup>25</sup> [http://inddhh.gub.uy/wp-content/uploads/2015/09/sistema-nacional-de-cuidados\\_fin.pdf](http://inddhh.gub.uy/wp-content/uploads/2015/09/sistema-nacional-de-cuidados_fin.pdf)

planificación necesarios para instrumentar apoyos personales a niños y niñas con discapacidades para su mejor integración educativa. En particular mediante la reglamentación del artículo 8 de la Ley Núm. 18.437, de 12 de diciembre de 2008.

Otro de los casos refiere a la situación de discriminación de un niño discapacitado, de 4 años de edad, cuya inscripción fue rechazada en dos centros de educación privada, y las diversas gestiones realizadas por su madre ante el Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP) buscando respuesta a dicha situación. La INDDHH solicitó información al CEIP, habiendo recibido respuestas por parte la Inspección Técnica y de la Inspección Nacional de Educación Especial. Cabe destacar que luego de la sustanciación del caso, la INDDHH entendió que el Estado uruguayo tiene el deber de garantizar el derecho a la educación de las personas con discapacidad y el de generar mecanismos de inclusión de personas con discapacidad en todos los institutos de enseñanza.

Por otra parte, la INDDHH también recibió denuncias sobre subsidios por discapacidad que no fueron otorgados por el Banco de Previsión Social (BPS). Durante la actuación de buenos oficios, «el BPS reconoció en uno de los casos que el atraso se debió a cuestiones operativas del propio organismo e informó a la INDDHH que está en un proceso de continua mejora de los servicios. Sin embargo, sin perjuicio de lo que resulta de hechos puntuales en el proceder del organismo de previsión social, lo que se ha constatado es la falta de acceso a asesoramiento jurídico por parte de los administrados, lo que va en detrimento de sus derechos»<sup>26</sup>.

**Actuaciones de la INDDHH ante denuncias sobre subsidios**

#### 4.6. Pueblos indígenas, campesinos y afrodescendientes

El 18 de marzo de 2013, la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo presentó ante la Comisión de Población, Desarrollo e Inclusión de la Cámara de Senadores, su informe acerca del Proyecto de Ley sobre Personas afrodescendientes. La INDDHH recomendó la aprobación del Proyecto de Ley ya que entendió contribuiría a la implementación efectiva de las normas del Derecho de los Derechos Humanos consagradas en la Constitución de la República y en las normas internacionales en la materia, ratificadas por el Estado uruguayo<sup>27</sup>.

**Proyecto de Ley sobre Personas afrodescendientes**

#### 4.7. Otros grupos vulnerables. Población privada de libertad

En 2014, la INDDHH presentó su informe para la 52ª Sesión del Comité contra la Tortura (que tuvo lugar entre el 28 de abril y el 23

**Informe Comité contra la Tortura**

<sup>26</sup> <http://inddhh.gub.uy/wp-content/contenido/2016/02/III-Informe-Anual-a-la-Asamblea-General-2014.pdf>. <http://inddhh.gub.uy/wp-content/contenido/2016/05/IV-Informe-Anual-a-la-Asamblea-General-Digital.pdf>.

<sup>27</sup> <http://inddhh.gub.uy/informe-de-la-inddhh-proyecto-de-ley-sobre-personas-afrodescendientes/>

de mayo), ocasión en la que fue examinado el Tercer informe periódico de Uruguay, para contribuir al fortalecimiento del Estado de Derecho y a la protección efectiva contra la Tortura<sup>28</sup>.

Con respecto a la población adolescente privada de libertad, se han hecho varios informes y recomendaciones. En 2013, la INDDHH emitió la Resolución 78/2013 dirigida a la Dirección del SIRPA. En ella formula 12 recomendaciones con plazos de entre 15 y 120 días para su cumplimiento. Se recibió posteriormente comunicación del Directorio del INAU con información sobre el grado de cumplimiento de algunas de las recomendaciones. Durante el año 2014 y 2015 el MNP realizó varias visitas a los centros de alojamiento de población adolescente en conflicto con la ley constatando sostenidamente riesgo de vulneración de derechos. En particular se ha señalado en varios informes la existencia de problemas edilicios, instalaciones inadecuadas, deterioradas y/o obsoletas; así como la persistencia de condiciones de hacinamiento en algunos centros<sup>29</sup>.

En el año 2015 el MNP incorpora el monitoreo del sistema penitenciario para adultos realizando varias visitas a las unidades de internación y constatando situaciones de vulnerabilidad en términos de hacinamiento, salubridad, higiene y carencia de plazas educativas y laborales<sup>30</sup>.

**Población  
adolescente privada  
de libertad**

**Monitoreo del  
sistema penitenciario**

---

<sup>28</sup> <http://inddhh.gub.uy/informe-ante-el-comite-contra-la-tortura/>

<sup>29</sup> <http://inddhh.gub.uy/wp-content/contenido/2016/02/III-Informe-Anual-a-la-Asamblea-General-2014.pdf>. <http://inddhh.gub.uy/wp-content/contenido/2016/05/IV-Informe-Anual-a-la-Asamblea-General-Digital.pdf>.

<sup>30</sup> <http://inddhh.gub.uy/wp-content/contenido/2016/06/II-Informe-Anual-MNP-2015.pdf>.



## 18. VENEZUELA \*

1. DATOS SOBRE POBREZA EN VENEZUELA. 2. INSTITUCIONES Y POLÍTICAS: 2.1. Instituciones; 2.2. Políticas; 3. ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA: 3.1. Para favorecer el ejercicio de otros derechos sociales: a) *Seguridad social*; b) *Educación y cultura*; c) *Salud*; d) *Vivienda y servicios domiciliarios*. 3.2. En otros ámbitos: a) *Derecho laboral*. 4. GRUPOS VULNERABLES: 4.1. Niñez y adolescencia; 4.2. Mujeres en situación de vulnerabilidad; 4.3. Migrantes; 4.4. Adultos mayores; 4.5. Personas con discapacidad o en situación de dependencia; 4.6. Pueblos indígenas, campesinos y afrodescendientes

### 1. DATOS SOBRE POBREZA EN VENEZUELA

Durante 2011, la Defensoría del Pueblo (DdP), dio respuesta al Cuestionario del PRADPI, *Defensorías del Pueblo y los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, donde se destacó que la Institución «aprecia que en Venezuela, de acuerdo con las cifras oficiales disponibles, presenta un positivo el balance sobre el cumplimiento del ODM 1, que contempla la lucha contra la pobreza extrema y el hambre en conjunto.

En 2015, la DdP mencionó en su Informe Anual que «es un hecho significativo el mantenimiento de los indicadores como el Índice de Gini y el Índice de Desarrollo Humano, que permiten evidenciar el compromiso del Estado venezolano de reducir la pobreza y la pobreza extrema». Sin embargo, exhortó «a los órganos encargados de garantizar el bienestar de la población a buscar, entre las dificultades que se puedan enfrentar en sentido económico, las mejores herramientas y mecanismos que favorezcan políticas públicas cónsonas con el pleno desarrollo de los derechos humanos en Venezuela, a fin

**Defensoría del Pueblo: balance positivo**

**Índice de Gini e Índice de Desarrollo Humano**

\* *Abreviaturas:* AN = Asamblea Nacional; CAN = Canasta Alimentaria Normativa; CNE = Consejo Nacional; CRBV = Constitución de la República Bolivariana de Venezuela; DdP = Defensoría del Pueblo; FAOV = Fondo de Ahorro Obligatorio para la Vivienda; GMAM = Gran Misión en Amor Mayor; INAMUJER = Instituto Nacional de la Mujer; INASS = Instituto Nacional de Servicios Sociales; INTI = Instituto Nacional de Tierras; IVSS = Instituto Venezolano de los Seguros Sociales; LOE = Electoral Ley Orgánica de Educación; LOPCI = Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas; LOSSS = Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social; LOT = Ley Orgánica del Trabajo; MINPPAL = Ministerio del Poder Popular para la Alimentación; MPPTSS = Ministerio del Poder Popular para el Trabajo y Seguridad Social; OIT = Organización Internacional del Trabajo; PRADPI = Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica; SAIME = Servicio Administrativo de Identificación Migración y Extranjería; SUDEBAN = Superintendencia de las Instituciones del Sector Bancario de Venezuela.



de seguir garantizando el acceso a alimentos, salud, vivienda, educación, entre otros»<sup>1</sup>.

## 2. INSTITUCIONES Y POLÍTICAS

### 2.1. Instituciones

**Recomendaciones a la Asamblea Nacional sobre reformas normativas: grupos en situaciones de vulnerabilidad, vivienda, seguridad social**

La Institución defensorial ha emitido una serie de recomendaciones a la Asamblea Nacional (AN), a fin de que evalúe y apruebe diferentes normativas tendentes a garantizar una mayor amplitud en el contenido de los derechos de la población venezolana en general, y de poblaciones específicas como mujer, adultos mayores, entre otros. Así, en 2002 animó a este órgano, a «gestionar con carácter de urgencia legislativa el Proyecto de Ley Orgánica de Salud» y «someter a una amplia consulta nacional el Proyecto de Ley Orgánica de los Derechos de las Mujeres para la Equidad e Igualdad de Género»<sup>2</sup>.

Durante 2003 y 2004, estableció necesario que «en el proceso de revisión del proyecto de Ley de Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat, se garantizara el establecimiento de competencias y procesos claros para todos los entes involucrados, y las mayores garantías de protección del derecho a una vivienda y un hábitat adecuado»<sup>3</sup>.

En dicho período, también recomendó a la AN: «1. Darle celeridad a las discusiones de la reforma parcial a la Ley orgánica del Sistema de Seguridad Social (LOSSS), y las Leyes de los Regímenes Prestacionales que conforman el sistema de seguridad social, los cuales deben caracterizarse por su autonomía política, su racionalidad administrativa, y el rigor técnico y financiero; 2. Aprobar las reformas de la Ley Orgánica del Trabajo (LOT) orientadas a cumplir con los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) 87 y 98; 3. Cumplir con el mandato constitucional previsto en la Disposición Transitoria Cuarta referido al sistema de cálculo de las prestaciones sociales; 4. Adoptar medidas para garantizar la prohibición de discriminación de la mujer trabajadora»<sup>4</sup>.

Más recientemente (2013 y 2016), la Institución estimuló a la AN a «aprobar la nueva Ley del Régimen Prestacional de Pensiones y Otras Asignaciones Económicas, derivada de la LOSSS, a los efectos de definir una política integral y coherente en esta materia, de igual forma aprobar Ley de la Protección Social Integral al Artista y al Cultor»; e «impulsar proyectos o reformas legislativas que contengan mecanismos para que las trabajadoras de los sectores informales (incluidas las mujeres campesinas y otras por cuenta propia), puedan gozar de los mismos beneficios y derechos que la Ley consagra a las trabajadoras del sector formal»<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Defensoría del Pueblo, *Informe Anual 2015*, Caracas, 2016, p. 84.

<sup>2</sup> Defensoría del Pueblo, *Informe Anual 2002*, Caracas, 2003, p. 148.

<sup>3</sup> Defensoría del Pueblo, *Informe Anual 2003*, Caracas, 2004, p. 292.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 365.

<sup>5</sup> Defensoría del Pueblo, *Informe Anual 2013*, Caracas, 2014, p. 392.

## 2.2. Políticas

La Defensoría del Pueblo, ha elevado una serie de recomendaciones al Estado venezolano, a los fines de fortalecer las políticas, planes y programas destinados a superar la pobreza, combatir el hambre y establecer un nivel de vida adecuado a la población bajo jurisdicción venezolana. Sin embargo, a efectos del presente cuestionario, hemos considerado pertinente enunciar sólo las más recientes.

En 2013 recomendó al Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras: «1. Mejorar el servicio de la producción de alimentos; 2. Perfeccionar el sistema de abastecimiento para que cada día más venezolanos y venezolanas tengan acceso al mismo; 3. Reforzar el novedoso programa Mercal Casa por Casa, ya que es una importante innovación»<sup>6</sup>. Además, al Ministerio del Poder Popular para la Alimentación, recaló la necesidad de: «1. Mejorar la utilización y empoderamiento de los espacios destinados a las redes de abastecimiento del Estado; y 2. Reforzar la producción nacional de alimentos para ir disminuyendo la importación de alimentos y garantizar el propio abastecimiento del país, lo cual permitirá que los venezolanos y venezolanas no continúen siendo víctimas de la empresa privada a través de acciones como la guerra económica que ha vulnerado el derecho a la alimentación»<sup>7</sup>.

Durante 2014, la DdP exhortó a las instituciones encargadas de brindar protección social a la población, «abocarse al diseño de políticas y programas preventivos frente a los próximos desafíos que debe enfrentar el sistema de seguridad social en el país, tales como la ampliación de la cobertura, su financiación, el envejecimiento demográfico, el empleo y la igualdad de género, así como fortalecer la articulación de los programas o misiones sociales existentes en el país, de igual modo implementar mecanismos de supervisión que permitan medir la eficiencia de las mismas»<sup>8</sup>.

## 3. ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA

### 3.1. Para favorecer el ejercicio de otros derechos sociales

#### a) Seguridad social

En 2002, la Defensoría del Pueblo exhorta a los organismos del Estado a «destinar recursos suficientes para el desarrollo de los planes y programas sociales, a fin de garantizar la protección de los derechos sociales y de las familias de niños, niñas y adolescentes, personas de la tercera edad y personas con discapacidad, entre otros»<sup>9</sup>.

Durante 2003 la DdP recomienda al Poder Ejecutivo, «garantizar que las políticas públicas tomen en consideración los diversos

**Políticas, planes y programas para superar la pobreza, combatir el hambre y establecer nivel de vida adecuado**

**Recomendaciones sobre políticas de protección social**

**Recursos para desarrollo de planes y programas sociales**

<sup>6</sup> *Ibíd.* p. 97.

<sup>7</sup> *Ibíd.* p. 98.

<sup>8</sup> Defensoría del Pueblo, *Informe Anual 2014*, Caracas, 2015, p. 314.

<sup>9</sup> Defensoría del Pueblo, *Informe Anual 2002*, Caracas, 2003, p. 142.

**Economía informal:  
promover su  
progresiva inclusión**

tipos de familia y que se extiendan al conjunto del núcleo familiar, especialmente en los sectores más necesitados. La protección debe amparar preferentemente a las familias más desposeídas a los fines de garantizar el derecho a una vida digna»<sup>10</sup>.

De igual modo, recomendó al Poder Ejecutivo, el «diseño de políticas dirigidas a la economía informal, con el objetivo de promover su progresiva inclusión en el sector formal, a través de programas como la promoción intensiva de las cooperativas, así como mediante programas adiestramiento o capacitación laboral, además de sugerir el fortalecimiento y seguimiento de políticas de empleo dirigidas a las mujeres, que tengan un impacto real en la promoción de la igualdad de condiciones para acceder al trabajo, así como en los índices de desempleo femenino»<sup>11</sup>.

**Fondo Nacional  
de Misiones,  
Grandes Misiones y  
Micromisiones**

En 2015, realiza varias exhortaciones a los organismos del Estado, entre estas se encuentran las dirigidas al Poder Ejecutivo: «1. Realizar un seguimiento periódico al Fondo Nacional de Misiones, Grandes Misiones y Micromisiones, con la finalidad de garantizar un manejo eficiente de los recursos destinados al sistema de misiones; 2. Presentar las cifras oficiales de manera periódica, de la cantidad de nuevos pensionados provenientes de todos los programas de protección social no contributivos existentes en el país, dirigidos a las personas en condición de pobreza extrema y mayor vulnerabilidad, que fueron articulados en la Gran Misión Hogares de la Patria; 3. Presentar los resultados del censo nacional de la Gran Misión Hogares de la Patria, para visualizar cuáles son las principales necesidades de las 500 mil familias que aún se encuentran en situación de pobreza extrema, y de este modo orientar otras políticas específicas para esta población»<sup>12</sup>.

**Rendición de cuentas**

Al Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, le recomendó «presentar las cifras oficiales de manera periódica, tanto de los pensionados regulares, como aquellos provenientes de los distintos programas de protección social existentes en el país, como la Gran Misión Hogares de la Patria, y los nuevos pensionados y pensionadas por la Misión Transporte y los cultores, cultoras y artistas venezolanos»<sup>13</sup>.

*b) Educación y cultura*

**Derecho a la  
educación:  
accesibilidad  
económica**

En 2002, la DdP recibió denuncias vinculadas a las dificultades económicas para el acceso al sistema escolar; la mayoría de los casos presentados, relacionados con la retención de documentos por deuda y prohibición de acceso al plantel. En ese sentido, la defensoría atendió 59 casos por retención de documentos por deuda, y 29 por prohibición de acceso al plantel; impulsando acciones en el marco del artículo 58 de la Ley Orgánica de Educación (LOE)<sup>14</sup> vigente para ese año<sup>15</sup>.

<sup>10</sup> Defensoría del Pueblo. *Informe Anual 2003*, Caracas, 2004, p. 220.

<sup>11</sup> *Ibid.* p.366.

<sup>12</sup> Defensoría del Pueblo, *Informe Anual 2015*, Caracas, 2016, p. 268.

<sup>13</sup> *Ibid.* 268.

<sup>14</sup> Gaceta Oficial 5.929, 15 de agosto de 2009.

<sup>15</sup> Defensoría del Pueblo de Venezuela, *Informe Anual 2002*, Caracas, 2003, pp. 244-245.

En 2004, se recomienda al Poder Ejecutivo Nacional, el «proseguir con el incremento en materia de inversión, a fin de garantizar condiciones adecuadas para el ejercicio del derecho a la educación, así como favorecer las políticas destinadas a generar mayores niveles de inclusión y equidad en el sistema educativo y el fomentar nuevos mecanismos de acceso a las instituciones de educación superior, a efecto de garantizar la plena inclusión social»<sup>16</sup>.

En 2005, exhorta al Poder Ejecutivo Nacional «asegurar la continuidad y profundización de las políticas para la inclusión social en materia educativa y el desarrollo de estrategias orientadas a eliminar los patrones de exclusión y discriminación que afectan a sectores especialmente vulnerables de la sociedad»<sup>17</sup>.

Durante 2006 recomienda al Poder Ejecutivo «fortalecer los proyectos y programas de educación básica, secundaria y universitaria, con el fin de garantizar una mayor equidad e igualdad en el acceso y permanencia en el sistema educativo, y, mejorar la educación integral de la primera infancia para los grupos más vulnerables, como es el caso de niños y niñas con discapacidad e indígenas»<sup>18</sup>.

**Mayor inversión en educación, inclusión y equidad**

### c) Salud

En 2002, la DdP recomienda a las instituciones y organismos del Estado «fortalecer los programas sociales dirigidos a los sectores más excluidos y grupos vulnerables, tales como: el Programa de Suministro y Distribución de Medicamentos Sefar-Sumed; el programa para el control de la mortalidad materno-infantil; y los programas de alimentación y nutrición para los sectores sociales más excluidos»<sup>19</sup>.

Al año siguiente, recomienda al Poder Ejecutivo la «realización de un registro sistemático y fidedigno de grupos vulnerables amparados en los programas de suministro de medicamentos para enfermedades de alto costo y alto riesgo»<sup>20</sup>.

**Fortalecimiento de los programas**

**Acceso y suministro de medicamentos**

### d) Vivienda y servicios domiciliarios

La DdP en el período 2001-2015, ha recibido 6.554 denuncias, quejas o peticiones relacionadas con la vulneración del derecho a una vivienda adecuada, correspondientes situaciones que impiden o dificultan el pleno ejercicio del mismo, como son: ocupaciones informales o irregulares, paralización de obras de construcción de carácter habitacional o incumplimiento con los tiempos establecidos para la culminación de dichos proyectos, retraso en adjudicaciones, así como distintas situaciones relacionadas con la seguridad de la tenencia de la vivienda y que constituyen violaciones del mismo.

**Quejas relacionadas con la vulneración del derecho a una vivienda**

<sup>16</sup> Defensoría del Pueblo de Venezuela, *Informe Anual 2004*, Caracas, 2005, p. 367.

<sup>17</sup> Defensoría del Pueblo de Venezuela, *Informe Anual 2005*, Caracas, 2006, p. 507.

<sup>18</sup> Defensoría del Pueblo de Venezuela, *Informe Anual 2006*, Caracas, 2007, p. 464.

<sup>19</sup> Defensoría del Pueblo de Venezuela, *Informe Anual 2002*, Caracas, 2003, p. 187.

<sup>20</sup> Defensoría del Pueblo de Venezuela, *Informe Anual 2003*, Caracas, 2004, p. 316.

**Recomendaciones para la implementación de mecanismos que garanticen la transparencia durante los procesos de selección y adjudicación**

En 2002 recomienda a los organismos del Estado «elaborar un plan de viviendas para los sectores más necesitados, con garantías de habitabilidad y calidad en la ejecución, así como cumplimiento de plazos de entrega»<sup>21</sup>. Ante las numerosas denuncias relacionadas con presuntas irregularidades en los procesos de selección y adjudicación de viviendas recibidas por la DdP durante el referido año, se recomendó la implementación de un mecanismo que garantice la transparencia durante dichos procesos.

Para el período siguiente, exhorta al Poder Ejecutivo a «supervisar los resultados de los programas ejecutados, en términos de soluciones habitacionales dignas, a fin de garantizar que respondan a las políticas públicas diseñadas, fundamentalmente en relación a la atención a sectores prioritarios, además del diseño y la ejecución de programas efectivos de atención urgente hacia sectores vulnerables: damnificados, personas sin hogar o en situación de riesgo, etc.»<sup>22</sup>.

En 2006, la DdP recomienda al Ministerio del Poder Popular para Vivienda y Hábitat, «optimizar el proceso de adjudicación de viviendas para garantizar mayor celeridad y transparencia, especialmente en aquellos casos de emergencia en que los solicitantes son personas damnificadas; así como la simplificación de los trámites burocráticos y administrativos que hacen de la ejecución de planes de vivienda y de la adjudicación de viviendas un proceso largo y engorroso»<sup>23</sup>.

**Derecho a la vivienda a toda la población, prioridad a sectores vulnerables**

Para 2008 exhorta al Poder Ejecutivo a «asegurar la aplicación de todas las medidas posibles para promover la realización progresiva del derecho a la vivienda a toda la población, con prioridad a los sectores vulnerables y respetando los principios de asequibilidad, disponibilidad y calidad y seguridad de la vivienda y los servicios públicos»<sup>24</sup>.

**Impedir la especulación inmobiliaria y regular el mercado**

En este mismo período, recomendó al Ministerio del Poder Popular para las Obras Públicas y Vivienda, «implementar políticas públicas que logren la socialización de la vivienda tanto en el mercado primario como secundario, impidiendo de esta forma la especulación inmobiliaria, logrando regular el mercado de la vivienda para que las ciudadanas y ciudadanos puedan acceder a las mismas correspondiéndose los precios, con los montos asignados por el Fondo de Ahorro Obligatorio (F.A.O)»<sup>25</sup>.

**Política pública de vivienda para alquiler**

Durante 2009, recomienda al Poder Ejecutivo «establecer una política pública de vivienda para alquiler como modalidad alternativa para grupos familiares con bajos ingresos; mientras que, al Ministerio del Poder Popular para las Obras Públicas y Vivienda, el impulsar proyectos habitacionales bajo la modalidad de vivienda para alquiler»<sup>26</sup>.

**Incrementar el número de beneficiarios**

En 2013, exhorta al Ministerio del Poder Popular de Vivienda y Habitación «dar prioridad a los grupos más vulnerables o, incrementar el número de beneficiarios que se encuentran en los refugios para el

<sup>21</sup> Defensoría del Pueblo de Venezuela, *Informe Anual 2002*, Caracas, 2003, p. 171.

<sup>22</sup> Defensoría del Pueblo de Venezuela, *Informe Anual 2003*, Caracas, 2004, p. 292.

<sup>23</sup> Defensoría del Pueblo de Venezuela, *Informe Anual 2006*, Caracas, 2007, p. 434.

<sup>24</sup> Defensoría del Pueblo de Venezuela, *Informe Anual 2008*, Caracas, 2009, p. 140.

