

CAPÍTULO 4

POLÍTICAS PÚBLICAS, POBREZA Y DERECHOS HUMANOS

POLÍTICAS PÚBLICAS, POBREZA Y DERECHOS HUMANOS

471. Los Estados de las Américas han asumido un compromiso significativo para avanzar en la reducción de la pobreza y pobreza extrema, mediante la adopción de una serie de normativas, decretos, planes nacionales y políticas públicas. Ese proceso ha sido acompañado de un creciente reconocimiento del rol central de los derechos humanos en los instrumentos de planificación de políticas públicas⁵⁹⁷.
472. El presente capítulo hace referencia a las principales herramientas de políticas públicas en materia de lucha contra la pobreza. No se pretende examinar a detalle todos los programas sociales de reducción de la pobreza, sino identificar oportunidades y tendencias, así como algunas consideraciones relativas a estos mecanismos desde un enfoque de derechos humanos.
473. Ese enfoque debe ser entendido en dos dimensiones complementarias: por una parte, los estándares y principios de derechos humanos aportan una guía u hoja de ruta para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas; y por otra parte, los Estados deben desarrollar políticas públicas que tengan como objetivo la realización de estos derechos. La Comisión se referirá, en particular, a los avances y desafíos centrales de las principales medidas implementadas por los Estados para reducir la pobreza, y a la política fiscal como herramienta para combatirla.

A. Medidas adoptadas por los Estados para reducir la pobreza

474. La CIDH ha recibido información sobre una serie de programas que se van implementando en la región en los años recientes con el objetivo de reducir la pobreza y la pobreza extrema. Entre estos, la modalidad más difundida en América Latina y el Caribe son los denominados Programas de Transferencias Condicionadas, en los cuales la transferencia monetaria o la

⁵⁹⁷ CEPAL, De la Retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina. En dicho informe destaca que los planes de desarrollo en la región utilizan un lenguaje de derechos o colocan la observancia de los derechos humanos como uno de sus ejes centrales o soportes transversales.

prestación que se brinda con lleva una “condicionalidad” o “corresponsabilidad” de parte de los receptores⁵⁹⁸. Estas condiciones se encuentran relacionadas principalmente a la educación y la salud, como matricular a las niñas y niños en la escuela, la asistencia a un porcentaje de clases, la asistencia a controles médicos, entre otros.

475. Por ejemplo, en Belice se implementa el Programa *Building Opportunities for Our Social Transformation* (Construyendo Oportunidades para Nuestra Transformación Social), dirigido a cinco grupos poblacionales (mujeres embarazadas, niñas y niños de hasta 4 años de edad y en edad escolar, personas adultas mayores de 60 años y personas con discapacidad física) con condicionalidades relativas al cuidado de la salud de todos los grupos y, además, educativas en el caso de niños, niñas y adolescentes en edad escolar⁵⁹⁹.
476. Asimismo, Bolivia cuenta con el programa “Bono Juancito Pinto”, que entrega un bono a la madre, padre o tutor y cuya condicionalidad consiste en acreditar la asistencia escolar de al menos 80%. También se lleva a cabo el programa “Juana Azurduy de Padilla”, cuyas condicionalidades incluyen, entre otras, la asistencia a controles prenatales, tener un parto en un centro de salud, asistir a actividades educativas y cumplir con recomendaciones nutricionales⁶⁰⁰.
477. El principal programa de transferencia monetaria realizado por Brasil es el programa Bolsa de Familia (Beca Familia), en el cual la transferencia de ingresos se encuentra sujeta a la inserción y mantenimiento de niños, niñas y adolescentes entre 6 y 17 años en los programas de educación pública, así como el acompañamiento de salud a mujeres embarazadas, madres lactantes y a los niños y niñas hasta los 7 años para la realización de exámenes prenatales, vacunación y vigilancia nutricional⁶⁰¹.
478. De manera similar, Colombia informó a la Comisión sobre el Programa Familias en Acción, que “consiste en la entrega, condicionada y periódica de una transferencia monetaria directa para complementar el ingreso y

⁵⁹⁸ CEPAL, *Programa de Transferencias Condicionadas, Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*, 2011.

⁵⁹⁹ Ministry of Human Development, Social Transformation and Poverty Alleviation of Belize, *Belize’s Co-responsibility Cash Transfer Program: Building Opportunities for Our Social Transformation*

⁶⁰⁰ En el marco de la preparación del presente informe, la CIDH realizó a una visita al Estado de Bolivia. Durante la visita, la Comisión sostuvo reuniones con autoridades estatales, las cuales proporcionaron información relevante acerca de los programas adoptados para la reducción de la pobreza y los avances obtenidos.

⁶⁰¹ Respuesta del Estado de Brasil al cuestionario de CIDH: Pobreza y Derechos Humanos en las Américas. Nota No. 133 de 14 de abril de 2016.

mejorar la salud y educación de los menores de 18 años de las familias que se encuentran en condición de pobreza y vulnerabilidad”⁶⁰².

479. En Centroamérica, Honduras indicó que cuenta con el “Bono Vida Mejor”, destinado a familias que viven en extrema pobreza, el cual consiste en transferencias monetarias condicionadas en materia de salud, educación y nutrición⁶⁰³. Panamá, por su parte, informó, entre otros, sobre el Programa “Red de Oportunidades”, que consiste en transferencias monetarias con la condicionalidad de que las mujeres embarazadas asistan a controles prenatales, y que los niños y niñas menores de 5 años asistan a las consultas para control de salud y crecimiento⁶⁰⁴.
480. En suma, los programas varían de un Estado a otro, y de la información recibida se desprende que si bien algunos están focalizados en personas que se encuentran en situación de pobreza, otros se enfocan en personas que se encuentran en situación de pobreza extrema o indigencia. Algunos programas, por su parte, se habrían diseñado con criterios de focalización geográfica, a fin de cubrir zonas de difícil acceso en cuanto a servicios sociales y con cifras de mayor índice de pobreza. Otras modalidades de programas se dirigen a la generación de capacidades.
481. La información disponible demuestra que las políticas sociales de la región reflejan una tendencia creciente a entender el carácter multidimensional de la problemática de la pobreza, buscando incorporar progresivamente la satisfacción integral de derechos económicos, sociales y culturales, desde una perspectiva asentada en la prestación de servicios a lo largo de las diferentes etapas del ciclo de vida. Las políticas sociales se han enfocado, en particular, en personas, grupos y colectividades históricamente discriminadas.
482. Al mismo tiempo, la Comisión toma nota de algunos cuestionamientos que existen frente a la posibilidad de imponer condicionantes a la recepción de prestaciones brindadas por los Estados. En particular, se señala que “la imposición de condiciones atentaría al fundamento mismo de los derechos humanos, al exigir que las personas que viven en situación de pobreza deban demostrar (a través del cumplimiento de las condicionalidades) que

⁶⁰² Respuesta del Estado de Colombia al cuestionario de CIDH: Pobreza y Derechos Humanos en las Américas. Nota No. 311/2016 de 14 de abril de 2016.

⁶⁰³ Respuesta del Estado de Honduras al cuestionario de CIDH: Pobreza y Derechos Humanos en las Américas. Nota No. 179-DGPE/DPM-16 de 6 de abril de 2016.

⁶⁰⁴ Respuesta del Estado de Panamá al cuestionario de CIDH: Pobreza y Derechos Humanos en las Américas. Nota AJDH-MIRE2016-21792 de 30 de marzo de 2016.

son “merecedoras” del disfrute de su derecho a la seguridad social”⁶⁰⁵, siendo que los derechos humanos son inherentes a la persona humana.

483. En similar sentido, el Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador ha señalado que, si bien los Programas de Transferencia Condicionada han significado un importante alivio a la pobreza extrema y en menor medida a la pobreza, frecuentemente se trata de programas con alto grado de institucionalidad, que requieren ser revisados para avanzar en acciones de corte universal y respetuosas del conjunto de derechos humanos⁶⁰⁶.
484. Otros desafíos en relación a la concepción de los programas de transferencia se refieren a la falta de participación efectiva en el diseño e implementación de éstos; el impacto diferenciado de la condicionalidad de las transferencias en mujeres; una alegada corrupción y manipulación política de fondos públicos destinados a estos programas; las dificultades en torno a su sostenibilidad por falta de recursos presupuestarios; necesidades de extensión de la cobertura; gastos administrativos para verificar la condicionalidad; el impacto sobre posibles consecuencias de las sanciones al incumplimiento de las condiciones; y falta de estadísticas e información en torno a los programas; entre otros.
485. En vista de ello, la CIDH desea enfatizar la necesidad de que las políticas públicas para reducir la pobreza incluyan de manera integral un enfoque de derechos humanos en todas sus etapas: diseño, planificación, implementación y evaluación. En ese sentido, es fundamental que se fortalezcan los marcos legales y normativos, a través del reconocimiento de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, con su institucionalización y determinación transparente de sus alcances concretos⁶⁰⁷.
486. Teniendo en cuenta los Principios Rectores sobre Extrema Pobreza y los Derechos Humanos de la ONU, la CIDH considera que la aplicación de tres principios resultan especialmente importantes para superar los desafíos centrales que enfrentan estos programas: 1) la participación ciudadana; 2)

⁶⁰⁵ CEPAL, De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos humanos en la protección social en América Latina. 2014, pág. 30.