<sup>25</sup> *Ibid.* p.141

<sup>26</sup> Defensoría del Pueblo de Venezuela, *Informe Anual 2009*, Caracas, 2010, p. 93.

otorgamiento de viviendas de la GMVV, respetando los tiempos de permanencia de ellos en los refugios, según la Ley de Refugios»<sup>27</sup>.

Finalmente, en 2015, recomendó «garantizar que la asignación de viviendas se realice a familias que requieran de una vivienda digna para evitar que sigan siendo beneficiadas personas vinculadas a determinados delitos, así como se evidenció en las operaciones de liberación del pueblo realizadas dentro de urbanismos de la GMVV por parte de los organismos de seguridad del Estado»<sup>28</sup>.

**Procedimientos de asignación de viviendas sociales**

### 3.2. En otros ámbitos

#### a) *Derecho laboral*

La Defensoría del Pueblo ha recomendado a los órganos de la Administración para que se incluya expresamente al sector doméstico en los decretos relacionados con la fijación del salario mínimo, a fin de amparar legalmente a los trabajadores de este ámbito. Su omisión recurrente ha sido entendida por los patronos como una exclusión que ha permitido la generalización de prácticas lesivas al derecho a percibir un salario justo<sup>29</sup>.

**Recomendaciones para que se incluya al sector doméstico**

En atención a una solicitud del Viceministerio de Trabajo relacionada con el pronunciamiento en torno a la fijación del salario mínimo nacional obligatorio y su relación con la Canasta Alimentaria Normativa (CAN) tomando en consideración lo establecido en el artículo 91 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), la DdP recomendó al Ejecutivo Nacional tener presente a la hora de fijar el salario mínimo nacional además de la Canasta Alimentaria Normativa, otros indicadores ya que se ha observado un rezago del salario mínimo en comparación con el costo de la CAN; así como fortalecer los programas sociales que coadyuvasen a robustecer el salario del trabajador.

**Fijación del salario mínimo nacional obligatorio y su relación con la Canasta Alimentaria Normativa**

La Institución ha encomiado la ejecución de políticas encaminadas a disminuir el desempleo, a promover la estabilidad en el trabajo y a mejorar las remuneraciones de los y las trabajadoras. Además, el aumento del trabajo formal ha sido un logro importante para mejorar la calidad de vida de los y las trabajadoras.

En 2006, la DdP recomendó al Poder Ejecutivo «generar políticas destinadas a la incorporación de la población juvenil a la esfera laboral»<sup>30</sup> y en 2012 exhortó al Ministerio del Poder Popular para el Trabajo y Seguridad Social, «desarrollar entre los Ministerios y demás instituciones, públicas y privadas, lineamientos, programas y políticas en procura del derecho al trabajo para la Juventud, en especial para el primer empleo»<sup>31</sup>.

**Incorporación de la población juvenil a la esfera laboral**

<sup>27</sup> Defensoría del Pueblo de Venezuela, *Informe Anual 2013*, Caracas, 2014, p. 184.

<sup>28</sup> Defensoría del Pueblo de Venezuela, *Informe Anual 2015*, Caracas, 2016, p. 239.

<sup>29</sup> Federación Iberoamericana del Ombudsman, *II Informe FIO sobre Derechos Humanos: Derechos de la Mujer*, p. 394.

<sup>30</sup> Defensoría del Pueblo de Venezuela, *Informe Anual 2006*, Caracas, 2007, p. 423.

<sup>31</sup> Defensoría del Pueblo de Venezuela, *Informe Anual 2012*, Caracas, 2013, p. 218.

## 4. GRUPOS VULNERABLES

### 4.1. Niñez y adolescencia

**Recomendación sobre derechos de los niños, niñas y adolescentes en situación de calle y víctimas de conflictos armados**

**Creación y fortalecimiento de entidades de atención y programas que resguarden a la niñez y la adolescencia en situación de calle**

**Formulación de políticas públicas en materia de niños y adolescentes en circunstancias de calle, droga y embarazo precoz**

La DdP durante 2004, exhortó al Consejo Nacional de Derechos del Niño y del Adolescente, a realizar «la dotación a las entidades de atención de estructuras adecuadas para garantizar los derechos de la niñez y adolescencia tal y como lo establece la doctrina de protección integral, de igual modo recomienda el formular políticas dirigidas a resguardar los derechos de los niños, niñas y adolescentes en situación de calle y la elaboración de directrices relativas al tratamiento de casos de niños, niñas y adolescentes víctimas de conflictos armados»<sup>32</sup>.

A su vez, en 2005, recomendó al Poder Ejecutivo: «1. Fortalecer las políticas públicas en las diferentes áreas en materia de salud, y muy especialmente aquellas que garanticen el acceso a la seguridad social a niños, niñas y adolescentes; 2. Establecer relaciones de enlace con las instancias no gubernamentales que desarrollan programas de atención para niños, niñas y adolescentes en situación de calle, con el propósito de generar acciones conjuntas que permitan un mejor tratamiento y cobertura de este grupo vulnerable; 3. Generar una mayor distribución de recursos de distinta índole, en las instancias estatales y municipales, para la creación y fortalecimiento de entidades de atención y programas que resguarden a la niñez y la adolescencia en situación de calle y 4. Mejorar los programas de rehabilitación integral dirigidos a niños, niñas y adolescentes con discapacidad»<sup>33</sup>.

Durante el mismo año, la DdP exhorta al Consejo Metropolitano de Derechos del Niño, Niña y Adolescente, «dar celeridad a la formulación de políticas públicas a nivel metropolitano en materia de niños, niñas y adolescentes en circunstancias de calle, droga y embarazo precoz»<sup>34</sup>.

Para 2005, exhortó a los organismos del Estado a «diseñar y ejecutar programas que atiendan de manera directa los principales problemas de la población juvenil, tales como: empleo, salud, salud sexual y reproductiva, participación, pobreza y vivienda, entre otros»<sup>35</sup>; y al año siguiente, exhortó al Poder Ejecutivo a «desarrollar en conjunto con el Instituto Nacional de la Juventud, el Ministerio del Poder Popular para el Proceso Social de Trabajo y otros entes nacionales, públicos y privados, políticas y programas orientados a la capacitación y acceso a empleo pleno y trabajo decente para la juventud del país»<sup>36</sup>.

En 2006, la DdP recomendó al Poder Ejecutivo «fortalecer la Misión Negra Hipólita a la luz de la doctrina de protección integral, en sus componentes de asistencia a la infancia y adolescencia»<sup>37</sup>.

<sup>32</sup> Defensoría del Pueblo de Venezuela, *Informe Anual 2004*, Caracas, 2005, p. 174.

<sup>33</sup> Defensoría del Pueblo de Venezuela, *Informe Anual 2005*, Caracas, 2006, p. 254.

<sup>34</sup> *Ibíd.* p. 254.

<sup>35</sup> *Ibíd.* p. 292.

<sup>36</sup> Defensoría del Pueblo de Venezuela, *Informe Anual 2006*, Caracas, 2007, p. 302.

<sup>37</sup> *Ibíd.* p. 259.

#### 4.2. Mujeres en situación de vulnerabilidad

En 2005, la DdP recomienda al Instituto Nacional de la Mujer (INAMUJER), «diseñar una política pública orientada a garantizar el acceso de las mujeres a una vivienda digna, especialmente para las mujeres jefas de hogar de escasos recursos económicos»<sup>38</sup>.

Durante 2015, exhortó al Poder Legislativo Nacional, «impulsar proyectos o reformas legislativas que contengan mecanismos para que las trabajadoras de los sectores informales (incluidas las mujeres campesinas y otras por cuenta propia), puedan gozar de los mismos beneficios y derechos que la Ley consagra a las trabajadoras del sector formal»<sup>39</sup>.

**Acceso a una vivienda digna**

**Beneficios de ley para las trabajadoras del sector informal**

#### 4.3. Migrantes

En 2006, la DdP recomendó al Poder Ejecutivo, «fortalecer la inserción de los refugiados y solicitantes de refugio en los programas de protección social, a través de los diversos programas sociales, entre ellos las misiones, para brindar la protección adecuada a su condición de vulnerabilidad»<sup>40</sup>. Por su parte, a la Comisión Nacional para los Refugiados fue recomendado «promover la inclusión de las personas en situación de refugiados; especialmente los niños, niñas, adolescentes, mujeres y adultos mayores; en las políticas de protección social y el estrechar vínculos con las instituciones del Estado, a los fines de garantizar el acceso de los refugiados reconocidos tanto al mercado laboral como a los planes educativos»<sup>41</sup>.

En 2012, exhortó al Ministerio del Poder Popular para la Protección Social, a «desarrollar políticas específicas dirigidas a las personas refugiadas y a las comunidades de acogida que beneficien su integración socioeconómica en el país»<sup>42</sup>; mientras que al Banco del Pueblo Soberano se le encomendó «reactivar el convenio con la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) que implica la continuación del programa de microcréditos dirigidos a la población refugiada»<sup>43</sup>.

Durante 2013, la DdP reitera la recomendación efectuada el año anterior, dirigido al Banco Soberano del Pueblo, pidiendo considerar la reactivación del programa de microcréditos para personas refugiadas y solicitantes de refugio.

En 2016 la Defensoría del Pueblo y ACNUR establecieron un acuerdo vinculado con el «...establecimiento de los mecanismos de cooperación entre ambas instituciones a favor de los derechos humanos de las personas en necesidad de protección internacional, con énfasis en documentación, educación, alimentación y garantías

**Inserción de refugiados y solicitantes de refugio en programas de protección social**

**Convenio con ACNUR para programa de microcréditos dirigidos a población refugiada**

**Defensoría del Pueblo y ACNUR: acuerdo protección internacional**

<sup>38</sup> Defensoría del Pueblo de Venezuela, *Informe Anual 2005*, Caracas, 2006, p. 271.

<sup>39</sup> Defensoría del Pueblo de Venezuela, *Informe Anual 2015*, Caracas, 2016, p. 191.

<sup>40</sup> Defensoría del Pueblo de Venezuela, *Informe Anual 2006*, Caracas, 2007, p. 631.

<sup>41</sup> *Ibid.* p. 631.

<sup>42</sup> Defensoría del Pueblo de Venezuela, *Informe Anual 2012*, Caracas, 2013, p. 308.

<sup>43</sup> *Ibid.* p. 308



procesales, especialmente ante casos en riesgo de deportación»<sup>44</sup>. Así, para el primer semestre del mismo año, se llevó a cabo la actividad denominada solidaridad con los refugiados teniendo como escenario la totalidad de las Plazas Bolívar de todo el territorio nacional. La Institución defensorial, apoyó la campaña de ACNUR denominada #ConLosRefugiados con el fin de llamar la atención de los gobernantes internacionales sobre la necesidad de brindarles condiciones de vida adecuadas<sup>45</sup>.

#### 4.4. Adultos mayores

**Pago puntual de pensiones y ayudas monetarias, y transparencia en la gestión**

En 2002, la DdP recomendó a las instituciones y organismos del Estado el «necesario incremento en las asignaciones presupuestarias destinadas a la protección de las personas de edad, garantizando el pago puntual de pensiones y ayudas monetarias, igualmente, el deber de garantizar la probidad y eficiencia en la administración de esos recursos»<sup>46</sup>.

**Incrementar asignaciones presupuestarias destinadas a las políticas y programas de protección**

En 2004, la DdP exhorta al Poder Ejecutivo y al Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS), «aumentar las asignaciones presupuestarias destinadas a las políticas y programas de protección de las personas mayores, garantizando la probidad y eficiencia en la administración de estos recursos»<sup>47</sup>.

Durante 2012, impulsó en conjunto con el Servicio Administrativo de Identificación Migración y Extranjería (SAIME) y el Consejo Nacional Electoral (CNE), una jornada de registro electoral y cedulaación dirigida a los adultos mayores del Instituto Nacional de Servicios Sociales (INASS) ubicado en el estado Bolívar, en apoyo a la Gran Misión en Amor Mayor y en el marco de la Semana de los Derechos Humanos<sup>48</sup>.

De igual modo, sostuvo un encuentro con adultas y adultos mayores que habitan en el estado Aragua, donde afirmó que las distintas políticas públicas del Gobierno Nacional, como la Gran Misión en Amor Mayor (GMAM) y el sistema de homologación de pensiones, han permitido a esta población organizarse para tener una mejor calidad de vida. Al año siguiente recomienda al Poder Ejecutivo «aumentar las asignaciones presupuestarias destinadas a las políticas y programas de protección de las personas mayores, garantizando la probidad y eficiencia en la administración de estos recursos»<sup>49</sup>.

<sup>44</sup> Defensoría del Pueblo de Venezuela, *Defensoría del Pueblo y Acnur trabajan a favor de los refugiados*. En: <http://www.defensoria.gob.ve/zona-informativa/noticias/12-centrales/520-defensoria-del-pueblo-y-acnur-trabajan-a-favor-de-los-refugiados.html>. Consultado el 20 de junio de 2016.

<sup>45</sup> Defensoría del Pueblo de Venezuela, *DdP realiza jornada de solidaridad con los refugiados en todo el país*. En: <http://www.defensoria.gob.ve/zona-informativa/noticias/12-centrales/523-ddp-realiza-jornada-de-solidaridad-con-los-refugiados-en-todo-el-pais.html>. Consultado el 28 de junio de 2016.

<sup>46</sup> Defensoría del Pueblo de Venezuela, *Informe Anual 2002*, Caracas, 2003, p. 159.

<sup>47</sup> Defensoría del Pueblo de Venezuela, *Informe Anual 2004*, Caracas, 2005, p. 348.

<sup>48</sup> Defensoría del Pueblo de Venezuela, *Informe Anual 2012*, Caracas, 2013, p. 248.

<sup>49</sup> Defensoría del Pueblo de Venezuela, *Informe Anual 2013*, Caracas, 2014, p. 410.

En 2015, la DdP realiza varias exhortaciones a los organismos del Estado, entre estas se encuentran; al Poder Ejecutivo, «adelantar políticas que fomenten la inclusión laboral para las adultas y adultos Mayores»; al Poder Legislativo, «Aprobar el Proyecto de Ley de Protección Familiar del Adulto Mayor»<sup>50</sup>, normativa que contempla la protección y defensa de los derechos de las personas adultas mayores en Venezuela, considerando que en dicho año fue realizada la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. Por último, se recomendó al IVSS, el hacer una revisión exhaustiva de las personas que han sido incluidas al sistema de pensiones del seguro social provenientes de la GMAM, y a su vez, determinar la población de adultos y adultas mayores en situación de pobreza extrema que faltan por ser incluidas en este programa de protección social.

**Fomento de la inclusión laboral para las adultas y adultos mayores**

#### 4.5. Personas con discapacidad o en situación de dependencia

En 2004, la DdP recomienda al Consejo Nacional para la Atención Integral a las Personas con Discapacidad, la «elaboración de un Plan Nacional de Atención Integral a la Discapacidad que contenga políticas integrales de atención e integración social de las personas con discapacidad y sus familias»<sup>51</sup>.

**Plan Nacional de Atención Integral a la Discapacidad**

Durante 2010, exhorta a las instituciones y organismos del Estado a «fortalecer la ejecución y seguimiento de políticas públicas integrales, orientadas a la inclusión social de las personas con discapacidad y al respeto a su dignidad, para garantizar la eliminación de todas formas de discriminación, así como la elaboración y ejecución de políticas, planes y programas específicos para atender a las mujeres con discapacidad»<sup>52</sup>.

**Políticas públicas integrales e inclusión social**

También, la Institución ha impulsado actividades de promoción de temas referidos a las personas con discapacidad, con el objetivo de promover su inclusión social, dirigidas fundamentalmente a funcionarios y funcionarias públicos. Asimismo, a fin de garantizar el derecho a la accesibilidad a los espacios públicos, tanto en lo que se refiere a infraestructura como al acceso a la información, se desarrollaron inspecciones a instituciones públicas y privadas en el ámbito nacional<sup>53</sup>.

**Actividades de promoción y sensibilización**

Otro avance en cuanto a la inclusión de las personas con discapacidad dentro del ámbito social, lo constituyó la Resolución por la cual se presenta el tratamiento especial que deben brindar las instituciones financieras a las personas con discapacidad<sup>54</sup>, publicada con posterioridad a las observaciones y recomendaciones que formulara la Defensoría del Pueblo a las autoridades de la Superintendencia de las Instituciones del Sector Bancario de Venezuela

**Tratamiento especial desde las instituciones financieras**

<sup>50</sup> Defensoría del Pueblo de Venezuela, *Informe Anual 2015*, Caracas, 2016, p. 217.

<sup>51</sup> Defensoría del Pueblo de Venezuela, *Informe Anual 2004*, Caracas, 2005, p. 203.

<sup>52</sup> Defensoría del Pueblo de Venezuela, *Informe Anual 2010*, Caracas, 2011, p. 361.

<sup>53</sup> Defensoría del Pueblo de Venezuela, *Informe Anual 2007*, Caracas, 2007, p. 259.

<sup>54</sup> Gaceta Oficial 39.002, 26 de agosto de 2008.

**Responsabilidad social empresarial e inclusión social**

(SUDEBAN). Durante un encuentro con dichas autoridades, surgió de igual modo la propuesta de estudiar la posibilidad de diseñar una página web institucional totalmente accesible a personas con discapacidad, para asegurar el acceso a la información de manera amable y efectiva<sup>55</sup>.

En el marco del X Simposio de Responsabilidad Social Empresarial denominado *Corresponsabilidad Social una Vía para el Bienestar de Todos*, realizado en octubre y que sirvió para reafirmar el compromiso permanente y la probidad que asumen las empresas en su contribución con el desarrollo sostenible de quienes pueden afectar o son afectados por sus actividades, destacó el llamado a favorecer políticas, programas y acciones empresariales para así brindar respuesta a las necesidades y expectativas respecto al tema de inclusión de personas con discapacidad. En el marco de esta actividad, esta Institución Nacional de Derechos Humanos efectuó un exhorto al sector privado a incorporar en sus plantillas de trabajadores y trabajadoras a personas con discapacidad, en cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 28 la LPcD<sup>56</sup>.

La DdP ha recomendado y exhortado ante el ente competente, fortalecer el cumplimiento de la política de empleo que garantice cargos estables a las personas con discapacidad para dar cumplimiento a la cuota del 5% de empleado establecido en la Ley para Personas con Discapacidad.

#### 4.6. Pueblos indígenas, campesinos y afrodescendientes

**Promoción y apoyo de proyectos de autogestión y sustentables**

En el ámbito de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, recomienda durante 2002, «la promoción y el apoyo de aquellos proyectos integrales autogestionariamente sustentables, referidos a los hábitats y tierras colectivas indígenas, que garanticen la plena participación y beneficio colectivo a los respectivos pueblos y comunidades indígenas en todas y cada una de las etapas de formulación, ejecución, control y evaluación de los mismos»<sup>57</sup>.

**Fortalecimiento del programa de seguimiento de los derechos de los pueblos indígenas y del Fondo de Atención y Desarrollo Sustentable Indígena**

De igual modo, se recomendó el «mejoramiento sustancial y la actualización oportuna del programa nacional (Sistema) para la evaluación, medición y seguimiento de los parámetros e indicadores referidos a la calidad de vida y a la salud integral de los pueblos y comunidades indígenas (nutrición, mortalidad, natalidad, control epidemiológico, vacunación), así como la ampliación y el asegurar los recursos financieros para el Fondo de Atención y Desarrollo Sustentable Indígena»<sup>58</sup>.

Para 2004 la DdP exhorta al Poder Ejecutivo Nacional, Regional y Municipal, el Ampliar y asegurar la correcta asignación de los recursos financieros para el Fondo de Atención y Desarrollo Sostenible Indígena, así como el promover y apoyar los proyectos integrales au-

<sup>55</sup> Defensoría del Pueblo de Venezuela, *Informe Anual 2008*, Caracas, 2008, p. 51.

<sup>56</sup> Defensoría del Pueblo de Venezuela, *Informe Anual 2010*. Caracas, 2011, p. 279.

<sup>57</sup> Defensoría del Pueblo de Venezuela, *Informe Anual 2002*, Caracas, 2003, p. 321.

<sup>58</sup> *Ibid.* p. 321.

togestionarios y sostenibles, referidos a los hábitats y tierras colectivas indígenas, que garanticen la plena participación y beneficio colectivo a los respectivos pueblos y comunidades indígenas.

Asimismo, durante el período 2008-2013 la DdP formuló y ejecutó Programa Haciendo Comunidad para los Derechos Humanos, Subprograma Pueblos indígenas, a los fines de lograr la revitalización de los pueblos indígenas, a través de acciones que garanticen el ejercicio efectivo de su derecho humano a la identidad cultural, en las áreas de alimentación y ambiente sanos, vivienda, salud y educación, a partir de los valores, conocimientos y prácticas de sus culturas. Todo ello facilitando un proceso de construcción colectiva e intercultural (Estado, Entes Privados y Autoridades tradicionales de los Pueblos indígenas, en cumplimiento a lo establecido en la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas-LOPCI), de políticas públicas, planes, proyectos y programas a partir de rasgos y contextos bien definidos en cada una de las culturas indígenas.

Se consideró como plan piloto a las comunidades de «Vertedero» y «La Esperanza»; ubicada la primera, en el Municipio Tucupita, Estado Delta Amacuro, perteneciente a la etnia Warao, constituida por aproximadamente 130 personas. La segunda localidad se ubica en el sector también conocido como «Km. 50» (Municipio Sifontes del Estado Bolívar) constituida por aproximadamente 52 personas.

El programa obtuvo como principales resultados: el compromiso del Estado para la construcción de 18 viviendas tipo Janoko; la creación y dotación de una casa de alimentación que atiende 150 personas diariamente; la consolidación de programas de siembra (yuca, caña de azúcar, auyama, maíz y plátano); el desarrollo de un programa de alfabetización bilingüe, incorporado a la Misión Robinson; un programa de capacitación; jornadas mensuales de atención integral en salud; un programa de transferencia del relleno sanitario para el manejo integral de desechos sólidos; la designación por parte de la Defensoría de un funcionario para el desarrollo de este programa y la articulación con más de 30 instituciones gubernamentales y privadas, de carácter nacional, regional y local.

En 2009, la DdP tuvo conocimiento de un conjunto de familias indígenas Jivi que se encontraban viviendo en el sector El Soroco, Vertedero de Desechos Sólidos, Calabozo, Estado Guárico. Desde entonces y de manera coordinada, la Defensoría del Pueblo ha venido haciendo seguimiento a esta situación conjuntamente con el Parlamento Indígena de América; así como también se han desplegado un conjunto de acciones destinadas a abordar y revertir la condición de vulnerabilidad en la que se encontraban estas familias indígenas.

En este marco, se llevaron a cabo medidas que confluyeron en la realización de los derechos humanos de estas 13 familias indígenas, tales como: la implementación de Medidas de Protección para que los niños, niñas y adolescentes que presentaban quebrantos de salud fueran trasladados y atendidos en centros de salud; el registro de adultos, adultas, niños, niñas y adolescentes indígenas en el Registro Civil, y su cedulación indígena respectiva; la prestación de servicios de atención médica y realización de jornadas de vacunación

**Programa Haciendo Comunidad para los Derechos Humanos, Subprograma Pueblos indígenas**

**Principales resultados del Programa de la Defensoría**

**Seguimiento a la situación de familias indígenas Jivi que viven en un vertedero de desechos sólidos**

por parte de la Alcaldía del Municipio Francisco de Miranda del estado Guárico; la promoción de la creación de un Consejo Comunal Indígena, y la adjudicación de un lote de terreno por parte del Instituto Nacional de Tierras (INTI) en el que serían reubicadas las familias<sup>59</sup>.

---

<sup>59</sup> Defensoría del Pueblo (2010). *Informe Anual 2009*, Caracas, 2010, pp. 64-65.

## 19. SÍNTESIS\*

1. DATOS SOBRE POBREZA. 2. INSTITUCIONES Y POLÍTICAS: 2.1. Instituciones; 2.2. Políticas. 3. DERECHO A LA PROTECCIÓN FRENTE A LA POBREZA: 3.1. Las rentas mínimas de inserción y las pensiones no contributivas; 3.2. El derecho a la alimentación; 3.3. Garantías. 4. ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA: 4.1. Para favorecer el ejercicio de otros derechos sociales: *a) Trabajo y Seguridad social; b) Educación y cultura; c) Salud; d) Vivienda y servicios domiciliarios; e) Faceta prestacional de derechos de libertad.* 4.2. En otros ámbitos: *a) Derecho penal y administrativo sancionador; b) Derecho laboral; c) Derecho financiero y tributario; d) Derecho procesal.* 5. GRUPOS VULNERABLES: 5.1. Niños y adolescencia; 5.2. Mujeres en situación de vulnerabilidad; 5.3. Migrantes; 5.4. Adultos mayores; 5.5. Personas con discapacidad o en situación de dependencia; 5.6. Pueblos indígenas, campesinos, afrodescendientes y población gitana; 5.7. Personas desplazadas, refugiadas y víctimas de conflictos armados; 5.8. Personas LGBTI

### 1. DATOS SOBRE POBREZA

Durante el desarrollo de sus actividades las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica realizan diversos tipos de seguimiento a la evolución de los datos referentes a la situación de la pobreza en sus Estados. Asimismo, las Defensorías tienen una función importante para que los indicadores de Derechos Humanos, especialmente aquellos relacionados a las condiciones de pobreza en cada Estado, sean establecidos y eva-

**El rol de las Defensorías en la adopción de indicadores con enfoque en Derechos Humanos**

\* Esta síntesis se basa exclusivamente en las contribuciones nacionales que figuran en los apartados precedentes de este capítulo. La referencia a la actuación de determinadas Defensorías se realiza a título meramente ejemplificativo. El hecho de que, en relación con cada una de las materias tratadas, no se mencione a otras Defensorías, no implica, en modo alguno, que éstas no hayan intervenido activamente en las referidas materias. En algunos casos se utiliza el término Defensoría, Ombudsman o Institución Nacional de Derechos Humanos como sinónimos de Procuraduría, Comisión, Proveedor de Justicia, etc. *Abreviaturas:* ASUME = Administración para el Sustento de Menores; CCAA = Comunidades Autónomas; CCPDH = Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos; CFSE = Corporación del Fondo del Seguro del Estado; CNDH = Comisión Nacional de Derechos Humanos; CONADEH = Comisionado Nacional de los Derechos Humanos; DHR = Defensoría de los Habitantes; INDDHH = Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo de Uruguay; IVE = Proyecto de Ley sobre Interrupción Voluntario del Embarazo; ODM = Objetivos de Desarrollo del Milenio; OPC = Oficina del Procurador del Ciudadano de Puerto Rico; PDDH = Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos; PJ = Provedor de Justiça de Portugal; ProSeDHer = Programa de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas en Derechos Humanos; RNC = Régimen de Pensión no Contributivo.

**Agenda 2030: seguimiento y evaluación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible**

**Esfuerzos para la adopción y aplicación de indicadores con enfoque en Derechos Humanos**

**Cuestionamientos a la canasta básica de alimentos para medir la evolución de la pobreza**

**Avances en los ODM, Índice de Gini e Índice de Desarrollo Humano**

**Actividades de control de la Administración**

luados con un enfoque en Derechos Humanos. En ese sentido, pueden verse en las conclusiones del «Balance del Cumplimiento de las Recomendaciones FIO 2003-2014».

En esa línea, el Defensor del Pueblo de la Nación Argentina implementó en 2015 el «Programa de Seguimiento y Evaluación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Agenda 2030», para realizar un seguimiento de los objetivos y metas establecidos en la Agenda 2030 desde un enfoque defensorial y en Derechos Humanos. De igual manera, las Defensorías del Pueblo de América del Sur se encuentran desarrollando un proyecto de «Observatorio de Derechos Humanos de las Defensorías del Pueblo de Sudamérica».

Algunas Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH) son especialmente críticas con las metodologías utilizadas en sus Estados para la medición de la pobreza. Frente a lo cual han realizado esfuerzos para conseguir la adopción y aplicación de indicadores con enfoque en derechos. Por ejemplo, en El Salvador la PDDH cuestionó la metodología oficial de medición de pobreza y señaló la necesidad de avanzar hacia una metodología de medición multidimensional. Igualmente, con el apoyo del PNUD, ya en 1996 la PDDH salvadoreña elaboró una «Metodología para la Tutela de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naturaleza Colectiva», con el fin de evaluar el impacto de las políticas macroeconómicas en los derechos económicos, sociales y culturales. Esa metodología sirvió posteriormente de base para la investigación del Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos (CCPDH) titulada «Políticas públicas regionales sobre la reducción de la pobreza en Centroamérica y su incidencia en el pleno disfrute de los Derechos Humanos».

Por otra parte, la misma PDDH ha cuestionado que se utilice la canasta básica de alimentos como parámetro para medir la evolución de la pobreza. Debido a que es un instrumento que no considera las características multidimensionales de la pobreza y además presenta diferencias como: la desactualización de los precios de los alimentos, diferencias entre zonas urbanas y rurales e insuficiencia de cantidad y calidad de los productos que son considerados. En Argentina, en este ámbito es destacable que en el Informe Anual 2015 de la Defensoría de Córdoba se detalla cómo funciona la canasta básica de alimentos y se arrojan datos trascendentes para su región.

También la Defensoría del Pueblo de Venezuela se ha pronunciado sobre este tema, describiendo el compromiso de ese Estado para con las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y con otros indicadores, como el Índice de Gini y el Índice de Desarrollo Humano.

## 2. INSTITUCIONES Y POLÍTICAS

### 2.1. Instituciones

En general, todos los miembros de la FIO han realizado actividades de control de la Administración dirigidas a los diversos órganos con

competencia en materias relacionadas con la lucha contra la pobreza, el diseño de políticas, la distribución del gasto y el otorgamiento de ayudas y servicios dirigidas a personas en situación de pobreza. Del mismo modo, existe un amplio número de Recomendaciones para que se otorgue prioridad a la atención del gasto social.

A la par, las INDH han vigilado la debida coordinación y colaboración entre órganos centrales y descentralizados. Al respecto, en España el Defensor del Pueblo señala que existe un sistema dual de protección social, por una parte, las prestaciones de la seguridad social y por otra los sistemas de rentas mínimas de inserción (RMI). En ese Estado el Defensor ha desplegado actuaciones ante las Administraciones competentes en el marco de ambos sistemas, identificando problemas de coordinación entre entidades de la Administración pública. Asimismo, puede verse la participación de la PDDH en El Salvador como observadora en consejos intersectoriales o intergubernamentales relacionados a la protección social y la seguridad alimentaria. De igual forma, son trascendentes las Recomendaciones de esta Procuraduría sobre la necesidad de incorporar la participación social en la toma de decisiones y en la asignación presupuestaria. Por su parte, la Oficina del Procurador del Ciudadano de Puerto Rico (OPC) apuntó la necesaria coordinación entre el «Programa de Asistencia Nutricional» y el Seguro Social. Además, una de las actuaciones relevantes de la OPC de Puerto Rico fue la Recomendación para la aprobación del «Proyecto de la Cámara 510», con el cual crearía la Comisión Especial para la Erradicación de la Pobreza.

En este ámbito se deben subrayar los aportes de la Defensoría del Pueblo de Perú en la promoción de la ética pública en los programas sociales del Estado. En ese sentido, puede verse el «Informe de Adjuntía Núm. 001-2011-DP/APCSG-PEPPCPP, Aportes de la Defensoría del Pueblo a la promoción de la ética pública en los programas sociales del Estado». Este informe hace especial análisis del «Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres: Juntos». La Defensoría peruana ha insistido en la necesidad de implementar mayores mecanismos de transparencia y la promoción de la ética pública.

En Perú la Defensoría del Pueblo también efectuó actividades de monitoreo y control en los procesos de transferencias y retiro de los programas de incentivo monetario para las personas en situación de pobreza. En ese marco, inició una intervención de oficio ante la sustracción ilícita y sistemática del dinero depositado para los usuarios del Programa «Juntos» en el Banco de la Nación y recomendó la tipificación del delito de peculado doloso.

Es importante resaltar la colaboración de las Defensorías del Pueblo con las organizaciones de la sociedad civil. Por ejemplo, las actividades de la Defensoría de Buenos Aires con las parroquias de Cáritas. De igual manera, algunas Comisiones estatales mexicanas firmaron convenios con organizaciones de la sociedad civil para realizar acciones conjuntas encaminadas a enfrentar los principales problemas de las personas en situación de pobreza. Por ejemplo: la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de México con la Fundación de Combate a la Pobreza; la Comisión Estatal de los Derechos Humana-

**Coordinación y colaboración entre órganos centrales y descentralizados**

**Promoción de la ética pública en los programas sociales del Estado**

**Monitoreo y control en los procesos de transferencia y retiro de los programas de incentivo monetario**

**Trabajo conjunto con la sociedad civil**



nos del Estado de Veracruz con el Centro de Estudios de Derecho, Juventud y Pobreza y el desarrollo del Programa SINHAMBRE.

## 2.2 Políticas

### El rol de las Defensorías del Pueblo en las políticas públicas

En cuanto a la participación de las Defensorías del Pueblo en el diseño y la ejecución de las políticas públicas, planes generales y sectoriales en materia de lucha contra la pobreza y, en especial, a su contribución para que éstos tengan un adecuado enfoque en Derechos Humanos, se debe resaltar el «Programa de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas en Derechos Humanos» (ProSeDHer) de la Defensoría del Pueblo de Colombia.

### Actividades de incidencia para la adopción de normas para hacer frente a la pobreza y políticas públicas

Del mismo modo, en El Salvador la PDDH ha insistido en la necesidad de contar con políticas nacionales integrales para la protección de la población frente a la pobreza y exclusión social. Así, de la mano con organizaciones de la sociedad civil, la PDDH incidió para la adopción de legislación y políticas públicas dirigidas a la garantía de los derechos de los grupos en situación de vulnerabilidad, como una política integral de desarrollo rural. Además, promovió reformas constitucionales para reconocer el derecho a una alimentación adecuada y el derecho al agua en ese Estado. En sentido similar, la Oficina del Procurador del Ciudadano de Puerto Rico agrega que realiza un seguimiento constante de las políticas públicas contra la pobreza y de los programas de atención dirigidos a las personas en situación de pobreza.

En este orden, la Defensoría venezolana señaló que efectuó varias Recomendaciones al Estado para fortalecer las políticas, planes y programas destinados a superar la pobreza, combatir el hambre y garantizar un nivel de vida adecuado a la población. Además, esa Defensoría ha recomendado la adopción de políticas dirigidas a la economía informal, con el objetivo de promover su progresiva inclusión en el sector formal. Asimismo, exhortó que se garantice un manejo eficiente de los recursos del Fondo Nacional de Misiones, Grandes Misiones y Micromisiones y de la Gran Misión Hogares de la Patria.

Por su parte, en Honduras el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (CONADEH) sostiene que la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo debe servir de marco para la adopción de estas políticas y de los siguientes planes: «Visión de País», «Plan de Nación para Honduras», «Plan de Gobierno», «Política Pública de Derechos Humanos» y «Plan de Acción del CONADEH 2014-2020/Vanguardia de la Dignidad Humana». Asimismo, el CONADEH realizó un importante aporte al «Proyecto de la Ley Marco del Sistema de Protección Social relativo a pobreza y exclusión social».

## 3. DERECHO A LA PROTECCIÓN FRENTE A LA POBREZA

Los miembros de la FIO desarrollan diversas actividades para proteger el derecho de las personas que no alcanzan unos ingresos mínimos

a exigir del Estado prestaciones, dinerarias y servicios públicos, que les permitan vivir con dignidad. En ese sentido, se han realizado actuaciones en torno a incumplimientos de la Administración en: 1) el derecho a una renta mínima de inserción (RMI); 2) el derecho a un nivel de vida adecuado; 3) el derecho a la alimentación; 4) el derecho a los servicios sociales. Siendo los derechos a la alimentación y a las rentas mínimas de inserción los que más actuaciones de las Defensorías presentan.

Por otra parte, en Paraguay el Defensor del Pueblo remitió al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo un documento sobre las obligaciones del Estado paraguayo para la vigencia de los Derechos Humanos y la protección de los derechos de las personas en situación de pobreza. En ese documento el Defensor desarrolla una exposición sobre un conjunto de acciones concretas para combatir la pobreza y presenta un amplio plan de medidas a corto, mediano y largo plazo. En El Salvador, la Procuraduría formuló Recomendaciones en las que desarrolla el contenido del derecho a un nivel de vida adecuado y señala la responsabilidad del Estado de garantizar al menos los contenidos mínimos de los derechos, a través de mecanismos de protección y asistencia social.

**Las obligaciones del Estado: respetar, proteger y cumplir**

### 3.1. Las rentas mínimas de inserción y las pensiones no contributivas

En cuanto a las RMI y a las pensiones no contributivas en España el Defensor del Pueblo señaló que la primera causa de queja son las demoras en la tramitación por el incremento de las solicitudes debido a la crisis económica. En consecuencia, el Defensor ha emitido recordatorios de deberes legales y ha formulado Recomendaciones dirigidas a tres objetivos: simplificar los procedimientos, incrementar el personal dedicado a la tramitación y adecuar el presupuesto al volumen real de solicitudes. Igualmente, en España, las Defensorías de las Comunidades Autónomas (CCAA) han desarrollado una labor destacable en torno al reconocimiento y la percepción de las RMI. En algunos casos, también han sugerido la insuficiencia de medios económicos y humanos para que estas prestaciones dinerarias sean eficaces: El Defensor del Pueblo Andaluz manifestó que se debía dotar a la Administración de mayores medios materiales y humanos para resolver las solicitudes de la renta mínima vital que se encontraban en lista de espera. También Diputado del Común de Canarias apuntó la insuficiencia del sistema de asistencia canario, tanto en recursos económicos como humanos y subrayó la necesidad de dotar a la Administración de técnicos que ayuden a las personas más vulnerables a solicitar la Prestación Canaria de Inserción. El Defensor del Pueblo Navarro se pronunció para garantizar el acceso de las personas migrantes indocumentadas a la renta social básica. El Justicia de Aragón presentó un Informe especial sobre personas en situación de pobreza y subrayó los problemas para el reconocimiento y la percepción del Ingreso Aragonés de Inserción. El *Ararteko* manifestó que se debe

**El papel de las Defensorías del Pueblo en el reconocimiento de los beneficiarios y en la percepción de las rentas mínimas de inserción social**

evaluar, con carácter primordial, el interés del menor en aquellos procedimientos de extinción o suspensión de las rentas sociales.

En este ámbito de actuaciones, *Provedor de Justiça* de Portugal (PJ) se refirió a los principios de universalidad, igualdad y al derecho a un mínimo vital, en referencia a la inconstitucionalidad de los requisitos de acceso al *Rendimento Social de Inserção*. Asimismo, el Ombudsman de Portugal se ha pronunciado sobre los procedimientos de fijación de criterios de asignación y cálculo del *Rendimento Social de Inserção*. En cuanto a las prestaciones familiares, la Institución de Portugal intervino en relación con los ingresos considerados para la determinación del importe de la asignación. Asimismo, se produjo una reforma legal sugerida por el PJ para la asignación o cambio la prestación por hijos, cuando exista una disminución en los ingresos del hogar.

Otras actuaciones de las Defensorías ante retrasos en el pago de las pensiones asistenciales

También en Argentina el Defensor del Pueblo de la Nación realizó intervenciones ante la demora en el otorgamiento o pago de pensiones asistenciales, como la falta de pago de la asignación universal por hijo para protección social. De igual manera, en Costa Rica, la Defensoría de los Habitantes (DHR) ha sido enfática al señalar las deficiencias del modelo de gestión del Régimen de Pensión no Contributivo (RNC). Según la DHR, la principal deficiencia comprobada en el trámite de pensiones del RNC es la reiterada dilación en la respuesta de la Caja Costarricense del Seguro Social. Por tanto, la DHR recomendó a la Administración valorar la posibilidad de variar la reglamentación del RNC, a efecto de dar por válidos los estudios socioeconómicos de otras entidades públicas. Con el objetivo de identificar con agilidad a las personas que requieran pensiones del RNC. El Ombudsman de Portugal también actuó ante retrasos en la asignación de prestaciones sociales de los beneficios de compensación familiar y en las solicitudes de reevaluación del nivel de pensión de los hijos debido a la pérdida de ingresos. Del mismo modo, en Uruguay la INDDHH intercedió ante el impago injustificado de prestaciones dinerarias no contributivas y destinadas específicamente a las personas en situación de pobreza. Por su parte, la Defensoría del Pueblo de Perú intervino ante el Sistema de Focalización de Hogares, debido al excesivo tiempo de espera para obtener una respuesta sobre la clasificación socioeconómica que permite el acceso a los programas sociales.

### 3.2. El derecho a la alimentación

Investigaciones en torno al contenido y la situación del derecho a la alimentación

En referencia al derecho a la alimentación, la PDDH de El Salvador destaca en la realización de investigaciones de su contenido y ha elaborado cuatro informes especiales sobre el tema. De igual manera, en México la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal presentó un Informe especial sobre el derecho a la alimentación. Ese Informe fue desarrollado en el marco del «Proyecto de Apoyo Iniciativa América Latina Sin Hambre» de la FAO. Asimismo, en México la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Baja California Sur se preocupó especialmente por la situación de hambre y pobreza de los jornaleros agrícolas.

En Guatemala la INDH realizó seguimientos a las instituciones responsables de garantizar el derecho a la alimentación y participó en las reuniones del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. En Perú la Defensoría ha intervenido en la prestación del servicio alimentario en las instituciones educativas de zonas rurales, por ejemplo, en la supervisión al «Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma». En los reportes de estas intervenciones la Defensoría señaló problemas de falta de infraestructura y deficiencias en la entrega de alimentos por parte de los proveedores.

Como respuesta a la grave emergencia humanitaria por la sequía en Honduras, en 2014, el CONADEH y el PNUD suscribieron una Carta de Acuerdo para la implementación de las actividades en el proyecto: «Recuperación Temprana tras la Emergencia por Sequía». En ese contexto, se desarrolló un «Plan de Acción de Seguridad Alimentaria por Sequía». En la ejecución de este Plan el CONADEH detectó problemas en los procedimientos de selección de personas beneficiarias de las ayudas y problemas de coordinación de la Administración en la entrega de las ayudas. Ante esos hechos, el CONADEH realizó Recomendaciones dirigidas a la Administración para mejorar la ejecución del Plan.

### 3.3. Garantías

Las garantías para la exigibilidad de las prestaciones sociales continúan siendo un tema pendiente. En esa línea, la PDDH en El Salvador recomendó a los Poderes del Estado elaborar planes orientados a mejorar la exigibilidad de los Derechos Humanos recogidos en tratados internacionales, garantizando que la Administración de Justicia aplique esta normativa. Además, esta Institución insistió en ratificación del Protocolo Facultativo del PIDESC por parte de El Salvador. Por otra parte, se debe subrayar el «Observatorio de Justicia Constitucional» de la Defensoría del Pueblo de Colombia, que tiene como objetivo sistematizar aquellas áreas de la jurisprudencia constitucional colombiana y de la doctrina de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que son trascendentes para fundamentar las resoluciones de la Defensoría del Pueblo, especialmente en derechos sociales.

En cuanto a las obligaciones de particulares, en Puerto Rico, la OPC realizó acciones para garantizar una alimentación adecuada, interviniendo ante la Administración para el Sustento de Menores (ASU-ME) por dilaciones en los pagos de pensiones de alimentos.

Con el objetivo de establecer un catálogo de prestaciones y visualizar las carencias y duplicidades del sistema, sobresale también que en 2014 el Defensor del Pueblo de España se propuso elaborar un mapa de las ayudas sociales dirigidas a las personas en riesgo de exclusión social. Sobre este tema, en Portugal el PJ señala el importante papel que tiene el acceso a la información sobre las prestaciones sociales disponibles para que las personas puedan beneficiarse de éstas. En consecuencia, ha realizado actuaciones para garantizar el acceso a la información sobre las prestaciones y ante la responsabilidad de la

**Seguimientos a las instituciones responsables de garantizar el derecho a la alimentación**

**Las garantías para la exigibilidad de las prestaciones sociales**

**Particulares obligados: pensiones de alimentos**

**Acceso a la información sobre prestaciones sociales**

Administración por información errónea de prestaciones. Asimismo, en Costa Rica la DHR solicitó a la Gerencia de Pensiones mejorar el acceso a la información pública de las prestaciones, dando a la población información sencilla y clara sobre requisitos, trámites y perfil de las personas que califican para una pensión del RNC. También en Argentina, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires realizó campañas de sensibilización para la inclusión social e información de prestaciones sociales dirigidas a personas en situación de pobreza. En Nicaragua la Procuraduría estableció alianzas con medios de comunicación para educar en Derechos Humanos y conseguir llegar a la población más vulnerable.

#### 4. ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA

##### 4.1. Para favorecer el ejercicio de otros derechos sociales

###### a) *Trabajo y Seguridad social*

Desde distintos procederes, las Defensorías del Pueblo formularon Recomendaciones ante los problemas de desempleo, subempleo y, también, para que las condiciones laborales garanticen un trabajo digno. Asimismo, los miembros de la FIO han intervenido en materia de pensiones y ayudas de Seguridad Social, para que esos ingresos sean suficientes para garantizar un nivel de vida adecuado.

Las pensiones públicas y otras prestaciones semejantes de la Seguridad Social han sido objeto de múltiples actuaciones del Defensor del Pueblo de España, especialmente en lo referente a los requisitos subjetivos para acceder a las mismas. Las principales líneas de actuación de esta Institución fueron: la adecuación de los requisitos al principio de igualdad ante la ley y la adecuación de las pensiones de viudedad y de orfandad a los cambios sociales en los modelos de familia. Por su parte, en Guatemala la PDH ha realizado variedad de intervenciones ante el Poder Judicial para garantizar el acceso a las prestaciones de la Seguridad Social. Esta Institución presenta regularmente recursos de amparo e inconstitucionalidad ante actuaciones de la Administración de la Seguridad Social, por ejemplo, cuando se incrementan los requisitos y las contribuciones de los afiliados para acceder a servicios y prestaciones. En Puerto Rico las reclamaciones ante la OPC referentes a la Corporación del Fondo del Seguro del Estado (CFSE) y a ASUME son numerosas. Por su parte, la Defensoría venezolana recomendó al Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, realizar una mayor rendición de cuentas de las pensiones y de los programas de protección social.

En cuanto a unas condiciones dignas de trabajo, la Procuraduría salvadoreña se ha preocupado por la situación laboral y el acceso a la Seguridad Social de las personas que realizan trabajo doméstico y labores agropecuarias, debido a la especial vulnerabilidad en la que estos grupos de trabajadores se encuentran ante la pobreza. Del mismo mo-

**Seguridad Social: requisitos de acceso, intervenciones ante el Poder Judicial para garantizar el acceso a las prestaciones de la seguridad social y rendición de cuentas de la Administración**

**Recomendaciones sobre las condiciones dignas de trabajo**

do, en España el Defensor del Pueblo se pronunció sobre el encuadramiento y cotización a la Seguridad Social de los colectivos en situación precaria, como los cuidadores no profesionales de personas dependientes. Por su parte, en Honduras el CONADEH realizó inspecciones a las condiciones de trabajo en la minería y emitió un Informe especial con Recomendaciones sobre minería y derecho al trabajo. De igual manera, existe un posicionamiento del CONADEH ante despidos masivos en el sector público y despidos ante el cierre de empresas privadas que dejan a las personas en riesgo de exclusión social.