⁶⁰⁶ Grupo de Trabajo para el Análisis de los Informes Nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador. Notas para incorporar en el Documento de Pobreza y pobreza extrema en las Américas. 2017.

⁶⁰⁷ Al respecto, ver ONU, Informe del Relator Especial sobre Pobreza Extrema y Derechos Humanos, Profesor Phillip Alston. A/HRC/32/31. 28 de abril de 2016.

el acceso a la información completa, previa y accesible; 3) la rendición de cuentas⁶⁰⁸.

487. Sobre el primer aspecto, la CIDH enfatiza que se debe garantizar el nivel más amplio de participación social de las personas, grupos y colectividades a los cuales estos programas están destinados y a las organizaciones de la sociedad civil que los representan. El principio de participación es clave en este contexto, requiriéndose la constitución de un mecanismo para identificar las necesidades y prioridades a nivel local y comunitario de las personas que viven en situación de pobreza⁶⁰⁹. Cuando no se facilita y asegura su participación en la adopción de decisiones y en el diseño e implementación de las políticas, sus necesidades e intereses pueden no ser considerados de manera confiable. De este modo, “la participación, cuando se realiza basándose en los derechos, brinda a las personas que viven en la pobreza la oportunidad de ser agentes activos de su propio destino”⁶¹⁰.
488. Como ha indicado la ex Relatora Especial de la ONU sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda, “la participación basada en los derechos pretende ser transformadora y no superficial o instrumental, y promueve y exige la participación activa, libre, informada y genuina de las personas que viven en la pobreza en todas las etapas de la formulación, aplicación y evaluación de las políticas que les afectan”⁶¹¹. En este sentido, para garantizar la participación activa, libre, informada y provechosa, deben establecerse estructuras de poder suficiente que permitan que la participación no sea vista como un mero trámite sino que tenga una influencia real⁶¹².
489. En cuanto al acceso a la información, la Comisión comparte lo indicado por el Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador, al asegurar que el adecuado acceso a información pública es una herramienta clave para garantizar la participación ciudadana en las políticas públicas que implementen derechos económicos, sociales y culturales. De allí que es necesario contar con información completa, previa, accesible y culturalmente adecuada, que brinde elementos para la evaluación y

⁶⁰⁸ ONU, Los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos, aprobados por el Consejo de Derechos Humanos el 27 de septiembre de 2012. *Asamblea General*, A/HRC/21/39, 18 de julio de 2012, párr. 37-47.

⁶⁰⁹ Víctor Abramovich, Los Estándares Interamericanos de Derechos como Marco para la Formulación y el Control de las Políticas Sociales, pág. 33.

⁶¹⁰ ONU. Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona. A/HRC/23/36. 11 de marzo de 2013. párr. 21.

⁶¹¹ *Ibid.*, párr. 17.

⁶¹² ONU, Los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos, Op. Cit., párr. 37.

fiscalización de esas políticas y decisiones que los afectan directamente⁶¹³. En similar sentido “los Estados han de hacer todo lo posible para asegurar el acceso fácil, rápido, efectivo y práctico a la información que pueda ser de interés público [...] poniendo dicha información a disposición de la opinión pública e instituyendo los procedimientos necesarios [...]”⁶¹⁴.

490. En tercer lugar, la CIDH considera que las políticas y programas implementados por los Estados deben incorporar mecanismos de rendición de cuentas para evitar posibles abusos o manipulación. En este sentido, la Comisión comparte lo indicado por la Magdalena Sepulveda al indicar que, con el fin de proteger frente al posible abuso y la mala administración, los programas de transferencia de efectivo deben disponer de mecanismos para la divulgación de información sobre cada una de las etapas de ejecución.

491. De ese modo, los beneficiarios y el conjunto de la sociedad pueden tener acceso a la información sobre el diseño de los programas, así como sobre la forma en que las autoridades cumplen con sus obligaciones⁶¹⁵. La rendición de cuentas implica que la población tenga acceso a procedimientos e instituciones de reparación, así como a mecanismos que velen para que el Gobierno respete el derecho de acceso a la información, el derecho a la participación y los demás derechos involucrados⁶¹⁶.

492. Finalmente, la CIDH considera que los Estados deben asegurar la incorporación de una perspectiva de género en todas sus políticas públicas con enfoque de derechos humanos y programas sociales. Ello constituye un paso clave para construir sociedades libres de discriminación y en donde se respetan y garantizan todos los derechos de las mujeres. Es necesario además evaluar periódicamente el impacto de las medidas que se adopten para asegurar su efectividad y el continuo avance de los derechos de las mujeres.