### b) Educación y cultura

En cuanto al contenido del derecho a la educación, ha sido una preocupación constante de las INDH la accesibilidad económica a la educación. Principalmente, encontramos actuaciones de las Defensorías sobre la gratuidad de la educación primaria obligatoria, los cobros injustificados y el acceso a becas y otras ayudas al estudio. Asimismo, la incorporación de la educación en Derechos Humanos en todos los niveles educativos es promovida por los miembros de la FIO. En la educación en Derechos Humanos se deben resaltar las «Caravanas por los Derechos Humanos» que con frecuencia realizan las Comisiones de Derechos Humanos de México.

En materia de accesibilidad económica, se debe subrayar que las Recomendaciones de la Defensoría del Pueblo de Colombia han servido de guía para el desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional. Como, por ejemplo, en la Sentencia C-376 de 2010 sobre la educación básica primaria obligatoria y gratuita.

Por su parte, el Defensor del Pueblo de España señala que la gratuidad de la enseñanza básica establecida en la Constitución se debe extender a los demás niveles educativos y a las prestaciones vinculadas. Al respecto, puede verse el «Estudio sobre gratuidad de los libros de texto: programas, ayudas, préstamos y reutilización», publicado en 2013 por esa Institución. Del mismo modo, las Defensorías de las CCAA de España han tratado temas como: acceso a la educación infantil de primer ciclo (*Sindic de Greuges de Catalunya*); el acceso a comedores escolares (Defensor del Pueblo Andaluz); la educación de los niños con necesidades educativas especiales (Procurador del Común de Castilla y León y Defensor del Pueblo Andaluz) y el deterioro en la infraestructura educativa (Procurador del Común de Castilla y León).

En Guatemala la Procuraduría anualmente realiza un monitoreo a la inscripción escolar en las escuelas primarias públicas, para asegurar que se garantice la gratuidad de la misma. También en Honduras existen actuaciones del CONADEH ante problemas de acceso a la educación, debido a denuncias sobre cobros ilegales por servicios educativos gratuitos.

En Portugal están presentes varias intervenciones del PJ para garantizar la gratuidad de la enseñanza obligatoria. Igualmente, esta Institución se ha preocupado por los costos injustificados de los comedores escolares y del transporte escolar. Además, para el Defensor

**Gratuidad de la educación, becas y ayudas al estudio**

**Accesibilidad económica: educación obligatoria y gratuita**

**Gratuidad, comedores escolares y transporte escolar**

**Visitas a centros educativos y supervisión de su infraestructura**

de Portugal, la disponibilidad de ayudas para el acceso a la educación superior es uno de los temas de principal atención.

El Defensor del Pueblo de Paraguay realizó visitas a centros educativos y señaló la necesidad de una mayor provisión de materiales, infraestructura educativa y comedores escolares. De igual forma, en Uruguay la INDDH ha llevado a cabo actividades de supervisión de la infraestructura educativa. Consideramos importante destacar la labor de la Defensoría del Pueblo de Perú en la investigación de los problemas de equidad, calidad y pertinencia de la educación en las escuelas rurales, que se ponen de manifiesto en el «Informe de Adjuntía Núm. 017-2013-DP/AEE, Una mirada a la escuela rural: Supervisión a Instituciones Educativas Públicas de Nivel Primaria».

*c) Salud*

El acceso a la asistencia sanitaria y a los medicamentos esenciales por parte de las personas en situación de pobreza ha requerido de variedad de intervenciones de las Defensorías del Pueblo. Los miembros de la FIO también han realizado visitas a los centros que prestan asistencia sanitaria para identificar carencias que puedan afectar a las personas en situación de pobreza.

**Acceso universal a la asistencia sanitaria**

En este marco, el acceso de las personas migrantes en situación irregular a la asistencia sanitaria y el acceso a la atención en las urgencias hospitalarias, han concentrado parte del trabajo de los Defensores del Pueblo de España. Como puede verse en el estudio conjunto de esos Ombudsmen titulado «Las urgencias hospitalarias en el Sistema Nacional de Salud: derechos y garantías de los pacientes». Por su parte, en Portugal el PJ realizó Recomendaciones sobre el financiamiento del Sistema Nacional de Salud, el acceso universal y la gratuidad de las prestaciones sanitarias. En Guatemala la PDH recibió quejas sobre la violación del derecho a la asistencia sanitaria de las personas en situación de pobreza y presentó acciones de amparo ante problemas de acceso a la asistencia sanitaria. Además, frente a la grave situación de la asistencia sanitaria en ese Estado y al incumplimiento de las obligaciones del Estado, el Defensor guatemalteco presentó una solicitud de medidas cautelares ante la CIDH y envió una comunicación al Relator Especial de Naciones Unidas sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. Igualmente, en materia de acceso a la asistencia sanitaria, en Puerto Rico la OPC se pronunció ante cambios en regulaciones normativas que afectaban la elegibilidad de las personas en situación de pobreza en el plan de salud gubernamental.

**Seguimiento y visitas a las instituciones del Sistema Nacional de Salud**

En Honduras, el CONADEH presentó en 2014 el «Primer Informe Especial sobre Aspectos del Sistema de Salud en Honduras» y, entre otros temas, recomendó implementar una «Estrategia de Atención Primaria en Salud». En México la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Sonora, llevó a cabo el «Programa por ti vamos juntos» que tiene como objetivo hacer del derecho a la salud una realidad, especialmente en niñas y niños de origen indígena y en con-

dición de pobreza. Del mismo modo, la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato describió la deficiente atención integral de la salud y la alta incidencia de enfermedades ocasionadas por las carencias sociales y la pobreza. En Paraguay el Defensor del Pueblo realizó varias visitas a hospitales y recomendó una mayor provisión de equipos, personal y medicamentos.

La situación de los derechos de las personas internadas en establecimientos de salud mental fue objeto de una profunda investigación por parte de la Defensoría del Pueblo de Perú. Investigación desarrollada en varios Informes y seguimientos de esa Institución en los que se concluyó que la salud mental se encontraba postergada en las políticas públicas. También en Uruguay, la INDDHH envió al Parlamento un informe sobre el «Proyecto de Ley por el que se reglamenta el derecho a la protección de la salud mental en el marco del Sistema Nacional Integrado de Salud», para que se garanticen servicios estatales de acceso universal.

En referencia al acceso de las personas en situación de pobreza a los medicamentos esenciales, en Argentina el Defensor del Pueblo de la Nación señaló la falta y la demora en la provisión de medicamentos por parte del Programa Federal «Incluir Salud» y en Guatemala la Procuraduría presentó varias acciones de amparo por el desabastecimiento de medicamentos en los hospitales públicos. En España existen diversas actuaciones defensoriales sobre el acceso a los medicamentos y el copago farmacéutico, tanto del Defensor del Pueblo a nivel estatal como de los Defensores de las CCAA. Por su parte, el CONADEH recomendó adoptar mecanismos que permitan disminuir los gastos de la población en salud y emitió una Recomendación sobre estrategias de compra y distribución de medicamentos. También Portugal el PJ se refirió al acceso a los medicamentos y, en particular, a la innovación científica. De igual forma, la Defensoría del Pueblo de Venezuela efectuó Recomendaciones para el fortalecimiento del «Programa de Suministro y Distribución de Medicamentos».

**Salud mental**

**Acceso a los medicamentos**

#### *d) Vivienda y servicios domiciliarios*

Las Defensorías del Pueblo han realizado pluralidad de intervenciones en torno al derecho a la vivienda de las personas en situación de pobreza. En ese sentido, encontramos actuaciones relativas a los programas de ayudas para la compra o alquiler de viviendas sociales, que están dirigidos a personas sin recursos económicos suficientes. Otra línea de intervención defensorial han sido las condiciones de habitabilidad de los albergues para las personas en situación de calle. Además, existe un nutrido grupo de actuaciones de los miembros de la FIO sobre el acceso a los servicios públicos domiciliarios y medidas contra la pobreza energética. Estas actuaciones hacen referencia a temas como: los sistemas de facturación, la prohibición de corte de suministro, los bonos sociales, etc.

En este ámbito, en Argentina el Defensor nacional realizó investigaciones sobre los planes de vivienda no ejecutados o ejecutados



**Actuaciones para proteger el derecho a la vivienda digna**

con demora y la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires publicó sus investigaciones sobre «Los desalojos y la emergencia habitacional en la ciudad de Buenos Aires». Al respecto, en Costa Rica la DHR recibió quejas en relación con: la falta de vivienda digna, irregularidades en la asignación de bonos familiares para la vivienda y la mala calidad constructiva de viviendas edificadas con fondos públicos. En España el Defensor del Pueblo elaboró una investigación titulada «Viviendas protegidas vacías». Esa investigación señala la necesidad de optimizar el parque de viviendas disponible y de profundizar en el cambio de concepto desde la vivienda en propiedad a modelos basados en el alquiler, pero con rentas asequibles. Otro estudio del Defensor de España, que es trascendente en este tema, trató la situación de los deudores hipotecarios y se titula: «Crisis económica y deudores hipotecarios: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo». Por su parte, la CNDH en México ha emitido diversas Recomendaciones relacionadas con la vulneración del derecho a la vivienda. En Puerto Rico la OPC realizó actuaciones para proveer un techo seguro a quienes no disponían de éste, para lo cual se creó el «Concilio Multisectorial en Apoyo a la Población sin Hogar».

En Portugal el Defensor señaló la necesidad de realizar reformas normativas relativas al derecho a la vivienda e intercedió ante las listas de espera para la asignación de viviendas sociales. Por su parte, la Defensoría del Pueblo de Venezuela recomendó al Estado elaborar un plan de viviendas para los sectores más necesitados. Asimismo, esta Defensoría cuenta con varias Recomendaciones en temas como: mecanismos que garanticen la transparencia durante los procesos de selección y adjudicación de viviendas sociales; especulación inmobiliaria y regulación del mercado inmobiliario; política pública de vivienda para alquiler; incremento del número de beneficiarios que se encuentran en los refugios para el otorgamiento de viviendas.

**Asentamientos irregulares, viviendas sociales y condiciones de habitabilidad**

Además, la Institución portuguesa realizó Recomendaciones con relación a las viviendas precarias, los asentamientos irregulares y las necesidades de reformas de los programas de realojamiento. Otros temas tratados por el Defensor portugués fueron: la necesidad de un mayor apoyo financiero para la rehabilitación de edificios; la política ante edificios vacíos o abandonados cuando no se pueda determinar su propietario y el régimen de arrendamiento. También en Uruguay la INDDHH efectuó una Recomendación para lograr una solución integral a la situación de las personas que habitan en asentamientos irregulares, concretamente en el departamento de Maldonado. Igualmente, la Institución uruguaya realizó intervenciones referentes a las condiciones de habitabilidad de las viviendas. Por su parte, en Panamá, la Defensoría contribuyó para el equipamiento de las viviendas de las personas damnificadas por las lluvias en el Distrito de San Miguelito.

**Declaración conjunta de Defensores del Pueblo de España sobre el derecho a la vivienda**

En este derecho cabe subrayar que en España, para afrontar los efectos nocivos de la crisis económica, los Defensores del Pueblo emitieron una Declaración conjunta con una serie de medidas como: a) alquiler social; b) datos sobre la necesidad real de vivienda y la evolución de los precios de la vivienda; c) vivienda para colectivos vulnera-

bles y personas con especial necesidad; d) modificaciones a los procedimientos para la adjudicación de las viviendas sociales; e) definir y regular el concepto de vivienda vacía e impulsar su correcto inventario, así como dinamizar la puesta a disposición en el mercado de alquiler de viviendas protegidas deshabitadas; f) registros de viviendas protegidas para permitir un control del número de viviendas existente y homogeneizarlas; g) mejorar la gestión de las ayudas para vivienda.

Para el acceso a los servicios públicos, en Argentina el Defensor de la Nación realizó algunas investigaciones relativas a: tarifa social, garrafa social, acceso a la red de agua potable, calidad del agua, acceso a servicios de saneamiento. En el mismo Estado la Defensoría de Neuquén reclamó la provisión de agua en el «Loteo Social de Vista Hermosa del Barrio Melipal». En este tema, el Defensor del Pueblo de España solicitó un bono social al que puedan acceder las personas en situación de pobreza y también ha procurado el establecimiento de un sistema más garantista ante los cortes del suministro por impagos. De igual forma, los Defensores de las CCAA han realizado actuaciones frente a la pobreza energética, destacan sus Recomendaciones para garantizar el acceso al suministro básico de agua, luz y electricidad para una vivienda digna. Así, por ejemplo, el *Síndic de Greuges* de Cataluña intervino para establecer precios sociales dirigidos a las personas en situación de pobreza, a fin de garantizar un acceso mínimo a los suministros básicos. El *Valedor do Pobo Galego* señaló la necesidad de tener en cuenta la situación económica de los afectados y no realizar cortes de suministro sin valorar antes las circunstancias de carácter social. En este ámbito, en Guatemala la PDH presentó recursos de amparo contra la Comisión Nacional de Energía Eléctrica y las distribuidoras del fluido por el cobro diferenciado a las personas beneficiarias de la tarifa social y por el incremento de las tarifas. El Defensor de Portugal también se refirió al acceso a las tarifas sociales de abastecimiento público de agua, tratamiento de aguas residuales y gestión de residuos municipales. En Ecuador la Defensoría enfatizó en este Informe en la creación de la Adjuntía de Usuarios y Consumidores, establecida con el objetivo de potenciar la tutela y promoción de los derechos de las personas consumidoras y el acceso a los servicios públicos domiciliarios.

En Perú la Defensoría del Pueblo elaboró el «Informe Defensorial Núm. 170: El derecho humano al agua y saneamiento. El control del gasto público en la ejecución de infraestructura de acceso» y realizó Recomendaciones para la adopción de medidas para el reinicio de proyectos de agua y saneamiento que estaban paralizados.

#### e) *Faceta prestacional de derechos de libertad*

En España el Defensor del Pueblo elaboró un «Estudio sobre telecomunicaciones: demandas y necesidades de los ciudadanos» y realizó Recomendaciones para garantizar el acceso a internet y teléfono, como el control del precio de los servicios y el establecimiento de un bono social para el servicio telefónico.

**Acceso a los servicios públicos domiciliarios y medidas contra la pobreza energética: sistemas de facturación, prohibición de corte de suministro, bonos sociales**

**Control del gasto público en proyectos de agua y saneamiento**

**La brecha digital**

## 4.2. En otros ámbitos

### a) *Derecho penal y administrativo sancionador*

**Gradación de las penas y sanciones económicas según la capacidad económica de las personas en situación de pobreza**

Frente a las sanciones penales y administrativas, las Defensorías han solicitado la gradación de las penas y sanciones económicas según la capacidad económica de las personas en situación de pobreza. Por ejemplo, el Defensor de Portugal requirió un umbral mínimo inembargable de las prestaciones sociales. Asimismo, un aspecto considerado por el Defensor del Pueblo de la Nación Argentina fue la vinculación entre pobreza y sistema penal y los efectos que las penas conllevan para los familiares de los detenidos.

**Pobreza y población privada de la libertad**

En cuanto a la población privada de la libertad, la relación entre las penas privativas de la libertad y la pobreza fue analizada por los Defensores del Pueblo en dos sentidos: las condiciones de vida en los centros de privación de la libertad y el mayor deterioro de la situación de pobreza de las familias debido a la privación de la libertad de uno de sus miembros. El Defensor del Pueblo de España se pronunció sobre los talleres de trabajo productivo dentro de la prisión y para que las personas privadas de libertad, al salir de prisión, no tengan dificultades de acceso a un subsidio por desempleo específico.

**Trata de personas y tráfico de drogas**

Las Instituciones que conforman la FIO también han realizado seguimientos y Recomendaciones ante delitos que pueden afectar principalmente a las personas en situaciones de pobreza, como la trata de personas y el tráfico de drogas.

### b) *Derecho laboral*

**Salario mínimo: suficiente para cubrir las necesidades básicas y asegurar un nivel de vida digno a los trabajadores**

En materia laboral, el tema central señalado por los miembros de la FIO ha sido la regulación del salario mínimo, a fin de que éste sea suficiente para cubrir las necesidades básicas y asegurar un nivel de vida digno a los trabajadores (Portugal y Venezuela). En ese sentido, en junio de 2016 la CNDH de México publicó un documento titulado «Salario Mínimo y Derechos Humanos». En Costa Rica la DHR se pronunció sobre la necesidad de revisar el método de fijación del salario mínimo, como un instrumento para el combate a la pobreza. La Procuraduría de Guatemala presentó una acción de inconstitucionalidad contra los acuerdos gubernativos que establecen un salario mínimo diferenciado para la industria manufacturera en varios municipios. Por su parte, el Defensor del Pueblo de España controló la actividad del Fondo de Garantía Salarial, organismo encargado de garantizar que los salarios e indemnizaciones sean pagados ante una insolvencia del empleador. Finalmente, la Defensoría del Pueblo de Venezuela formuló Recomendaciones para que se incluya al sector doméstico en las normas de fijación del salario mínimo.

c) *Derecho financiero y tributario*

De igual forma, las INDH han intervenido para que se apliquen exenciones y desgravaciones fiscales específicas para personas en situación de pobreza. La DHR recomendó al Poder Legislativo que cualquier propuesta de adopción del IVA esté acompañada de varias exenciones de bienes y servicios consumidos por los grupos sociales de menos ingresos. Además, esta Institución insiste en la necesidad de una reforma tributaria integral. Sobre el IVA el Defensor de España también señaló la importancia de un reajuste de los tipos impositivos para productos de primera necesidad. El mismo Defensor en cuanto al impuesto a la renta apuntó que se requiere una actualización de los mínimos personales y familiares en términos razonables en comparación con el costo de la vida. A la par, el Ombudsman de Portugal intervino a favor de la aplicación de exenciones y desgravaciones fiscales dirigidas a pensionistas y trabajadores, para proteger a los contribuyentes con menores ingresos y asegurar su mínimo vital.

Más allá del ámbito tributario, el Defensor del Pueblo de España intervino para establecer una cuenta básica bancaria sin comisiones o con un coste tasado y razonable, para facilitar el acceso de las personas con menos recursos económicos al sistema financiero.

**Exenciones y desgravaciones fiscales específicas para personas en situación de pobreza**

**Acceso al sistema financiero**

d) *Derecho procesal*

El acceso a la justicia de las personas en situación de pobreza también ha sido objeto de actuaciones de las Defensorías del Pueblo. En algunos casos estas Instituciones han facilitado asistencia jurídica gratuita a personas sin recursos para litigar. Por ejemplo, como señalamos anteriormente, en varias oportunidades el Procurador de Guatemala presentó acciones de amparo o de inconstitucionalidad para proteger los derechos de las personas en situación de pobreza. Así también, la Procuraduría de El Salvador puso en evidencia los obstáculos de acceso a la justicia que enfrentan las personas en situación de pobreza y situaciones que implican indefensión ante actos de criminalización de la pobreza, como los desalojos violentos y sin un debido proceso de personas sin vivienda o que desarrollan comercio informal en las vías públicas. Sobre este tema, el Defensor del Pueblo de España apunta que en 2012 se introdujeron una serie de tasas judiciales, ante las cuales se presentaron Recomendaciones sobre la moderación de las cuantías para que no resultasen un impedimento en el acceso a la justicia.

**Acceso a la justicia de las personas en situación de pobreza**

## 5. GRUPOS VULNERABLES

Un amplio número de actuaciones defensoriales se han llevado a cabo para la protección específica de las personas que viven en pobreza y forman parte de grupos en situaciones vulnerables. En esa línea, la Defensoría del Pueblo de Ecuador señaló que, si bien no ha realizado acciones especiales a favor de las personas por su condición socioeco-

**Programas para la protección de derechos de personas en situaciones vulnerables**

nómica, desde las distintas áreas de la Institución se ejecutan acciones para garantizar los derechos de las personas que se encuentran en condiciones vulnerables. En igual sentido podemos señalar las actividades realizadas por la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en Nicaragua. Por otra parte, en Panamá la Defensoría se ha centrado en la realización de actividades de sensibilización y educación en Derechos Humanos para la igualdad y no discriminación.

Cabe señalar que varias Instituciones que participan de este Informe cuentan con departamentos especiales para la atención de grupos en situación de vulnerabilidad y en riesgo de exclusión social. En el caso de Bolivia fue trascendente la creación de una Oficina Especial en El Alto. Según punta la Defensoría, en esa zona «al amplio crecimiento demográfico se suman los problemas vinculados a la pobreza, la exclusión social y la inseguridad ciudadana y jurídica en la que se desenvuelven sus habitantes».

### 5.1. Niñez y adolescencia

En la protección de los derechos de la niñez y la adolescencia en situación de pobreza las principales preocupaciones de los miembros de la FIO guardan relación con: 1) el derecho a la alimentación y la desnutrición infantil; 2) la situación de la niñez y la adolescencia en situación de calle y la supervisión de las instituciones creadas para su alojamiento; 3) la protección de niños, niñas y adolescentes ante la explotación sexual y laboral; 4) el derecho a la identidad y otras actividades de sensibilización. Por otra parte, en sistemas de monitoreo de los derechos de este grupo, debe destacarse el «Observatorio de los Derechos de la Defensoría de niñas, niños y adolescentes de la Provincia de Santa Fe», desarrollado con el apoyo de UNICEF. De igual forma, en Portugal se creó en el Ombudsman la línea telefónica gratuita –Childline– para la recepción de quejas acerca de los niños que están en riesgo o peligro.

**Derecho a la alimentación y desnutrición infantil**

La desnutrición infantil ha sido una preocupación constante de los miembros de la FIO. Al respecto, la DHR de Costa Rica participó en calidad de observadora de las reuniones de la Comisión Nacional de Desnutrición y realizó varias Recomendaciones a esa entidad para hacer frente a la desnutrición infantil en ese Estado. En El Salvador, el Ombudsman presentó un «Informe sobre la Situación de la Desnutrición Infantil en las Zonas Rurales de El Salvador», en el que señaló la responsabilidad del Estado por omisiones que generaron desnutrición en la población rural. En España el Defensor del Pueblo realizó Recomendaciones en materia de comedores escolares y otros planes de garantía alimentaria que cubran especialmente los periodos no lectivos.

En Guatemala la Procuraduría de Derechos Humanos llevó a cabo actividades de supervisión del funcionamiento de las instituciones de protección de los derechos de la niñez en situación de pobreza, como alberges infantiles, centros de privación de libertad de adolescentes en conflicto con la ley penal e instituciones relacionadas con

trabajo infantil. El Defensor del Pueblo de España hizo referencia a la necesidad de preparar a los niños y niñas en instituciones de protección para la vida adulta independiente. También, la INDDHH de Uruguay analizó la vulneración de derechos de niñas, niños y adolescentes institucionalizados en el sistema de protección. Esta Institución señaló que recibió quejas por: actos de revictimización, situaciones de maltrato y violencia, carencias en el plano educativo, carencias de gestión y de manejo de recursos. En México, la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Sonora puso en marcha el «Programa Por mi Derecho a Jugar» en el albergue escolar Ruperto Baynori. Por su parte, la Defensoría del Pueblo de Venezuela formuló Recomendaciones sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes en situación de calle y para la elaboración de directrices relativas al tratamiento de niños, niñas y adolescentes víctimas de conflictos armados. Esta Institución insistió en la creación y el fortalecimiento de entidades de atención y programas que resguarden a la niñez y la adolescencia en situación de calle.

En torno a la protección de niños, niñas y adolescentes en condiciones de explotación sexual, en un informe presentado por la DHR de Costa Rica ante del Comité Internacional de los Derechos del Niño se expusieron los problemas relacionados con la niñez y la adolescencia que aumentan las posibilidades de riesgo de explotación sexual.

En México debe subrayarse que la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Sonora firmó un Convenio con la Dirección General del Registro Civil para garantizar el derecho a la identidad y la inscripción de nacimientos.

En cuanto a actividades de sensibilización para la protección de otros derechos de este grupo, la Defensoría de Santa Fe en Argentina organizó el ciclo de cine debate «Desafíos para crecer». En el cual se analizaron las realidades complejas de vulneraciones de derechos, situaciones de discriminación y pobreza, que atraviesan jóvenes y adolescentes.

**Actividades de supervisión del funcionamiento de las instituciones: alberges infantiles y centros de privación de libertad**

**Protección ante explotación sexual**

**Derecho a la identidad e inscripción de nacimientos**

**Educación en Derechos Humanos y sensibilización social**

## 5.2. Mujeres en situación de vulnerabilidad

En referencia a las mujeres en situación de pobreza las actuaciones de los miembros de la FIO han sido destacadas en temas de derechos sexuales y reproductivos, como: las condenas penales por aborto; el derecho a la atención médica durante el embarazo y el parto; y, la mortalidad materna. Asimismo, se pueden subrayar las actuaciones referentes a la especial vulnerabilidad económica de las mujeres jefas de familia, la explotación laboral y la trata de personas. En Bolivia es sobresaliente que la Defensoría del Pueblo participó en la elaboración de la «Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza relativa a las mujeres como grupo excluido socialmente».

En El Salvador, la Procuraduría manifiesta su preocupación especial por la criminalización de las mujeres en situación de pobreza y las condenas por aborto. Según la Institución salvadoreña se trata de mujeres que normalmente no tienen acceso a servicios de salud

**Salud sexual y reproductiva: condenas penales por aborto**

sexual y reproductiva y son juzgadas en condiciones de indefensión. Muchas veces en procesos basados en prejuicios patriarcales que terminan en condenas de cárcel severas (más de 30 años). En la misma línea, sobresale el caso de Uruguay, en donde la INDDHH presentó un informe referente al «Proyecto de Ley sobre Interrupción Voluntaria del Embarazo» (IVE) ante la Comisión Especial de la Cámara de Representantes.

**Derechos reproductivos: atención médica durante el embarazo y en el parto. La mortalidad materna**

Asimismo, la Institución de Puerto Rico analizó los efectos de la pobreza en los derechos sexuales y reproductivos. En la protección de los derechos reproductivos la OPC intervino ante casos de mujeres embarazadas a quienes se negaba el acceso a un tratamiento adecuado, durante el embarazo y en el parto, por no tener seguro de salud. En materia de violencia obstétrica contra los pueblos indígenas, en México la CNDH emitió la Recomendación 33/2016 y la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Veracruz realizó actuaciones para la protección de los derechos reproductivos de las mujeres. El Procurador de Guatemala ha llevado a cabo estudios y supervisiones en relación con la mortalidad materna.

**Vulnerabilidad económica de las mujeres jefas de familia, explotación laboral y trata de personas**

Para la OPC en Puerto Rico la pobreza tiene rostro de mujer y, por tanto, efectuó un estudio sobre la vulnerabilidad económica de las mujeres jefas de familia. También en Venezuela la Defensoría se pronunció sobre la vulnerabilidad económica de las mujeres jefas de hogar y de escasos recursos económicos. La INDDHH de Uruguay realizó actuaciones ante denuncias de explotación laboral y trata de personas de las cuales podían ser víctimas mujeres trabajadoras migrantes de nacionalidad boliviana. En España, el Defensor del Pueblo se refiere en este Informe a la inserción socio-laboral de las mujeres víctimas de violencia de género y de trata y presentó el Informe: «La Trata de seres humanos en España: víctimas invisibles».

### 5.3. Migrantes

En este Informe las violaciones de los derechos de las personas migrantes y su relación con la pobreza que más actuaciones de las Defensorías del Pueblo presentan son: 1) el acceso a la asistencia sanitaria; 2) las condiciones de pobreza por las que se generan flujos migratorios; 3) el acompañamiento a los migrantes en sus rutas migratorias; y, 4) las condiciones de explotación laboral a las que están expuestas las personas migrantes.

**Acceso a la asistencia sanitaria: universalidad e igualdad de acceso**

Varias Defensorías han tratado con detenimiento la situación de las personas migrantes en situación irregular y su acceso a la asistencia sanitaria. En ese sentido, la DHR participó en la reforma a la Ley de Migración y Extranjería, con el propósito de promover el derecho a la seguridad social y el acceso a la salud de las personas migrantes en condición migratoria irregular o no. Este tema también ha sido objeto de Recomendaciones del Defensor del Pueblo de España y del PJ de Portugal. Esta última Institución recordó a la Administración que la universalidad y la igualdad de acceso son las características de su sistema de salud.

Otras Defensorías se han preocupado de que en sus Estados se generen grandes flujos de migración debido a las condiciones de pobreza, principalmente, en las zonas rurales. En este ámbito, se debe subrayar el acuerdo firmado entre el CONADEH y el PNUD en Honduras, para la reintegración personas migrantes retornadas. En Bolivia, la Defensoría del Pueblo señaló que el mayor índice de personas migrantes corresponde a las mujeres y la Comisión de los Derechos Humanos de Chihuahua en México realizó Recomendaciones para la adopción de políticas de apoyo a las familias desplazadas por la violencia y el hambre.

De igual forma, son importantes las actividades de supervisión y acompañamiento para la protección de los derechos de las personas migrantes que las INDH realizan en las rutas de migración. Por ejemplo, en Guatemala la PDH describe los acompañamientos en la ruta del migrante. En esa línea, encontramos en México las Caravanas de acompañamiento a las personas migrantes. Al respecto, en 2015, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal realizó la «Caravana del Viacrucis del Migrante». La misma Comisión apoyó a 1200 familias y alojó a 200 personas. La Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Chihuahua pone de manifiesto la necesidad de crear y mejorar los albergues destinados a migrantes, sobre todo en Ciudad Juárez y la Capital. Por otra parte, la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California señaló que se requería de procedimientos para facilitar que las personas migrantes obtengan una identificación temporal; realicen una llamada telefónica a sus familiares; accedan a albergues y puedan tramitar documentos oficiales para apoyar el regreso a su lugar de origen. Sobre las condiciones de los centros primera acogida de las personas migrantes en situación irregular, el Defensor del Pueblo de España ha vigilado que esas infraestructuras sean dignas y suficientes.

En Uruguay fue un gran aporte de la INNDDHH el Informe temático «Trabajadores/as migrantes, trata de personas y explotación laboral: las obligaciones del Estado uruguayo».

**Estados de origen de flujos migratorios: condiciones de pobreza y reintegración de personas retornadas**

**Acompañamiento en la ruta del migrante y condiciones de los centros de primera acogida**

**Migrantes, trata de personas y explotación laboral**

#### 5.4. Adultos mayores

En cuanto a los derechos de los adultos mayores en situación de pobreza, los miembros de la FIO han incido en la creación de legislación y políticas públicas para su protección y han emitido Recomendaciones para garantizarles ingresos económicos suficientes. Asimismo, se efectuaron supervisiones al funcionamiento de centros de alojamiento y residencia de personas adultas mayores y se intervino ante situaciones de abandono. Además, la Institución salvadoreña impulsó la aprobación de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores y en Portugal el PJ creó una línea telefónica gratuita para atender los problemas de la población de edad más avanzada (Línea de la Tercera Edad), proporcionando información sobre sus derechos.



**Pensiones: suficiencia económica y problemas de acceso**

En El Salvador y Puerto Rico las Instituciones Ombudsman llevaron a cabo trabajos con las organizaciones sociales para incidir en la adopción de legislación, políticas públicas y otros aspectos relativos a la mejora de las pensiones. En Guatemala el PDH recibió 114 denuncias de personas mayores en situación de pobreza que no reciben el bono del «Programa de Aporte Económico para el Adulto Mayor», ante lo cual emitió una Resolución señalando la violación del derecho a la seguridad social y solicitando más fondos para el Programa. La Defensoría del Pueblo de Perú intervino ante quejas por irregularidades en los procedimientos de afiliación y desafiliación del Programa «Pensión 65». Entre otros temas, la Defensoría peruana analizó la aplicación de requisitos no regulados legalmente y la exclusión a las personas adultas mayores que, debido a situaciones de abandono, formaban también parte del «Programa Vida Digna». En Venezuela la Defensoría del Pueblo realizó una Recomendación referente a la necesidad de incrementar las asignaciones presupuestarias destinadas a la protección de las personas de edad y al pago puntual de pensiones y ayudas monetarias.

**Supervisión al funcionamiento de centros de alojamiento y residencia de personas adultas mayores**

La Procuraduría de Guatemala supervisó los hogares de protección a personas mayores y centros hospitalarios, para identificar los problemas en torno a la atención de las personas mayores y las situaciones de abandono. La INDDHH de Uruguay también recibió denuncias sobre un establecimiento que aloja a adultos mayores y constató varias irregularidades en su funcionamiento. En este aspecto, el Defensor del Pueblo de España analizó las quejas sobre las dificultades para acceder a centros residenciales, debido a la limitación de plazas y el incremento en los precios públicos de servicios y prestaciones asistenciales de este grupo.

### 5.5. Personas con discapacidad o en situación de dependencia

Las intervenciones de las Defensorías del Pueblo con respecto a las personas con discapacidad en situación de pobreza tienen que ver con su acceso en condiciones de igualdad a recursos económicos suficientes, como: prestaciones sociales, condiciones de acceso a créditos y remuneración por trabajo. Otro grupo de actuaciones se refieren a las condiciones de accesibilidad económica y física al derecho a la educación.

**Acceso a recursos económicos suficientes: prestaciones sociales, condiciones de créditos y trabajo**

En Argentina el Defensor de la Nación investigó las dificultades y demoras en el acceso a programas sociales destinados a personas con discapacidad y su acceso al trabajo. En Uruguay, se registran actuaciones de la INDDHH ante denuncias sobre subsidios por discapacidad que no fueron otorgados por el Banco de Previsión Social. Además, la INDDHH recibió la denuncia de una persona con discapacidad que no fue calificada por el Banco Hipotecario del Uruguay y el Banco de Seguros del Estado para acceder a una vivienda. La INDDHH manifestó a ambas Instituciones que habían vulnerado la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Del mismo modo, en Venezuela la Defensoría señaló que debía existir un tratamiento especial desde las instituciones financieras para con este grupo.

En Perú, la educación inclusiva de los niños y niñas con discapacidad en las escuelas públicas fue investigada por la Defensoría del Pueblo, que publicó el «Informe Defensorial Núm. 127, Educación inclusiva: educación para todos». Informe en el que se señalan los incumplimientos de las normas de accesibilidad física y de calidad de la educación en las escuelas públicas y se recomienda el incremento de presupuesto para la política de educación inclusiva. Posteriormente, la misma Institución publicó el «Informe Defensorial Núm. 155, Los niños y niñas con discapacidad: Alcances y limitaciones en la implementación de la política de educación inclusiva en instituciones educativas del nivel primaria». En cuanto a la accesibilidad económica de las personas con discapacidad a la educación, el PJ de Portugal recomendó la modificación de los criterios para la asignación de becas. Para facilitar las condiciones de acceso de las personas con menores recursos económicos.

**Educación:  
condiciones de  
accesibilidad  
económica y física**

En España el Defensor del Pueblo analizó las inequidades territoriales en la atención de las personas con discapacidad, las dificultades para responder de forma adecuada a la movilidad territorial y la suficiencia de las prestaciones. Esta Institución enfatiza en el reconocimiento de que las prestaciones dirigidas a las personas con discapacidad son un derecho subjetivo. En Venezuela la Defensoría recomendó la elaboración de un «Plan Nacional de Atención Integral a la Discapacidad». El Proveedor de Justicia de Portugal creó el «Centro de los niños, los ancianos y las personas con discapacidad», que actúa con procedimientos especialmente informales para la protección y promoción de los derechos.

**Atención integral  
de las personas con  
discapacidad**

## 5.6. Pueblos indígenas, campesinos, afrodescendientes y población gitana

Las Defensorías del Pueblo latinoamericanas subrayan la situación de pobreza en la que viven muchos pueblos indígenas, campesinos y afrodescendientes. En ese sentido, se han puesto de manifiesto en este Informe aspectos como: 1) la desnutrición; 2) las altas deficiencias en saneamiento básico; 3) la falta de acceso al agua potable; 4) problemas de acceso a la asistencia sanitaria y a la educación. Otro tema constante en el trabajo de los miembros de la FIO son los efectos adversos en los territorios indígenas de las actividades extractivas (petróleo y minería) e hidroeléctricas. Las Defensorías analizaron cómo afectan esas actividades en la vida de estas comunidades y en el ejercicio de su derecho a la consulta previa.

En Argentina la Institución nacional visita a las comunidades indígenas de las provincias de Salta, Jujuy, Misiones, Chaco, Formosa, San Juan, Mendoza, entre otras. Según la Defensoría los problemas más frecuentes encontrados en sus visitas son: «la falta de acceso a una fuente de agua potable, a una vivienda digna y adecuada, a la salud, a la educación, a los derechos sobre el territorio tradicional, a la participación y consulta y al acceso a la justicia». Por su parte, en Colombia la Defensoría delegada para los Indígenas y Minorías Étnicas realizó una investigación sobre la situación de pobreza de los grupos étnicos

**Actividades de  
acompañamiento  
y visitas a las  
comunidades  
indígenas**

y su impacto sobre la nutrición de los niños, niñas y adolescentes. Esta investigación fue realizada por la Defensoría como parte de las comisiones de verificación de la nutrición y salud de los niños, niñas y adolescentes pertenecientes algunas de las comunidades indígenas y comunidades afrodescendientes ubicadas en la zona rural del departamento del Chocó. En este orden de cosas, la Defensoría del Pueblo de Venezuela llevó a cabo un seguimiento a la situación de familias indígenas jivi que vivían en un vertedero de desechos sólidos. En ese caso la Defensoría intervino ante la Administración para la adopción de medidas de: protección para niños, niñas y adolescentes; servicios de atención médica; jornadas de vacunación y reubicación de las familias en terrenos adjudicados por el Instituto Nacional de Tierras.

**Acceso a territorios y medios de vida**

La CNDH de México emitió Recomendaciones para el acceso de los pueblos indígenas a recursos económicos provenientes de la actividad pesquera. En la Recomendación 8/2012, la CNDH exhortó a las autoridades a expedir permisos de pesca a la Comunidad Cucapá, considerando que la caza y la pesca son las actividades básicas de subsistencia de esa Comunidad. Asimismo, la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Yucatán intercedió a favor de los derechos de las comunidades mayas. Por otra parte, en Perú la Defensoría investigó la política pública sobre el reconocimiento y titulación de comunidades campesinas y nativas. La Institución peruana recomendó al Estado poner en marcha modificaciones normativas para integrar y simplificar los procedimientos de reconocimiento y titulación de comunidades campesinas y nativas.

**Situación de pobreza de la población afrodescendiente**

Por otra parte, la Defensoría de Perú elaboró el «Informe de Adjudicación Núm. 003-2011-DP/ADHPD, Los afrodescendientes en el Perú: una aproximación a su realidad y al ejercicio de sus derechos». El Informe da cuenta de la situación de discriminación estructural, pobreza, exclusión social, racismo y discriminación que afronta la población afroperuana. Además, esa Defensoría recomendó que se priorice la elaboración de un «Plan Nacional de Desarrollo para la Población Afroperuana 2016-2020». En Uruguay la Institución defensorial presentó un informe acerca del «Proyecto de Ley sobre Personas afrodescendientes» y recomendó su adopción. En Panamá, la Defensoría trató la situación de los derechos de este grupo con ocasión de la «Conmemoración del Mes de la Etnia Negra», realizándose ferias educativas en las Universidades. Igualmente, la Defensoría panameña recomendó incluir la historia de los pueblos afrodescendientes dentro de los planes de estudio a nivel nacional.

**Población gitana: acceso a la educación e inclusión**

En cuanto a la población gitana, en España el Defensor del Pueblo ha realizado varias intervenciones referentes a su acceso a la educación e inclusión social.

**5.7. Personas desplazadas, refugiadas y víctimas de conflictos armados**

Las Defensorías del Pueblo también mencionan en este Informe la necesidad de fortalecer la inserción de las personas refugiadas y solici-

tantes de asilo en los programas de protección social y de facilitar su acceso a la asistencia sanitaria en condiciones de igualdad y gratuidad (Portugal y Venezuela). El Defensor del Pueblo de España publicó el Informe: «El asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida» y apuntó la sobrecarga del sistema español de acogida. En Guatemala la Procuraduría ha analizado la situación de las víctimas del conflicto armado y supervisó el «Programa Nacional de Resarcimiento».

**Protección social y asistencia sanitaria para las personas refugiadas y desplazadas**

### 5.8. Personas LGBTI

En cuanto a los derechos de las personas LGBTI algunos miembros de la FIO han actuado para la protección de sus derechos. Por ejemplo, desarrollando campañas de educación en Derechos Humanos y denunciando los problemas de discriminación y exclusión social que enfrentan (España, Guatemala, Nicaragua y Panamá). En ese sentido, el Defensor del Pueblo de España se pronunció sobre la ordenación de las prestaciones sanitarias públicas para la reasignación de sexo y recibió quejas sobre el funcionamiento de algunos servicios sanitarios y sociales.

**Campañas de educación en Derechos Humanos y acceso a la asistencia sanitaria**



## **IV. RECOMENDACIONES A LOS ESTADOS**



## RECOMENDACIONES A LOS ESTADOS

En la consecución de los objetivos fijados en el artículo 7 de su Estatuto\*, a la vista de las numerosas y meritorias aportaciones de los organismos nacionales que la componen y teniendo en cuenta la experiencia y sugerencia de los mismos, la Federación Iberoamericana de Ombudsmen recomienda, en materia de lucha contra la pobreza, a los Estados iberoamericanos y a los Poderes que los conforman, en aquellos casos que no hayan adoptado medidas equivalentes:

### POLÍTICAS PÚBLICAS Y APOYO A LAS DEFENSORÍAS

1. Ratificar y aplicar los instrumentos internacionales referidos en el Capítulo I de este Informe para la lucha contra la pobreza desde un enfoque de derechos humanos multidimensional y transversal. Aplicar lo establecido en las resoluciones y observaciones de los órganos y procedimientos de las Naciones Unidas y de los sistemas regionales de Europa y América Latina, según el caso, referentes a la lucha contra la pobreza, especialmente la pobreza extrema. Garantizar que los instrumentos internacionales que se suscriban en el futuro, así como sus herramientas, incluyendo en especial los acuerdos comerciales y relativos al libre movimiento de trabajo y capitales, contemplen en sus articulados las obligaciones de los Estados de respetar, proteger y realizar los derechos humanos, en particular de las personas en situación de pobreza y especialmente en pobreza extrema.
2. Realizar un seguimiento de las recomendaciones dirigidas desde instancias internacionales, especialmente las recomendaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. Apoyar la labor de la Relatoría Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos de las Naciones Unidas, cumplir con sus recomendaciones y contribuir con información de manera continua a medida que avance en su tarea. Teniendo a la vista los diagnósticos de situación de Naciones Unidas (en especial de CEPAL) y los bancos de desarrollo, elaborar un plan de trabajo para la aplicación efectiva de los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas y de los compromisos, objetivos y metas relativos a la lucha contra la pobreza que se contienen en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En un plazo razonable, prontamente definido, adecuar el ordenamiento interno a los compromisos y recomendaciones internacionales, en particular adaptando las metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible 1 a la realidad nacional y los indicadores a los umbrales nacionales, para programar la lucha contra la pobreza en todas sus manifestaciones. Establecer mecanismos para su plena aplicación y seguimiento en el Estado, involucrando en esta tarea a la sociedad civil.

---

\* [http://www.portalfio.org/wp-content/uploads/2015/03/FIO.EST\\_.0005.2008.pdf](http://www.portalfio.org/wp-content/uploads/2015/03/FIO.EST_.0005.2008.pdf).



3. Derogar las normas cuya aplicación implique una vulneración de los derechos o un perjuicio desproporcionado a los intereses y medios de vida de las personas en situación de pobreza; por ejemplo, en materia de acceso a la justicia (Recomendación 25), a la vivienda (Recomendación 26) o a los servicios públicos en sentido amplio (Recomendaciones 30 y 36) o en materia penal (Recomendación 46) y tributaria (Recomendación 10).

4. Identificar y derogar cualquier forma de discriminación legal o administrativa basada en la pobreza, y en especial las que limitan la libertad de movimiento de las personas que viven en pobreza o la utilización de espacios públicos para dormir, vivir o mendigar, al menos cuando los poderes públicos no ofrecen alternativas accesibles y previa ponderación con la preservación del patrimonio y de la seguridad pública. Poner a disposición de las personas en situación de pobreza mecanismos accesibles, gratuitos e independientes de denuncia ante actos de discriminación o abuso de autoridad de funcionarios públicos y cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado.

5. Adoptar medidas para combatir la estigmatización social y la criminalización de las personas en situación de pobreza. Proteger a las personas contra toda estigmatización negativa motivada en su condición socioeconómica. Considerar la puesta en marcha de observatorios para conocer esta realidad y denunciarla. Para los casos más graves, tipificar penalmente las manifestaciones de odio a las personas en situación de pobreza (*aporofobia*). Incluir planes educativos y de sensibilización para la no discriminación de las personas que viven en condiciones de pobreza, especialmente dirigidos a los funcionarios públicos y medios de comunicación social. Impulsar campañas de concientización y sensibilización social contra la discriminación y estigmatización negativa dirigidas a las personas en situación de pobreza. Fortalecer los planes, programas y proyectos de educación para la inclusión social, con el objetivo de corregir conductas individuales y prácticas discriminatorias.

6. Promover estudios y encuestas que aseguren la medición correcta de los datos, para profundizar en el conocimiento de las causas y las situaciones particulares de pobreza y pobreza extrema en el país, con enfoque de derechos humanos. Considerar en los estudios y encuestas las situaciones particulares de los individuos y de los grupos vulnerables y socialmente excluidos.

7. Elaborar y aplicar un Plan de Acción de lucha contra la pobreza, en todas sus manifestaciones, con enfoque de derechos humanos, preventivo y reparador, multidimensional, transversal y con perspectiva de género, que incluya en sus objetivos la integración social, económica, cultural y en su caso laboral de las personas en situación de pobreza. Articular dicho Plan de Acción con los planes nacionales de derechos humanos y de desarrollo económico. Establecer indicadores de resultado, metas intermedias y finales y plazos concretos para su realización. Diseñar mecanismos de monitoreo periódico, seguimiento y evaluación de resultados e impactos de las políticas públicas y estrategias que se adopten para la reducción de la pobreza y hacerlo de manera transparente y participativa. Realizar campañas de información a fin de dar a conocer las posibilidades de participación de la sociedad civil, principalmente de los grupos en situaciones vulnerables, en la formulación y seguimiento del Plan y sus estrategias.

8. Adoptar las medidas necesarias que garanticen y aseguren la participación de las personas en situación de pobreza en la adopción de las normas, planes y decisiones que les afecten, inclusive a nivel internacional.

9. En los Estados descentralizados, establecer las bases para la coordinación entre los órganos centrales y territoriales (regionales y locales) para la aplicación coherente y eficaz de las normas y políticas de lucha contra la pobreza, con miras asimismo a evitar diferencias territoriales sustanciales en el disfrute y garantía de los derechos de las personas en situación de pobreza, distinguiendo no obstante entre objetivos nacionales y regionales diferenciados, teniendo en cuenta la distribución del ingreso de cada territorio así como el nivel de pobreza y pobreza extrema en todas sus dimensiones.

10. Establecer normativa y materialmente un sistema sostenible de financiación de las estrategias para la reducción de la pobreza, teniendo en cuenta en su caso el modelo de estabilización automática o de atención a los efectos del ciclo económico. Formular y ejecutar los presupuestos del Estado teniendo como prioridad lograr resultados de realización de los derechos humanos, aumentando los fondos destinados a inversión social y a políticas para la atención de las necesidades de la población en pobreza y pobreza extrema. Aun en situaciones de recesión o crisis económica, evitar medidas de austeridad fiscal que vulneren los derechos económicos, sociales y culturales de las poblaciones desfavorecidas, conforme a las recomendaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Proteger el derecho de los contribuyentes económicamente más vulnerables a una tributación conforme al principio de progresividad según el nivel de renta. Adoptar medidas tendentes a una distribución más equitativa de los ingresos, teniendo a la vista la meta del Objetivo de Desarrollo Sostenible 10, de lograr el crecimiento de los ingresos del 40% más pobre de la población a un ritmo superior al de la media nacional, para disminuir la brecha de la pobreza.

11. Favorecer la cooperación internacional para la aplicación de las estrategias de reducción de la pobreza con un enfoque basado en los derechos humanos, teniendo a la vista los indicadores de Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus sistemas de evaluación. Considerar prioritariamente en la política de cooperación internacional para el desarrollo la colaboración internacional en materia de erradicación de la pobreza extrema, teniendo en cuenta su carácter multidimensional y su estrecha vinculación con la satisfacción de todos los derechos humanos, y en especial los económicos, sociales y culturales, promoviendo acciones específicas desde las diferentes políticas. Apoyar y fomentar la cooperación entre países en desarrollo con este objetivo y en especial el intercambio de experiencias exitosas en estrategias de reducción de la pobreza. Evitar la duplicidad de la ayuda mediante mecanismos de complementariedad con los programas gubernamentales.

12. Apoyar, de conformidad con la Observación General Núm. 10 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Declaración de Mérida sobre el papel de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos en la ejecución de la Agenda 2030, el trabajo del organismo miembro de la FIO que corresponda para vigilar la aplicación de los planes contra la pobreza y garantizar los derechos de las personas en situación de pobreza, en especial en los casos de inactividad administrativa. Reforzar sus medios personales y materiales y adoptar las recomendaciones que formule en la materia. Garantizar su acceso a los Tribunales de Justicia, como legitimados activos, interesados u otras figuras procesales, para la protección de los derechos de las personas en situación de pobreza.

## PRESTACIONES OTORGADAS POR LA ADMINISTRACIÓN

13. Reconocer por ley el derecho subjetivo a recibir de la Administración las prestaciones necesarias para garantizar un nivel de vida digno a todas las personas, sea en forma de ren-

ta básica, prestaciones no contributivas de la seguridad social, servicios sociales o pensiones, teniendo a la vista, además de la normativa internacional citada en el capítulo I de este Informe, las recomendaciones de la OIT sobre un mínimo de protección social y las recomendaciones del *IX Informe FIO sobre Derechos Humanos: Pensiones*.

14. Establecer o revisar un sistema administrativo eficaz para la protección contra la pobreza. Implementar y fortalecer órganos especializados y con competencias específicas para el diseño, aplicación, seguimiento y evaluación de las normas y políticas públicas en la materia.

15. Asegurar que los órganos administrativos señalados cuenten con los recursos económicos y con el personal cualificado para atender las necesidades de cada servicio, conforme a las particularidades culturales de los diferentes sectores de la población. En especial, capacitar a dicho personal para que, tanto en la atención a la población como en la toma de decisiones, apliquen el enfoque en derechos humanos en las estrategias para la reducción de la pobreza en un espectro multidimensional.

16. Establecer una cobertura económica suficiente y diferenciada de las prestaciones otorgadas a las personas en situación de pobreza y de pobreza extrema, otorgándoles prioridad en el diseño y ejecución de los presupuestos que correspondan. Garantizar una asignación óptima de esos recursos, de tal forma que contribuyan a que los titulares de las prestaciones desarrollen las condiciones necesarias para salir de la pobreza, generando las bases para que ésta no se traslade a sus descendientes. Adoptar medidas para que los recursos invertidos se utilicen de manera transparente, eficaz y coordinada, evitando duplicidades.

17. Mejorar los procesos de identificación y clasificación de las personas con derecho a las prestaciones. Crear un sistema de identificación y registro único de dichas personas. Adoptar medidas para que los mecanismos de seguimiento y monitoreo cuenten con datos y estadísticas actualizadas y desglosadas que permitan conocer la situación real de la población beneficiaria.

18. Reglamentar los procedimientos administrativos necesarios para acceder a las prestaciones, incluyendo reglas claras que eviten la discrecionalidad en su otorgamiento y la creación de redes clientelares.

19. Publicar y difundir toda la información relativa a las prestaciones de forma accesible, clara, permanente y actualizada, teniendo en cuenta las recomendaciones del *XIII Informe FIO sobre Derechos Humanos: Transparencia e Información pública*, con la finalidad principal de garantizar que las personas con derecho a recibir prestaciones puedan ejercer tal derecho. Desarrollar códigos éticos, de buena conducta y de buenas prácticas administrativas para mejorar la transparencia en la gestión de las prestaciones.

20. Garantizar el control judicial de los procedimientos, actos e inactividad administrativa en materia de prestaciones. Establecer un sistema de evaluación permanente de la realidad de las prestaciones y reconocer el derecho de las personas en situación de pobreza a formular propuestas y sugerencias a través de canales de participación que tengan en cuenta su situación cultural y socioeconómica.

## GARANTÍA DE LOS DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA

21. Garantizar la personalidad jurídica de las personas en situación de pobreza, en especial mediante la expedición gratuita de documentos de identidad, incluyendo a los migrantes, apátridas y solicitantes de asilo. Realizar campañas de identificación de personas e inscripción de nacimientos y velar para que los procedimientos correspondientes resulten accesibles y adecuados para las personas en situación de pobreza. Adoptar las medidas necesarias para asegurar que los niños y niñas que nacen en situación de pobreza sean inscritos después de su nacimiento y tengan un nombre. Establecer procedimientos judiciales no discriminatorios de reconocimiento jurídico, cuando no sea posible adoptar otras vías de identificación.

22. Adoptar medidas para garantizar los derechos a la vida privada y a las relaciones familiares de las personas en situación de pobreza. Eliminar los procedimientos administrativos y de asistencia social que impliquen una carga desproporcionada sobre la vida privada y la intimidad de las personas en situación de pobreza. Garantizar el acceso a la asistencia social necesaria para que la situación de pobreza no sea la única causa para separar a los niños de sus familias, velando por el interés superior del niño.

23. Garantizar el derecho a la participación de las personas en situación de pobreza en los asuntos públicos. Establecer medidas específicas para que estas personas puedan ejercer su derecho al voto y acceder a la función pública en condiciones de igualdad.

24. Garantizar el ejercicio de las libertades públicas en los espacios públicos, en especial por las personas de mayor vulnerabilidad y exclusión social, evitando acciones represivas desproporcionadas o centradas exclusivamente en objetivos de seguridad ciudadana. Prevenir, vigilar y sancionar los ataques directos o indirectos contra las personas defensoras de los derechos de los más vulnerables.

25. Facilitar el acceso de las personas en situación de pobreza a la tutela judicial efectiva. Eliminar los costos procesales que puedan disuadir el acceso de estas personas a la justicia y establecer procedimientos ágiles y eficaces de asistencia jurídica gratuita, en especial asistencia letrada, a favor de estas personas. Implantar mecanismos alternativos e informales de solución de controversias y apoyo a las personas que viven en pobreza.

## GARANTÍA DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA

26. Teniendo a la vista las Observaciones 4 y 7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y las recomendaciones de la Relatoría de Naciones Unidas sobre el Derecho a una Vivienda Adecuada, adoptar leyes que garanticen a las personas en situación de pobreza la protección ante desalojos forzosos, tanto de agentes estatales como no estatales. Establecer mecanismos para proteger a los deudores hipotecarios ante procedimientos de ejecución hipotecaria, principalmente cuando se trate de personas en riesgo de exclusión social. Garantizar la seguridad de la tenencia de vivienda de las personas en situación de pobreza que viven en asentamientos irregulares. Llevar a cabo procedimientos de regularización de los asentamientos irregulares. Promover medidas de regeneración en las áreas urbanas más necesitadas para la erradicación de los centros de alojamiento precarios y ga-

rantizar el traslado de sus residentes a viviendas seguras. Dar prioridad a la mejora de infraestructura y dotación de servicios públicos en las zonas marginales y habitadas por personas en situación de pobreza.

27. Garantizar por ley y asegurar en los presupuestos el derecho de las personas sin hogar al alojamiento de emergencia, cumpliendo los requisitos de vivienda digna y adecuada, en el sentido de las Observaciones citadas en la Recomendación anterior. Establecer procedimientos administrativos ágiles, sencillos, transparentes y no discriminatorios para suministrar dicho alojamiento de forma inmediata.

28. Poner en marcha un plan nacional, con dotación presupuestaria suficiente, que garantice la disponibilidad de viviendas sociales asequibles, preferentemente en régimen de alquiler, para las personas en situación de pobreza. Implementar un mecanismo que garantice la transparencia en el proceso de selección y adjudicación de viviendas sociales. Garantizar los plazos y condiciones para la entrega de las viviendas.

29. Garantizar el derecho al agua de las personas en situación de pobreza, asegurando que tengan la cantidad necesaria de agua de calidad que les permita cubrir sus necesidades básicas de consumo, uso doméstico e higiene personal. Asegurar el acceso seguro a sistemas de saneamiento que tengan en cuenta las necesidades de ambos sexos.

30. Analizar la proporcionalidad de las barreras legales y requisitos de legalidad de la tenencia de la tierra para acceder a una conexión legal de los servicios de agua y saneamiento básico en las zonas económicamente deprimidas, mientras no se ofrezcan alternativas viables a los moradores de estos lugares. Cumplir con las recomendaciones del *XII Informe FIO sobre Derechos Humanos: Agua*.

31. Establecer mecanismos de alerta temprana para prevenir los efectos de desastres naturales que afecten a personas en situación de pobreza y que puedan agravar su situación. Adoptar planes y medidas para hacer frente a situaciones de emergencia y difundirlos entre la población vulnerable. Cumplir con las recomendaciones del *XI Informe FIO sobre Derechos Humanos: Medio Ambiente*. Priorizar la atención a grupos especialmente vulnerables por causas ambientales, desarrollando estrategias específicas de promoción de la resiliencia.

32. Analizar la eficacia de medidas para hacer frente a la situación alimentaria y nutricional de las personas, grupos o comunidades que viven en pobreza, para hacer efectivo su derecho a la alimentación. Adoptar medidas y programas para la prevención de la malnutrición y para superar la desnutrición crónica y desnutrición aguda. Analizar y dar seguimiento al estado nutricional de las personas y comunidades y medir el impacto de los cambios en los precios en de los alimentos, incluyendo la posibilidad de implantar mecanismos de intervención en los mercados de alimentos en situaciones de carencias y riesgos de hambrunas.

33. Dar prioridad a los alimentos considerados básicos y establecer un sistema de subvenciones y en su caso fijar precios mínimos, todo ello con el objetivo último de asegurar a las personas en situación de pobreza el ejercicio de su derecho a la alimentación. Sancionar la especulación en los precios y disponibilidad de alimentos. Promover la producción sostenible de alimentos y su distribución equitativa. Crear mecanismos de distribución que pongan a disposición de las personas en situación de pobreza alimentos adecuados a precios asequibles y culturalmente aceptables.

34. Apoyar y fortalecer la producción local de alimentos. Favorecer la producción agroecológica. Fortalecer los vínculos entre los agricultores locales y los consumidores para promover el acceso a alimentos sanos, frescos y nutritivos, promoviendo los circuitos cortos de comercialización. Facilitar el acceso de las personas en situación de pobreza a los medios que les permitan producir alimentos para ellas y sus familias, como el acceso a la tierra, los recursos productivos, el crédito y las semillas.

35. Desarrollar una estrategia nacional para alcanzar la seguridad alimentaria y nutricional de toda la población. Identificar los grupos de personas especialmente vulnerables ante la inseguridad alimentaria y nutricional y adoptar medidas para su acceso a una alimentación adecuada. Crear espacios de participación de las personas que viven en pobreza en la formulación de las políticas alimentarias a nivel nacional y local, incluyendo los planes de acción para abordar las brechas en el derecho a la alimentación. Mejorar la educación nutricional en las escuelas y en la comunidad en general.

36. Realizar acciones para mejorar el acceso a la salud preventiva y a la asistencia sanitaria de las personas en situación de pobreza, por ejemplo mediante programas integrales de salud física y mental pertinentes culturalmente y que atiendan específicamente a estas personas. Crear centros de salud accesibles, preferentemente en las zonas identificables como vulnerables, que cubran a las personas que viven en pobreza. Asegurar el acceso integral y sin desembolso dinerario a los medicamentos esenciales. Identificar y tratar los principales problemas de salud que afectan a las personas en situación de pobreza. Realizar campañas de vacunación e inmunización gratuitas. Capacitar a los profesionales de la salud para la debida atención de los problemas de salud de las personas y los grupos en situación de pobreza y para la identificación y tratamiento de esas enfermedades. Cumplir con las recomendaciones del *IV Informe FIO sobre Derechos Humanos: Protección de la Salud*.

37. Establecer políticas de empleo que tengan en cuenta las personas en situación de pobreza, especialmente dirigidas a la inserción laboral de los grupos en situación de vulnerabilidad y en riesgo de exclusión social. Fomentar oportunidades laborales para todas las personas sin discriminación. Ofrecer programas de capacitación, orientación profesional y oportunidades de formación y desarrollo de capacidades a personas en situación de pobreza.

38. Adoptar medidas para hacer frente a la situación de los trabajadores en situación de pobreza, por ejemplo, desde una adecuada regulación del salario mínimo. Garantizar que todos los trabajadores reciban un salario suficiente que les permita tener acceso a un nivel de vida adecuado. Regular las condiciones laborales que garanticen el disfrute del derecho al trabajo en condiciones dignas. Contar con eficientes sistemas de inspección laboral.

39. Analizar, desde el punto de vista de la pobreza extrema, la realidad nacional y regional del trabajo informal, tanto urbano como agrícola, y adoptar medidas para que los derechos laborales se respeten en la economía informal. Combatir decididamente todas las formas de trabajo forzoso y servidumbre, así como cualquier forma de esclavitud moderna y la trata de personas, teniendo a la vista la meta 8.7 del Objetivo de Desarrollo Sostenible 8. Hacer efectiva la participación de los trabajadores que viven en condiciones de pobreza en los diálogos que se desarrollen para las reformas laborales que sean necesarias.

40. Garantizar el acceso a la educación, en todos sus elementos y niveles, de las personas en situación de pobreza. En especial, hacer efectivo el derecho de la niñez a la gratuidad de la educación primaria, de acceso seguro y sin costos indirectos.

41. Establecer medidas para reducir la deserción escolar y fomentar la asistencia de la niñez y adolescencia en situación de pobreza a los centros educativos, por ejemplo, a través de programas de transferencias económicas condicionadas dirigidas a sus familias, sin descuidar los programas de carácter general. Avanzar en todos los niveles hacia una educación gratuita dirigida a los grupos en situaciones vulnerables. Establecer programas de becas y otras ayudas al estudio dirigidos a la población en situación de pobreza, para garantizar su acceso a todos los niveles educativos. Cumplir con las recomendaciones del *VI Informe FIO sobre Derechos Humanos: Educación*.

42. Facilitar el ejercicio de los derechos culturales de las personas en situación de pobreza. Crear condiciones para que las personas que viven en pobreza participen de la vida cultural y contribuyan a ella. Trabajar hacia el acceso gratuito de los grupos económicamente vulnerables a los bienes, servicios e instituciones culturales. Cumplir con las recomendaciones del *X Informe FIO sobre Derechos Humanos: Derechos culturales*, en especial las relativas a las comunidades indígenas, en tanto colectivo que frecuentemente se encuentra en situación de pobreza, marginación y discriminación.

## GRUPOS VULNERABLES

43. Garantizar la igualdad de trato entre nacionales y no nacionales residentes establemente en el país en el ejercicio de los derechos y en el disfrute de las políticas contra la pobreza. Adoptar medidas para facilitar la reinserción social y económica de las personas migrantes que retornan al país de origen. Cumplir con las recomendaciones del *I Informe FIO sobre Derechos Humanos: Migraciones*.

44. Analizar las causas estructurales de la situación de pobreza específica de las mujeres y niñas y tenerlas en cuenta en el Plan de Acción previsto en la Recomendación 7 de este Informe. Realizar un enfoque de género, incluyendo a la población LGTBI, transversal en todas las políticas y planes para la erradicación de la pobreza. Eliminar las prácticas negativas y otros obstáculos a la igualdad de derechos de hombres y mujeres en situación de pobreza, en especial en la obtención de las prestaciones referidas en la Recomendación 13 de este Informe. Adoptar medidas para avanzar en la reducción de la mortalidad materna, priorizando las áreas rurales. Garantizar los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres en situación de pobreza. Cumplir con las recomendaciones del *II Informe FIO sobre Derechos Humanos: Derechos de la Mujer*.

45. Adoptar las medidas necesarias para garantizar los derechos de la niñez y la adolescencia en situación de pobreza. Garantizar la aplicación efectiva del principio del interés superior de la niñez en toda estrategia de lucha contra la pobreza que se adopte. En particular, dotar de recursos suficientes y fortalecer los programas de atención especializada dirigida a la niñez sin hogar y riesgo de exclusión social. Ampliar la cobertura de los comedores escolares en los que se preste atención a las necesidades nutricionales de la niñez y adolescencia. Adoptar medidas para impedir el trabajo infantil, en especial en actividades peligrosas, y mejorar la tasa de escolarización. Cumplir con las recomendaciones del *III Informe FIO sobre Derechos Humanos: Niñez y Adolescencia*.

46. Establecer un sistema de graduación de las multas penales y administrativas, que tenga en cuenta la capacidad económica de los infractores. Evitar la imposición de multas desproporcionadas dirigidas a las personas que viven en situación de pobreza. Establecer mecanis-

mos alternativos a la prisión que tengan en cuenta las circunstancias particulares de las personas en situación de pobreza, principalmente cuando el encarcelamiento pudiere empeorar significativamente su situación económica y la de su familia. Cumplir con las recomendaciones del *V Informe FIO sobre Derechos Humanos: Sistema Penitenciario*.

47. Proteger a las personas mayores y a las personas con discapacidad del riesgo de exclusión social y de la pobreza. Garantizar especialmente el acceso de estos grupos a servicios sociales, prestaciones y pensiones suficientes para garantizar un nivel de vida digno. Cumplir con las recomendaciones del *VII Informe FIO sobre Derechos Humanos: Personas con discapacidad* y del *IX Informe FIO sobre Derechos Humanos: Pensiones*.





## COLABORADORES

**Antonio Aguilar Martínez** (pamslv@yahoo.com), Procurador Adjunto para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador, junto con **Víctor Aguilar Pereira** y **Nancy Leticia Orellana**, colaboradores de dicha Procuraduría, redactó los apartados sobre El Salvador de los capítulos II y III.

**Víctor Atencio Gómez** (vatencio@defensoria.gob.pa), Director Nacional de Relaciones Internacionales, y **Juan Manuel Rodríguez**, Director Nacional encargado de la Dirección de Unidades Especializadas, ambos de la Defensoría del Pueblo de Panamá, redactaron los apartados sobre Panamá de los capítulos II y III.

**María del Val Bolívar Oñoro** (val.bolivar@edu.uah.es), ayudante de investigación del Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica, de la Universidad de Alcalá, redactó los apartados sobre Argentina (actuación de las Defensorías Provinciales) y México (actuación de las Comisiones Estatales) del capítulo III.

**Marcela Bustamante Torres** (mbustamante@defensoria.gov.co) y **Laura Juliana Gómez**, de la Oficina de Asuntos Internacionales de la Defensoría del Pueblo de Colombia, redactaron los apartados sobre Colombia de los capítulos II y III. Contribuyeron las Delegadas para los Derechos Económicos Sociales y Culturales, para la salud, la seguridad social y la discapacidad, de política criminal y penitenciaria, de asuntos constitucionales y legales, para la infancia, juventud y el adulto mayor, para la población desplazada, de mujer y asuntos de género y para los indígenas y minorías étnicas, las Direcciones Nacionales de Promoción y Divulgación y de Defensoría Pública y la Oficina de asuntos internacionales.

**Mónica Callirgos Morales** (mcallirgos@defensoria.gob.pe), Jefa del Programa de Descentralización y Buen Gobierno de la Defensoría del Pueblo del Perú, y **Marylin Aróstegui León**, comisionada del Programa de Descentralización y Buen Gobierno de la misma Defensoría, redactaron los apartados sobre Perú de los capítulos II y III.

**Alejandra Celi Maldonado** (alejandra.celi@uah.es), investigadora principal del Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica, de la Universidad de Alcalá, realizó la revisión, edición y síntesis de las contribuciones del capítulo III y colaboró en la redacción del capítulo IV.

**Nelson Marcelo Cox Mayorga** (ncox@defensoria.gob.bo), Representante Departamental de Cochabamba de la Defensoría del Pueblo de Bolivia, redactó los apartados sobre Bolivia de los capítulos II y III.

**Héctor Daniel Dávalos Martínez** (hdavalosm@cndh.org.mx), Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México, redactó los apartados sobre México de los capítulos II y III (parte nacional).

**Guillermo Escobar Roca** (guillermo.escobar@uah.es), Director del Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica de la Universidad de Alcalá, diseñó la estructura y método del Informe y el plan de trabajo, coordinó todas las contribuciones, redactó la Introducción, realizó la revisión, edición y síntesis de las contribuciones del capítulo II y, con la colaboración de Alejandra Celi, la versión preliminar del capítulo IV.

**María José Gálvez** (mjgalvez@conadeh.hn), Coordinadora de la Defensoría Nacional de la Mujer del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras, redactó los apartados sobre Honduras de los capítulos II y III.

**Magdalena Gutiérrez de la Peña** (mgutierrez@inddhh.gub.uy), responsable del Área de Estudios de la Institución Nacional de los Derechos Humanos de Uruguay, redactó los apartados sobre Uruguay de los capítulos II y III.

**Sebastián Insuasti Moreta** (rinsuasti@dpe.gob.ec), Director Nacional de Investigación e Incidencias de Políticas Públicas de la Defensoría del Pueblo de Ecuador, redactó los apartados sobre Ecuador de los capítulos II y III.

**Anielka Jiménez Alaniz** (dircopexterna@pddh.gob.ni), Directora de Cooperación Externa y Relaciones Internacionales de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de Nicaragua, redactó los apartados sobre Nicaragua de los capítulos II y III.

**Bartolomé José Martínez García** (Bartolome.Martinez@defensordelpueblo.es), Jefe del Área de Sanidad y Política Social del Defensor del Pueblo de España, redactó los apartados sobre España de los capítulos II y III (parte nacional).

**Rolando Meléndez Aponte** (rmelendez@opc.gobierno.pr), Director Asociado de la División Legal de la Oficina del Procurador del Ciudadano de Puerto Rico, redactó los apartados sobre Puerto Rico de los capítulos II y III.

**Miguel Menezes Coelho** (miguel.coelho@provedor-jus.pt), Coordinador de Derechos ambientales, urbanísticos y culturales del Proveedor de Justicia de Portugal, redactó los apartados sobre Portugal de los capítulos II y III, con la contribución de Cristina Sá Costa, Miguel Feldmann, Carla Vicente, Maria Ravara, Raquel Resende, Isabel Canto, Carolina Guimarães, Ana Cruz, Helena Lancaster, Armanda Fonseca, José Álvaro Afonso, Catarina Ventura, Sara Vera Jardim, Genoveva Lagido e Isaura Junqueiro, colaboradores del Proveedor de Justicia.

**Raquel Mitjans de Talavera** (informes@defensoriadelpueblo.gov.py), Directora General de Análisis e Informes de la Defensoría del Pueblo de Paraguay, redactó los apartados sobre Paraguay de los capítulos II y III.

**Anantonia Reyes Prado** (areyes@pdh.org.gt), Directora de Investigación en Derechos Humanos de la Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala, junto con Ariana Villagrán, Julio Hernández y Ruth del Valle, redactó los apartados sobre Guatemala de los capítulos II y III.

**Liliana Rivero Rivera** (lrivero@defensoria.gob.ve), Directora de Análisis e Investigación en Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo de Venezuela, con el apoyo de su Equipo, redactó los apartados sobre Venezuela de los capítulos II y III.

**Lidia Suárez** (lidsua@hotmail.com), colaboradora del Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica, de la Universidad de Alcalá, redactó el apartado sobre España (actuación de las Defensorías autonómicas) del capítulo III.

**Tatsiana Ushakova** (tatsiana.ushakova@uah.es), Profesora de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social de la Universidad de Alcalá, redactó el capítulo I.

**Laura Yussen** (lyussen@defensor.gov.ar), Asesora en el Área de Protección de Derechos Humanos Especiales de la Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina, redactó los apartados sobre Argentina de los capítulos II y III (parte nacional).

**Ana Karina Zeledón** (kzeledon@dhr.go.cr), Directora de Asuntos Económicos de la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica, redactó, con la colaboración de Gabriela Delgado, funcionaria de la misma Dirección, los apartados sobre Costa Rica de los capítulos II y III.



## MIEMBROS DE LA FIO

### OMBUDSMAN NACIONALES

#### ARGENTINA

##### **Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina**

Titular: Juan José Boquel (Subsecretario General encargado del Despacho)  
Suipacha 365 (C1008AAG) - Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina  
Tel.: (+5411) 4819-1500 / 0810.333.3762 - Fax: (+5411) 4819-1581  
E-mail: [defensor@defensor.gov.ar](mailto:defensor@defensor.gov.ar)  
Web: <http://www.dpn.gob.ar>

#### BOLIVIA

##### **Defensoría del Pueblo del Estado Plurinacional de Bolivia**

Titular: David Alonzo Tezanos Pinto Ledezma  
Calle Colombia N° 440, Lado lateral de la iglesia del Barrio San Pedro,  
entre General González y Héroes del Acre - La Paz, Bolivia  
Tel.: (591) (2) 211 2600 / 211 3600 - Fax: (591) (2) 211 3538  
E-mail: [internacionalbolivia@defensoria.gob.bo](mailto:internacionalbolivia@defensoria.gob.bo)  
Web: <http://www.defensoria.gob.bo/>

#### BRASIL

##### **Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão**

Titular: Deborah Duprat  
SAF Sul Quadra 4 conjunto C Bloco B sala 304 - Brasília, Brasil  
Tel.: (+55 61) 3105 6001 - Fax (+55 61) 3105 6006  
E-mail: [pfdc001@pgr.mpf.gov.br](mailto:pfdc001@pgr.mpf.gov.br)  
Web: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br>

#### COLOMBIA

##### **Defensoría del Pueblo de la República de Colombia**

Titular: Carlos Alfonso Negret Mosquera  
Calle 55, N° 10-32, C.P. 110231 - Bogotá D.C., Colombia  
Tel.: (571) 3147300 - Fax: (571) 6915455  
E-mail: [jotalora@defensoria.org.co](mailto:jotalora@defensoria.org.co) / [atencionciudadano@defensoria.gov.co](mailto:atencionciudadano@defensoria.gov.co)  
Web: <http://www.defensoria.gov.co>

#### COSTA RICA

##### **Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica**

Titular: Montserrat Solano Carboni

Barrio México, calle 22, avenidas 7 y 11 - San José, Costa Rica  
 Tel.: (506) 4000 8500 / 800 258 7474 (gratuito) - Fax: (506) 4000-8700  
 E-mail: [defensoria@dhr.go.cr](mailto:defensoria@dhr.go.cr)  
 Web: <http://www.dhr.go.cr>

## **ECUADOR**

### **Defensoría del Pueblo de la República de Ecuador**

Titular: Ramiro Rivadeneira Silva  
 Av. de la Prensa N° 54-97 y Jorge Piedra - Quito, Ecuador  
 Tel. (+5932) 330 11 12 / 02 3829670 - Fax: (+5932) 330 11 12  
 E-mail: [comunicacion@dpe.gob.ec](mailto:comunicacion@dpe.gob.ec)  
 Web: <http://www.dpe.gob.ec>

## **EL SALVADOR**

### **Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de la República de El Salvador**

Titular: Raquel Caballero de Guevara  
 5ª Calle Poniente y 9ª Av. Norte, Edificio AMSA 535 - San Salvador, El Salvador  
 Tel.: (503) 25 20 43 68 - Fax: (503) 25 20 43 68  
 E-mail: [procurador@pddh.gob.sv](mailto:procurador@pddh.gob.sv)  
 Web: <http://www.pddh.gob.sv>

## **ESPAÑA**

### **Defensor del Pueblo de España**

Titular: Soledad Becerril  
 Eduardo Dato 31 y Zurbano 42 - 28010 Madrid, España  
 Tel.: (+34) 91 432 79 00 - Fax: (+34) 91 308 11 58  
 E-mail: [registro@defensordelpueblo.es](mailto:registro@defensordelpueblo.es)  
 Web: <http://www.defensordelpueblo.es>

## **GUATEMALA**

### **Procurador de los Derechos Humanos de la República de Guatemala**

Titular: Jorge Eduardo De León Duque  
 12, Avenida 12-54, Zona 1 - 01001 Ciudad de Guatemala, Guatemala  
 Tel.: (+502) 24 24 17 17 - Fax: (502) 22 38 17 14  
 E-mail: [doramirez@pdh.org.gt](mailto:doramirez@pdh.org.gt)  
 Web: <http://www.pdh.org.gt>

## **HONDURAS**

### **Comisión Nacional de los Derechos Humanos de la República de Honduras**

Titular: Roberto Herrera Cáceres  
 Colonia Florencia Norte, Boulevard Suyapa -Tegucigalpa, Honduras  
 Telefax.: (504) 2231 0204 - 0882 / 2235 7697- 3532  
 E-mail: [herreracaceres@conadeh.hn](mailto:herreracaceres@conadeh.hn) / [central@conadeh.hn](mailto:central@conadeh.hn)  
 Web: <http://www.conadeh.hn>

## **MÉXICO**

### **Comisión Nacional de Derechos Humanos de México**

Titular: Luis Raúl González Pérez  
 Periférico Sur 3469, Col. San Jerónimo Lídice, Delegación Magdalena Contreras  
 CP 10200 México DF, México

Tel.: (55) 56 81 81 25 y (55) 54 90 74 00. Lada sin costo 01800 715 2000

E-mail: correo@cndh.org.mx

Web: <http://www.cndh.org.mx/>

## NICARAGUA

### Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de la República de Nicaragua

Titular: Corina Centeno Rocha

Central de Bomberos del Estadio Nacional, una cuadra abajo - Managua, Nicaragua

Tel.: (+505) 2266 3257 - 3258

E-mail: comunicaciones@pddh.gob.ni

Web: <http://www.pddh.gob.ni>

## PANAMÁ

### Defensoría del Pueblo de la República de Panamá

Titular: Alfredo Castillero Hoyos

Vía. Transístmica, Plaza Ágora, Piso 4, Ciudad de Panamá, Panamá

Tel.: (507) 500 9800 - Fax: (507) 500 9817

E-mail: lherrera@defensoria.gob.pa

Web: <http://www.defensoriadelpueblo.gob.pa>

## PARAGUAY

### Defensoría del Pueblo de la República del Paraguay

Titular: Manuel María Páez Monges

Av. Ygatimí 705, esquina Juan E. O'Leary, Edificio Domingo Robledo

CC 1303 Asunción, Paraguay

Tel.: (595) 21 452 602 - Fax: (595) 21 452 600

E-mail: defensor@defensoriadelpueblo.gov.py

Web: <http://www.defensoriadelpueblo.gov.py>

## PERÚ

### Defensoría del Pueblo de la República de Perú

Titular: Walter Gutiérrez Camacho

Jirón Ucayali 394-398 - Lima 1, Perú

Tel.: (511) 311 0300 - Fax: (511) 426 66 57

E-mail: webmaster@defensoria.gob.pe

Web: <http://www.defensoria.gob.pe>

## PORTUGAL

### Provedor de Justiça de Portugal

Titular: José Francisco de Faria Costa

Rua Pau de Bandeira, 9 / 1249-088 Lisboa, Portugal

Tel.: (+351) 213 92 66 00 - Fax: (+351) 213 96 12 43

E-mail: provedor@provedor-jus.pt

Web: <http://www.provedor-jus.pt>

## PUERTO RICO

### Procurador del Ciudadano del Estado Libre y Asociado de Puerto Rico

Titular: Iris Miriam Ruiz Class

Edificio Mercantil Plaza, Suite 103, Ave. Ponce De León, Pda.27 medio

Hato Rey, San Juan, Puerto Rico



Tel.: (787) 724 7373 - Fax: (787) 724-7386  
 E-mail: [irismiriam.ruiz@opc.gobierno.pr](mailto:irismiriam.ruiz@opc.gobierno.pr)  
 Web: <http://www.ombudsmanpr.com>

## **PRINCIPADO DE ANDORRA**

### **Raonador del Ciutadà del Principado de Andorra**

Titular: Josep Rodríguez Gutiérrez  
 C/ Doctor Vilanova 15-17, Nova Seu del Consell General, planta 5  
 AD500 Andorra La Vella  
 Tel.: (376) 810 585 - Fax: (376) 825 557  
 E-Mail: [raonadordelciutada@andorra.ad](mailto:raonadordelciutada@andorra.ad)  
 Web: <http://www.raonadordelciutada.ad>

## **URUGUAY**

### **Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo de Uruguay**

Titular: Ariela Peralta  
 Juncal 1355 - Piso 10; CP 11 000 Montevideo  
 Tel.: (5982) 1948  
 E-mail: [jfaroppa@inddhh.gub.uy](mailto:jfaroppa@inddhh.gub.uy) / [secretaria@inddhh.gub.uy](mailto:secretaria@inddhh.gub.uy)  
 Web: [www.inddhh.gub.uy](http://www.inddhh.gub.uy)

## **VENEZUELA**

### **Defensoría del Pueblo de la República Bolivariana de Venezuela**

Titular: Tarek William Saab  
 Edificio Defensoría del Pueblo, Plaza Morelos, Av. México;  
 Caracas, Distrito Capital, Venezuela  
 Tel.: (58 212) 507 70 06 - Fax: (58 212) 507 70 25  
 E-mail: [dinternacionales@defensoria.gob.ve](mailto:dinternacionales@defensoria.gob.ve)  
 Web: <http://www.defensoria.gob.ve>

## **OMBUDSMAN NO NACIONALES**

### **ARGENTINA**

(Defensorías del Pueblo Provinciales y municipales)

#### **1. CIUDAD DE BUENOS AIRES**

##### **Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**

Titular: Alejandro Amor  
 Venezuela 842 (1095), Buenos Aires  
 Tel.: (+5411) 4338 4900 / 0810-3333-6767  
 E-mail: [consultas@defensoria.org.ar](mailto:consultas@defensoria.org.ar) / [gmoisson@defensoria.org.ar](mailto:gmoisson@defensoria.org.ar)  
 Web: [www.defensoria.org.ar](http://www.defensoria.org.ar)

#### **2. QUILMES**

##### **Defensoría del Pueblo de Quilmes**

Titular: Luis Bratti  
 Paz 871, 1er piso, Quilmes (1878). Quilmes - Provincia de Buenos Aires

Tel.: (+5411) 4224 - 1451

E-mail: [defensoriadelpueblo@quilmes.gov.ar](mailto:defensoriadelpueblo@quilmes.gov.ar) / [defensor@quilmes.gov.ar](mailto:defensor@quilmes.gov.ar)

Web: <http://www.defensoriadelpueblodequilmes.blogspot.com.es/>

### 3. PROVINCIA DE BUENOS AIRES

#### Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires

Titular: Marcelo Honores

Av. 7, N° 840 entre 48 y 49; La Plata C.P. (1900)

Tel.: (+54 221) 439 4000 /0800 222 5262 (gratuito)

E-mail: [carlos.bonicatto@defensorba.org.ar](mailto:carlos.bonicatto@defensorba.org.ar) / [unidad.defensor@defensorba.org.ar](mailto:unidad.defensor@defensorba.org.ar)

Web: <http://www.defensorba.org.ar/>

### 4. AVELLANEDA

#### Defensor del Pueblo de Avellaneda

Titular: María Laura Garibaldi

Av. Mitre 1311 - 1er piso - Avellaneda

Tel.: (+011) 4201 1993 / (+011) 4201 3608 / 800 3333 6767

E-mail: [drvinagre@speedy.com.ar](mailto:drvinagre@speedy.com.ar) / [vinagre@defavellaneda.gov.ar](mailto:vinagre@defavellaneda.gov.ar)

Web: <http://www.defensoravellaneda.gov.ar>

### 5. LA MATANZA

#### Defensoría del Pueblo de La Matanza

Titular: Silvia Caprino

Hipólito Irigoyen 2661 (1754) San Justo; Partido de la Matanza

Tel.: (+5411) 4651 - 1406 / (+5411) 4482 - 6229

E-mail: [silviacaprino@yahoo.com.ar](mailto:silviacaprino@yahoo.com.ar) / [defensoriadelpueblolamatanza@gmail.com](mailto:defensoriadelpueblolamatanza@gmail.com)

Web: <http://www.lamatanza.gov.ar/Pages/defensoriadelpueblo.aspx>

### 6. MUNICIPALIDAD DE GRAL. PUEYRREDÓN

#### Defensoría del Pueblo de la Municipalidad de Gral. Pueyrredón

Titulares: Fernando Rizzi, Fernando Cuesta, Walter Rodríguez

Belgrano 2740 (7600) Mar del Plata; Provincia de Buenos Aires

Tel.: (+0223) 499-6502 / (+0223) 492-1978

E-mail: [info@defensoriadelpueblo.mdp.gov.ar](mailto:info@defensoriadelpueblo.mdp.gov.ar)

Web: <http://www.defensoriadelpueblo.mdp.gob.ar/>

### 7. PILAR

#### Defensoría del Pueblo de Pilar

Titular: Juan Pablo Trovati

Víctor Vergani 579 (1629) Pilar; Provincia de Buenos Aires

Tel.: (+02322) 669 200 int. 9468/69

E-mail: [info@defensoriapilar.gov.ar](mailto:info@defensoriapilar.gov.ar)

### 8. CIUDAD DE LA PLATA

#### Defensoría del Pueblo de la Ciudad de La Plata

Titular: María Montserrat Lapalma

Diagonal 79 entre 5 y 56

Palacio Campodónico, (1900) La Plata

Tel.: (+0221) 4270531 / 4234083

E-mail: [defensorialaplata@gmail.com](mailto:defensorialaplata@gmail.com)

**9. ESCOBAR****Defensoría del Pueblo de Escobar**

Titular: Rocío Fernández

Calle Don Bosco 851 (1625) Escobar

Tel.: (+03488) 420 177

E-mail: [defensoriadelpueblodeescobar@yahoo.com.ar](mailto:defensoriadelpueblodeescobar@yahoo.com.ar)**10. MORÓN****Defensoría del Pueblo de Morón**

Titular: Abraham Leonardo Gak

Bartolomé Mitre 877, Morón

Tel.: 0800 - 6660957 / 4489 - 7790 / 7781

E-mail: [defensoria.consultas@moron.gov.ar](mailto:defensoria.consultas@moron.gov.ar)Web: <http://www.defensoriamoron.gob.ar/index.html>**11. ITUZAINGÓ****Defensoría del Pueblo de Ituzaingó**

Titular: Bruno Oscar Corbo

Calle Gral. Belgrano 21991 (Ex 2º Rivadavia) entre Av. Ratti y Piran

Ituzaingó, Provincia de Buenos Aires CP. 1714

Tel.: 01144584036 / 01146234859

E-mail: [midenfensordelpueblo@gmail.com](mailto:midenfensordelpueblo@gmail.com)**12. CHACO****Defensoría del Pueblo de Chaco**

Titular: Gustavo Corregido

Salta 365, Resistencia

Tel.: 0362 - 44 53 506

E-mail: [defensordelpueblo@chaco.gov.ar](mailto:defensordelpueblo@chaco.gov.ar)Web: <http://www.defensorchaco.gov.ar/>**13. CORRAL DE BUSTOS - IFFLINGER****Defensoría del Pueblo de Corral de Bustos - Ifflinger**

Titular: Valeria Panattoni

Santa Fe 555 (2645) Corral de Bustos; Ifflinger - Provincia de Córdoba

Tel.: (+03468) 580867

E-mail: [defensoriacorral@futurnet.com.ar](mailto:defensoriacorral@futurnet.com.ar)**14. CHUBUT****Defensoría del Pueblo de la Provincia de Chubut**

Titular: Héctor Simionati

Mitre 550 (9103) Rawson - Provincia de Chubut

Telefax.: 0280 - 4484848

E-mail: [depueblo@legischubut.gov.ar](mailto:depueblo@legischubut.gov.ar)Web: <http://www.defpueblochubut.gov.ar>**15. CÓRDOBA****Defensor del Pueblo de Córdoba**

Titular: Mario Alberto Decara

Deán Funes 352/354 - Córdoba Capital

Tel.: (+54 351) 434 20 60 / 0800 777 0337 (gratuito)  
Fax: (+54 351) 434 20 60 al 62  
E-mail: [defensordelpueblo@cba.gov.ar](mailto:defensordelpueblo@cba.gov.ar) / [prensadefensorcba@argentina.com](mailto:prensadefensorcba@argentina.com)  
Web: <http://www.defensorcordoba.org.ar>

#### **16. MUNICIPALIDAD DE VILLA MARÍA**

##### **Auditoría General de la Municipalidad de Villa María**

Titular: Alicia Peressutti  
Chile 327 (5900) Villa María  
Tel.: (+0353) 452- 7913  
E-mail: [auditorgeneral@villamaria.gov.ar](mailto:auditorgeneral@villamaria.gov.ar)

#### **17. RÍO CUARTO**

##### **Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Río Cuarto**

Titular: Margarita Gutiérrez (e)  
Sobremonte 549 - Entrepiso (5800) - Río Cuarto  
Tel.: (+0358) 4671211 / 4671352 / 462777  
E-mail: [defensoriadelpueblo@riocuarto.gov.ar](mailto:defensoriadelpueblo@riocuarto.gov.ar)  
Web: <http://www.defensoriariocuarto.org.ar/>

#### **18. CIUDAD DE VILLA CARLOS PAZ**

##### **Defensor del Pueblo de la Ciudad de Villa Carlos Paz**

Titular: Carlos Alejandro Luchessi  
Avenida San Martín N° 555 - Villa Carlos Paz - 3er. Piso; Provincia de Córdoba  
Tel.: (+03541) 436437 - 38  
E-mail: [info@defensoriacarlospaz.gob.ar](mailto:info@defensoriacarlospaz.gob.ar)  
Web: <http://www.defensoriacarlospaz.gob.ar>

#### **19. PROVINCIA DE CORRIENTES**

##### **Defensor del Pueblo de la Provincia de Corrientes**

Titular: César Vallejos Tressens  
Calle Córdoba 1264 - W3400CDT - Corrientes, Provincia de Corrientes  
Tel.: 0379 4231149 / 4231153  
E-mail: [defensordelpueblocorrientes@hotmail.com](mailto:defensordelpueblocorrientes@hotmail.com)  
[prensadefensordelpueblo@gmail.com](mailto:prensadefensordelpueblo@gmail.com)  
Web: [www.eldefensordelpueblo.gov.ar](http://www.eldefensordelpueblo.gov.ar)

#### **20. CIUDAD DE CORRIENTES**

##### **Defensoría de los vecinos de la Ciudad de Corrientes**

Titular: Griselda Méndez Lizarro  
Calle Pellegrini 1020  
Tel.: (+0379) 4474903  
E-mail: [defensoriadelosvecionesctes@gmail.com](mailto:defensoriadelosvecionesctes@gmail.com)

#### **21. ITUZAINGÓ - CORRIENTES**

##### **Defensoría del Pueblo de Ituzaingó-Corrientes**

Titular: Bienvenido Espinoza  
Calle Corrientes N° 1326, Corrientes  
Tel.: (+03786) 42 11 18  
E-mail: [ituzaingo.defensoria@gmail.com](mailto:ituzaingo.defensoria@gmail.com)

**22. CIUDAD DE VIRASORO (CORRIENTES)****Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Virasoro (Corrientes)**

Titular: Marcela Vázquez  
 Av. Lavalle 2765 (3470) Corrientes  
 Tel.: (+03756) 15 40 67 66  
 E-mail: defensorvira@hotmail.com

**23. CIUDAD DE GOYA****Defensor de los Vecinos de la Ciudad de Goya**

Titular: Hugo Flores  
 San Martín 550 (3450) Goya, Corrientes  
 Tel.: 03777 - 432877  
 E-mail: marianohormaechea@hotmail.com /  
 defensoriadelosvecinosgoya@gmail.com

**24. PARANÁ****Defensoría del Pueblo de Paraná**

Titular: Luis Oscar Garay  
 Monte Caseros 159 Planta Alta (3100); 3100 Paraná, Entre Ríos  
 Tel.: (+0343) 4211029 / 4202322 / 0800 777 1112  
 E-mail: defensoriaparana@gigared.com /  
 mediacionparana@hotmail.com / defensornacionerios@hotmail.com  
 Web: <http://www.defensoriaparana.gov.ar/>

**25. FORMOSA****Defensor del Pueblo de la Provincia de Formosa**

Titular: José Leonardo Gialluca  
 Padre Patiño N° 831; 3600 Formosa Capital  
 Telefax.: (+54 3717) 436379 // 6400  
 E-mail: depuefor@fibertel.com.ar / lgialluca@arnet.com.ar  
 Web: <http://www.defensoriaformosa.gov.ar>

**26. JUJUY****Defensor del Pueblo de la Provincia de Jujuy**

Titular: Ricardo Pierazzoli  
 Arenales 1219 esquina Ramírez de Velazco; (4600) San Salvador de Jujuy  
 Tel. / Fax: (+54 388) 4237151 - 64 / Tel Secretaría: (+54 388) 4315154  
 E-mail: galarza@defensorjujuy.com  
 Web: <http://defensorjujuy.com/>

**27. CIUDAD DE CHILECITO****Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Chilecito**

Titular: Pablo Michel  
 Facundo Quiroga 78; 5360 Chilecito  
 Tel.: (+03825) 429 - 491  
 E-mail: defensoriadelpueblochilecito@hotmail.com / martin\_cano21@yahoo.com

**28. POSADAS****Defensoría del Pueblo de Posadas**

Titular: Alejandro Cohen

Félix de Azara 1200 (3300) Posadas  
Tel.: (+03752) 433 - 241  
E-mail: defensoriaposadas@hotmail.com / mvairo@vipwork.com.ar  
defensoriaposadas@hotmail.com  
Web: <http://www.defensorposadas.com.ar/>

### 29. CIUDAD DE CENTENARIO

#### Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Centenario

Titular: Carlos Andrés Peralta  
Juan B. Cabral 338 (8309) Centenario - Darrioux 486  
Tel.: (+0299) 489 - 8112  
Email: def.delvecino@neunet.com.ar  
Web: [www.defcentenario.com.ar](http://www.defcentenario.com.ar)

### 30. CIUDAD DE NEUQUÉN

#### Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Neuquén

Titular: Ricardo Riva  
Sargento Cabral 36 (8300) Neuquén Capital  
Tel.: (+0299) 442 2257 / 448-3747 / 0800 666 6072 (línea gratuita)  
Fax: (+0299) 4483 - 747  
E-mail: defensor@defensorianqn.org  
Web: <http://www.defensorianqn.org/>

### 31. RÍO NEGRO

#### Defensoría del Pueblo de la Provincia de Río Negro

Titular: Nadina Mariel Díaz  
Avenida 25 de mayo 565 P.B.  
CP 8500 Viedma, Río Negro  
Tel.: (+54 29 20) 42 20 45 / 42 21 68 / 46 13 04  
Fax: (+54 29 20) 42 22 59  
E-mail: defensoria@defensoriadelpueblo.rionegro.gov.ar  
Web: <http://www.defensoriarionegro.gov.ar>

### 32. BARILOCHE

#### Defensoría del Pueblo de Bariloche

Titular: Andrea Fabiana Galaverna  
Quaglia 740 San Carlos de Bariloche  
Tel.: (0294) - 442314 / (0294) - 505014  
Email: contacto@defensoriabariloche.gob.ar  
prensa@defensoriabariloche.gob.ar  
Web: <http://www.defensoriabariloche.gob.ar/>

### 33. SAN JUAN

#### Defensoría del Pueblo de San Juan

Titular: Julio César Orihuela  
Rivadavia 362, Este  
5400 San Juan  
Telefax: (0264) 42 11 992 / 422 61 63  
E-mail: defensordelpueblo@sanjuaan.gov.ar  
Web: <http://www.defensoriasanjuan.com.ar>

**34. SAN LUIS****Defensor del Pueblo de San Luis**

Titular: José Luis Goti (e)

Hilario Ascassubi y Ruta N° 19 - 5700 San Luis

Fax: (+54 2652) 45 73 92 / 93

Sede Villa Mercedes - Rafael Cortez N° 26 y Gral. Paz (5730); Villa Mercedes, San Luis

Tel: (+54 2657) 43 15 13 / 45 73 92 / 457 393

E-mail: defadjunta@infovia.com.ar / dpueblo@sanluis.gov.ar

**35. SANTA FE****Defensor del Pueblo de Santa Fe**

Titular: Raúl Lamberto

Eva Perón 2726 - (3000) Santa Fe

Telefax: (+54 342) 457 39 04 - 33 74

E-mail: queja@defensorsantafe.gov.ar

Web: www.defensorsantafe.gov.ar

**36. PROVINCIA DE SANTIAGO DEL ESTERO****Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santiago del Estero**

Titular: Martín Díaz Achaval

Perú 546 - Prov.de Santiago del Estero

Tel.: (+54) 0385-4212030 / 4223469

E-mail: comunicacion@defensorsantiago.gob.ar

Web: <http://www.defensorsantiago.gob.ar/index.php?show=start>**37. CIUDAD DE SANTIAGO DEL ESTERO****Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Santiago del Estero**

Titular: José Rojas Insausti

Avellaneda 327 – 4200 Santiago del Estero

Tel.: (+54 385) 422 9821 - 9800 / Fax: (+54 385) 422 98 21

E-mail: defensorciudadsgo@hotmail.com

Web: <http://defensoriasgo.gob.ar>**38. CIUDAD DE LA BANDA****Defensor del Pueblo de la Ciudad de la Banda**

Titular: Yolanda Aranda

Belgrano 463 (4300) La Banda

Tel.: (0385) 4271000 - 6999

E-mail: defensoria\_labanda@hotmail.com

**39. FRIAS****Defensor del Pueblo de Frías**

Titular: Ramón Sequeira

San Luis y Moreno (4230) Frías

Tel.: (03854) 422-900

E-mail: velizdefensoriafriaso@hotmail.com

**40. SALTA****Defensoría del Pueblo de Salta**

Titular: Nicolás Zenteno

Adolfo Güemes 376 (4400) Salta  
Tel.: (0387) 4329657 / 58  
E-mail: aulloa2005@yahoo.com.ar  
Web: <http://defensordelpueblosalta.blogspot.com.es>

#### 41. TUCUMÁN

##### Defensor del Pueblo de Tucumán

Titular: Fernando Said Juri  
Balcarce 64; 4000 San Miguel de Tucumán  
Telefax: (+54) 381 422 08 62  
E-mail: [defensoriadetucuman@gmail.com](mailto:defensoriadetucuman@gmail.com)  
Web: <http://www.defensoriatucuman.gob.ar>

#### 42. VICENTE LÓPEZ

##### Defensoría del Pueblo de Vicente López

Titular: María Celeste Vouilloud  
Pelliza 1401 2º piso  
1636 Olivos - Partido de Vicente López  
Provincia de Buenos Aires  
Tel. / Fax: (+5411) 4799 5119 - 5127 - 5146  
E-mail: [correo@defensorvlopez.gov.ar](mailto:correo@defensorvlopez.gov.ar) / [cvouilloud@defensorvlopez.gov.ar](mailto:cvouilloud@defensorvlopez.gov.ar)  
Web: <http://www.defensorvlopez.gov.ar>

### ESPAÑA

(Defensorías del Pueblo Autonómicas)

#### 1. ANDALUCÍA

##### Defensor del Pueblo Andaluz

Titular: Jesús Maeztu Gregorio de Tejada  
C/ Reyes Católicos, Nº 21  
41001 Sevilla  
Tel.: (+34) 954 21 21 21  
E-mail: [defensor@defensordelpuebloandaluz.es](mailto:defensor@defensordelpuebloandaluz.es)  
Web: [www.defensordelpuebloandaluz.es](http://www.defensordelpuebloandaluz.es)

#### 2. ARAGÓN

##### El Justicia de Aragón

Titular: Fernando García Vicente  
C/ Don Juan de Aragón, Nº 7  
50001 Zaragoza  
Tel.: (+34) 976 203 577 / Fax: (+34) 976 39 46 32  
E-mail: [comunicacion@eljusticiadearagon.es](mailto:comunicacion@eljusticiadearagon.es)  
Web: [www.eljusticiadearagon.com](http://www.eljusticiadearagon.com)



### 3. CANARIAS

#### El Diputado del Común de Canarias

Titular: Jerónimo Saavedra Acevedo  
C/ O'Daly, Nº 28  
38700 Santa Cruz de La Palma, Tenerife  
Tel.: (+34) 922 41 60 40 / Fax: (+34) 922 41 52 28  
E-mail: diputadodelcomun@diputadodelcomun.org  
Web: www.diputadodelcomun.com

### 4. CASTILLA Y LEÓN

#### Procurador del Común de Castilla y León

Titular: Javier Amoedo Conde  
C/ Sierra Pambley, Nº 4  
C.P. 24003 León  
Tel.: (+34) 987 27 00 95 / Fax: (+34) 987 27 01 43  
E-mail: pccyl@pccyl.es  
Web: www.procuradordelcomun.org

### 5. CATALUÑA

#### Síndic de Greuges de Catalunya

Titular: Rafael Ribó i Massó  
Passeig de Lluís Companys, Nº 7  
08003 Barcelona  
Tel.: (+34) 933 018 075 / Fax: (+34) 933 013 187  
E-mail: sindic@sindic.cat, gabinet@sindic.cat  
Web: www.sindic.cat

### 6. COMUNIDAD VALENCIANA

#### Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana

Titular: José Cholbi Diego  
C/ Pascual Blasco, Nº 1; 03001 Alicante  
Tel.: (+34) 900 210 970 (gratuito) / (+34) 965 937 500 / Fax: (+34) 965 937 554  
E-mail: olcina\_ang@gva.es / consultas\_sindic@gva.es  
Web: www.elsindic.com

### 7. GALICIA

#### Valedor do Pobo

Titular: Milagros Otero Parga  
C/ Rúa do Hórreo, Nº 65  
(en el mismo recinto que el Parlamento de Galicia);  
15700 Santiago de Compostela  
Tel.: (+34) 981 56 97 40 / Fax: (+34) 981 57 23 35  
E-mail: valedor@valedordopobo.com  
Web: www.valedordopobo.com

### 8. NAVARRA

#### Defensoría del Pueblo de Navarra

Titular: Francisco Javier Enériz Olaechea  
C/ Emilio Arrieta, Nº 12 - bajo  
31002 Pamplona

Tel.: (+34) 900 702 900 / 948 203 571 / Fax: (+34) 948 203 549

E-mail: info@defensornavarra.com

Web: www.defensornavarra.com

## 9. PAÍS VASCO

### **Ararteko (Defensor del Pueblo en el País Vasco)**

Titular: Manuel Lezertua

C/ Prado, Nº 9

01005 Vitoria-Gasteiz

Tel.: (+34) 945 13 51 18 / Fax: (+34) 945 13 51 02

E-mail: arartekoa@ararteko.eus

Web: www.ararteko.net

## MÉXICO

(Comisiones Estatales de Derechos Humanos)

### 1. AGUASCALIENTES

#### **Comisión Estatal de Derechos Humanos de Aguascalientes**

Titular: Jesús Eduardo Martín Jauregui (Presidente)

República de Perú 502, Esq. República de Uruguay; Fracc. Jardines de Santa Elena

C.P. 20236 Aguascalientes

Tel.: (449) 140 78 55 / 01800 837 0121 (gratuito) / Fax: (449) 971 33 74

E-mail: presidencia@dhags.org

Web: www.dhags.org

### 2. BAJA CALIFORNIA NORTE

#### **Comisión Estatal de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana de Baja California**

Titular: Melba Adriana Olbera Rodríguez (Procuradora)

José Gorostiza 1151, Desarrollo Urbano Río Tijuana; C.P. 22010, Tijuana, Baja California

Tel.: (664) 973 23 73 / Fax: (664) 973 23 73

E-mail: presidencia@derechoshumanosbc.org

Web: www.derechoshumanosbc.org

### 3. BAJA CALIFORNIA SUR

#### **Comisión Estatal de Derechos Humanos de Baja California Sur**

Titular: Silvestre de la Toba Camacho (Presidente)

Blvd. Constituyentes de 1975, e/Calle Cabrilla y Calle Tiburón, Fracc. Fidepaz

C.P. 23090 La Paz, Baja California Sur

Tel.: 01 (612) 123 23 32 / 01 800 690 83 00 (gratuito) / Fax: 612 12 3 17 41

E-mail: cedhbc2011@gmail.com

Web: http://www.cedhbc.org.mx/

### 4. CAMPECHE

#### **Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche**

Titular: Ana Patricia Lara Guerrero (Presidenta)

Prolongación 59 Nº 6, entre Avenidas Ruiz Cortines y 16 de Septiembre

Centro C.P. 24000 Campeche

Tel.: (981) 811 45 63 / Fax: (981) 816 08 97  
E-mail: cdhec@hotmail.com / cdhecampeche@yahoo.com  
Web: <http://www.cdhecamp.org>

## 5. CHIAPAS

### **Consejo Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Chiapas**

Titular: Juan Oscar Trinidad Palacios (Presidente)  
Avenida 1 Sur Oriente S/N, Edificio Plaza, 3º y 4º piso, Barrio San Roque  
C.P. 29000 Tuxtla Gutiérrez, Chiapas  
Tel.: (961) 602 89 80 / Fax: 01 800 55 282 42  
E-mail: presidencia@cedh-chiapas.org  
Web: <http://www.cedh-chiapas.org>

## 6. CHIHUAHUA

### **Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua**

Titular: José Luis Armendáriz González (Presidente)  
Av. Zarco N° 2427, Col. Zarco; C.P. 31020 Chihuahua  
Tel.: 01 (800) 201 1758 (gratuito)  
E-mail: cedhch@prodigy.net.mx / presidencia@cedhch.org.mx  
Web: <http://www.cedhchihuahua.org.mx>

## 7. COAHUILA

### **Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Coahuila**

Titular: Xavier Díez de Urdanivia Fernández (Presidente)  
Hidalgo 309, Esquina con Aldama - Zona Centro; 25 000 Saltillo, Coahuila  
Tel.: (01-844) 439 3675 / Fax: (01-844) 416 20 50  
E-mail: primeravisitaduria@cdhec.org.mx  
Web: <http://cdhec.org.mx/>

## 8. COLIMA

### **Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima**

Titular: Sabino Hermilo Flores Arias (Presidente)  
Degollado N° 79, (frente al Teatro Hidalgo), Col. Zona Centro; C.P. 28000 Colima  
Tel.: (01-312) 312 29 94 / Fax: (01-312) 314 77 95  
E-mail: codehucol@prodigy.net.mx / cdhcolima@prodigy.net.mx  
Web: <http://www.cdhcolima.org.mx>

## 9. DISTRITO FEDERAL

### **Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal**

Titular: Perla Gómez Gallardo (Presidenta)  
Av. Universidad 1449, Colonia Florida, pueblo de Axotla, Delegación Álvaro Obregón  
01030 México Distrito Federal  
Tel.: 522 95 600 / Fax: 557 82 578  
E-mail: cdhdf@cdhdf.org.mx / presidencia@cdhdf.org.mx  
Web: <http://www.cdhdf.org.mx/>

## 10. DURANGO

### **Comisión de Derechos Humanos del Estado de Durango**

Titular: Felipe de Jesús Martínez Rodarte (Presidente)  
Cerro Gordo 32, Fraccionamiento, Lomas del Parque; 34100 Durango

Tel.: (01 618) 130 1970

E-mail: [comision@cedh-durango.org.mx](mailto:comision@cedh-durango.org.mx) / [secretariaparticular@cedh-durango.org.mx](mailto:secretariaparticular@cedh-durango.org.mx)

Web: <http://cedh-durango.org.mx>

## 11. ESTADO DE MÉXICO

### Comisión de los Derechos Humanos del Estado de México

Titular: Baruch F. Delgado Carbajal

Av. Nicolás San Juan N° 113, Col. Ex rancho Cuauhtémoc; C.P. 50010 Toluca

Tel.: 01 800 999 4000 (gratuito)

E-mail: [presidencia@codhem.org.mx](mailto:presidencia@codhem.org.mx) / [codhem@codhem.org.mx](mailto:codhem@codhem.org.mx)

Web: <http://www.codhem.org.mx>

## 12. GUERRERO

### Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero

Titular: Ramón Navarrete Magdaleno (Encargado del despacho)

Edificio Morelos, Av. Juárez, Esq. con Galo Soberón y Parra, Col. Centro

C.P. 39000 Chilpancingo, Gro.

Tel.: 01 800 710 66 00 01 (gratuito)

E-mail: [ramon.navarrete@coddehumgro.org.mx](mailto:ramon.navarrete@coddehumgro.org.mx) / [coddehum@prodigy.net.mx](mailto:coddehum@prodigy.net.mx)

Web: [www.coddehumgro.org.mx](http://www.coddehumgro.org.mx)

## 13. GUANAJUATO

### Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato

Titular: Gustavo Rodríguez Junquera

Avenida Guty Cárdenas N° 1444, Fracc. Puerta San Rafael; León, Guanajuato C.P. 37480

Tel.: 1 800 470 4400 (gratuito)

E-mail: [humanos@prodigy.net.mx](mailto:humanos@prodigy.net.mx) / [despachoprocurador@hotmail.com](mailto:despachoprocurador@hotmail.com)

Web: <http://www.derechoshumanosgto.org.mx/>

## 14. HIDALGO

### Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo

Titular: José Alfredo Sepúlveda Fayad (Presidente)

Av. Juárez S/N, Esq. con Iglesias, Colonia Centro; C.P. 42000 Pachuca

Tel.: 01800 717 65 96 (gratuito) / Fax: (01-771) 718 17 19

E-mail: [astraffon59@terra.com.mx](mailto:astraffon59@terra.com.mx)

Web: <http://www.cdhehgo.org.mx/>

## 15. JALISCO

### Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco

Titular: Felipe de Jesús Álvarez Cibrián (Presidente)

Pedro Moreno 1616, Colonia Americana; CP 44160 Guadalajara, Jalisco

Tel.: 01 800 2018 991 (gratuito) / Fax: (01 33) 3669 11 01

E-mail: [cedhj@infosel.net.mx](mailto:cedhj@infosel.net.mx) / [presidencia@cedhj.org.mx](mailto:presidencia@cedhj.org.mx)

Web: <http://www.cedhj.org.mx/>

## 16. MICHOACÁN

### Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán

Titular: José María Cázares Solórzano (Presidente)

C/ Fernando Montes de Oca N° 108, Colonia Chapultepec Norte

Morelia, Michoacán - C.P. 58260

Tel.: (01443) 11 33 500 / 01 800 6403 188

E-mail: [j.cazares@cedhmichoacan.org](mailto:j.cazares@cedhmichoacan.org)

Web: <http://www.cedhmichoacan.org.mx>

## 17. MORELOS

### Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos

Titular: Jorge Arturo Olivares Brito (Presidenta)

Calle Hermenegildo Galeana N° 39, Col. Acapatzingo; 62440, Cuernavaca, Morelos

Tel.: (01-777) 322 16 00 – 1601 - 1602

E-mail: [presidencia@cedhmorelos.org](mailto:presidencia@cedhmorelos.org) / [presidencia@cedhmorelos.org.mx](mailto:presidencia@cedhmorelos.org.mx)

Web: <http://www.cdhmorelos.org.mx>

## 18. NAYARIT

### Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nayarit

Titular: Guillermo Huicot Rivas Álvarez (Presidente)

Av. Prisciliano Sánchez 8, Sur Altos, Esquina con Av. Ignacio Allende, Col. Centro

C.P. 63000 Tepic, Nayarit

Tel.: 01 800 503 77 55 (gratuito) / Fax: (311) 213 89 86

E-mail: [cddh-nayarit@tepic.megared.net](mailto:cddh-nayarit@tepic.megared.net)

Web: [www.cddh-nayarit.org](http://www.cddh-nayarit.org)

## 19. NUEVO LEÓN

### Comisión de Derechos Humanos del Estado Nuevo León

Titular: Minerva E. Martínez Garza (Presidenta)

Av. Ignacio Morones Prieto 2110-2 Poniente, Edificio Manchester, Col. Loma Larga

C.P. 64710 Monterrey, Nuevo León

Tel.: 01-800 822 9113 (gratuito) / Fax: (81) 83 44 91 99

E-mail: [cedhnl@cedhnl.org.mx](mailto:cedhnl@cedhnl.org.mx)

Web: <http://www.cedhnl.org.mx/>

## 20. OAXACA

### Comisión Estatal de Derechos Humanos de Oaxaca

Titular: Arturo Peimbert Calvo (Presidente)

Calle de los Derechos Humanos N° 210, Col. América; C.P. 68050 Oaxaca

Tel.: (951) 50 30 520

E-mail: [defensoria@derechoshumanosoaxaca.org](mailto:defensoria@derechoshumanosoaxaca.org)

Web: <http://www.derechoshumanosoaxaca.org/>

## 21. PUEBLA

### Comisión Estatal de Defensa de los Derechos Humanos de Puebla

Titular: Adolfo López Badillo (Presidente)

5 poniente #339 Col. Centro C.P. 72000, Puebla

Tel.: 01 800 201 01 05 (gratuito) / Fax: (222) 248 54 51

E-mail: [informes@cdhpuebla.org.mx](mailto:informes@cdhpuebla.org.mx) / [presidencia@cdhpuebla.org.mx](mailto:presidencia@cdhpuebla.org.mx)

Web: <http://www.cdhpuebla.org.mx>

## 22. QUERÉTARO

### Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Querétaro

Titular: Miguel Nava Alvarado (Presidente)

Hidalgo N° 6, Colonia Centro Histórico; C.P.76000 Querétaro, Qro.

Tel.: 01 800 400 6800 (gratuito)

E-mail: [quejas@ddhqro.org](mailto:quejas@ddhqro.org)

Web: <http://www.ddhqro.org/>

### 23. QUINTANA ROO

#### Comisión de Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo

Titular: Harley Sosa Guillén

Av. Adolfo López Mateos N° 424, Col. Campestre; C.P. 77030 Chetumal, Quintana Roo

Tel.: (983) 832 70 90 / Fax: Ext 1108

E-mail: [correo@derechoshumanosqroo.org.mx](mailto:correo@derechoshumanosqroo.org.mx) / [cdheqroo@hotmail.com](mailto:cdheqroo@hotmail.com)

Web: <http://www.derechoshumanosqroo.org.mx>

### 24. SAN LUIS POTOSÍ

#### Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí

Titular: Jorge Vega Arroyo (Presidente)

Mariano Otero N° 685, Col. Tequisquiapan; C.P. 78250 San Luis de Potosí

Tel.: 01 800 2639 955 (gratuito) / Fax: 01 (444) 811 47 104

E-mail: [derechoshumanos@cedhslp.org.mx](mailto:derechoshumanos@cedhslp.org.mx)

Web: <http://www.cedhslp.org.mx/>

### 25. SINALOA

#### Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sinaloa

Titular: José Carlos Álvarez Ortega (Presidente)

Ruperto L. Paliza N° 566 sur, esq. Ignacio Ramírez; Colonia Miguel Alemán

C.P. 80000, Culiacán, Sinaloa

Tel.: 01 800 672 92 94 (gratuito)

E-mail: [informacion@cedhsinaloa.org.mx](mailto:informacion@cedhsinaloa.org.mx) /

Web: <http://www.cedhsinaloa.org.mx>

### 26. SONORA

#### Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora

Titular: Raúl Arturo Ramírez Ramírez (Presidente)

Boulevard Luis Encinas y Periférico, Poniente; Col. El Choyal; 83130 Hermosillo, Sonora

Tel.: 01 800 627 28 00 (gratuito) / Fax: (662) 216 30 32

E-mail: [contacto@cedhsonora.org.mx](mailto:contacto@cedhsonora.org.mx)

Web: <http://www.cedhsonora.org.mx>

### 27. TABASCO

#### Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tabasco

Titular: Pedro Federico Calcáneo Argüelles (Presidente)

Boulevard Adolfo Ruiz Cortines, esquina Prolongación Francisco J. Mina N° 503

Col. Casa Blanca. Villahermosa, Tabasco

Tel.: 01 800 000 23 34 (gratuito)

E-mail: [cedhtab@hotmail.com](mailto:cedhtab@hotmail.com)

Web: [www.cedhtabasco.org.mx](http://www.cedhtabasco.org.mx)

### 28. TAMAULIPAS

#### Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas

Titular: José Martín García Martínez

C/ Río Guayalejo N° 223, Fracc. Zozaya; C.P. 87070 Ciudad Victoria, Tamaulipas

Tel.: 01 (834) 315 70 39 / Fax: 01 (834) 315 70 36  
E-mail: [codhet@prodigy.net.mx](mailto:codhet@prodigy.net.mx) / [presidencia@cedhtlax.org.mx](mailto:presidencia@cedhtlax.org.mx)  
Web: [www.codhet.org.mx](http://www.codhet.org.mx)

## 29. TLAXCALA

### Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala

Titular: Francisco Mixcoatl Antonio (Presidente)  
Av. Arquitectos N° 27, Col. Loma Bonita; C.P. 90090 Tlaxcala  
Tel.: 01 800 337 48 62 (gratuito)  
E-mail: [cedhtlax@prodigy.net.mx](mailto:cedhtlax@prodigy.net.mx) / [presidencia@cedhtlax.org.mx](mailto:presidencia@cedhtlax.org.mx)  
Web: <http://cedhtlaxcala.cedhtlax.org.mx/>

## 30. VERACRUZ

### Comisión de Derechos Humanos del Estado de Veracruz

Titular: Namiko Matzumoto Benítez (Presidenta)  
C/ Carrillo Puerto N° 21, Zona Centro; C.P. 91000 Xalapa  
Tel.: 01 800 260 22 00 (gratuito) / Fax: (228) 812 11 42  
E-mail: [verd@cnhd.org](mailto:verd@cnhd.org) / [comentarios@cedhveracruz.org.mx](mailto:comentarios@cedhveracruz.org.mx)

## 31. YUCATÁN

### Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán

Titular: José Enrique Goff (Presidente)  
Calle 20 N° 391-A, entre calles 31-D y 31-E, Col. Nueva Alemán  
C.P. 97146 Mérida, Yucatán  
Tel.: (999) 927 85 96  
E-mail: [codhey@prodigy.net.mx](mailto:codhey@prodigy.net.mx)  
Web: <http://www.codhey.org>

## 32. ZACATECAS

### Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas

Titular: Ma. de la Luz Domínguez Campos (Presidenta)  
Av. Jesús Reyes Heróles N° 204, Interior 2, Col. Javier Barros Sierra  
C.P. 98090 Zacatecas  
Tel.: 01 800 624 27 27 (gratuito)  
Fax: 92 403 69  
E-mail: [comentarios@cedhzac.org.mx](mailto:comentarios@cedhzac.org.mx)  
Web: [www.cedhzac.org.mx](http://www.cedhzac.org.mx)

## URUGUAY

### Defensoría del Pueblo Provincial

## 1. MONTEVIDEO

Defensoría del Vecino de Montevideo  
Titular: Ana Agostino  
Juan Carlos Gómez 1472; C.P. 11000 Montevideo, Uruguay  
Tel.: 2916 1616 / 0800 1616  
E-mail: [defensoria@defensordelvecino.gub.uy](mailto:defensoria@defensordelvecino.gub.uy)  
Web: [www.defensordelvecino.gub.uy](http://www.defensordelvecino.gub.uy)









## Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica



Implementada por



Colabora:



FEDERACIÓN IBEROAMERICANA  
DEL OMBUDSMAN