B. Política fiscal en el combate a la pobreza

493. La pobreza y la pobreza extrema no pueden ser enfrentadas y erradicadas sin un marco amplio de políticas de carácter redistributivo que reduzcan

⁶¹³ OEA, Indicadores de Progreso para Medición de Derechos Contemplados en el Protocolo de San Salvador, OEA/Ser.L/XXV.2.1/GT/PSSI/doc.2/11, 11 de marzo de 2011, párr. 43.

⁶¹⁴ ONU. Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona. A/HRC/23/36. 11 de marzo de 2013. párr. 28.

⁶¹⁵ Ibid., párr. 44.

⁶¹⁶ Ibid., párr. 65.

los niveles extremos de desigualdad socioeconómica que caracterizan la región. Si bien el crecimiento de la economía desempeña un papel clave en la reducción de la pobreza, por sí mismo es insuficiente para lograr su erradicación y generar cambios estructurales en materia de equidad⁶¹⁷. Es preciso señalar, además, que las obligaciones de derechos humanos no establecen políticas fiscales específicas, sino que los diferentes tratados de derechos humanos disponen ciertos límites a la discrecionalidad de los Estados en la formulación de estas.

494. Tomando en cuenta la obligación de los Estados de utilizar los recursos disponibles para realizar progresivamente los DESC, no es posible analizar los esfuerzos de los Estados por eliminar la pobreza sin tener en cuenta su política fiscal, entendida como la política de recaudación y asignación de los recursos públicos⁶¹⁸. Cabe indicar que la CIDH llevó a cabo una audiencia temática sobre “Política fiscal y derechos humanos”, en el marco 156° período de sesiones en octubre de 2015, en la que abordó por primera vez la relación entre ambas áreas. Asimismo, en abril de 2016, se celebró un diálogo sobre “Política fiscal y derechos humanos en tiempos de austeridad”, auspiciado por la Unidad de DESC de la CIDH en el marco del 157° período de sesiones.
495. La CIDH considera que, al analizar la relación entre política fiscal y la pobreza, cabe mencionar al menos tres factores básicos. En primer lugar, la baja recaudación de ingresos públicos dificulta la capacidad de reducir las desigualdades sociales y regionales. A pesar de que los ingresos tributarios son el principal componente de los ingresos totales de la región, estos han sido insuficientes debido a la baja carga impositiva y también al perfil regresivo de algunos impuestos más importantes de los países. A eso se puede sumar numerosas deducciones de impuestos, exenciones y vacíos legales, así como la evasión, elusión tributaria y otras prácticas similares⁶¹⁹.
496. Asimismo, según ha advertido la CEPAL, “el aumento de la eficiencia de la recaudación de impuestos exige que se vuelvan a examinar las moratorias fiscales, las exenciones y las prórrogas que benefician de forma desproporcionada a los sectores más acomodados de la sociedad”⁶²⁰. Los bajos niveles de recaudación de impuestos tienen un impacto desproporcionado en los sectores más pobres de la población y constituyen

⁶¹⁷ CESR, ACIJ, Dejusticia, Fundar, CELS, INESC, IBP. Comentarios al informe provisional “Pobreza, pobreza extrema y derechos humanos” de la CIDH. Febrero 2017, pág. 2-3.

⁶¹⁸ Ibid., pág. 4.

⁶¹⁹ Ibid. pág. 5-6.

⁶²⁰ CEPAL, De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos humanos en la protección social en América Latina. 2014, pág. 68.

un obstáculo para el financiamiento de políticas y programas⁶²¹. Por ello, la CIDH considera que los Estados deben tomar medidas pertinentes para un análisis integral de las políticas fiscales⁶²².

497. En segundo lugar, se ha informado que la existencia de regímenes tributarios regresivos impide una mayor contribución de la política fiscal a la reducción de la pobreza. Mientras los sistemas tributarios en América Latina aplican un 9% de las mejoras distributivas, en la OCDE el porcentaje es de 17% y en la Unión Europea es de 15%⁶²³. Es preciso señalar que “el impacto de la política fiscal y de los sistemas tributarios regresivos se hace evidente en las desigualdades entre grupos sociales, etarios, indígenas, afro-descendientes y no-indígenas, y entre habitantes de zonas rurales y urbanas”⁶²⁴.
498. En este sentido, en varios países de la región las personas en situación de pobreza no son beneficiarias sino pagadoras netas del sistema fiscal. Según ha advertido la ex Relatora sobre pobreza extrema y derechos humanos de la ONU, “los tipos impositivos altos para los bienes y servicios y los tipos bajos para los ingresos, la riqueza y la propiedad dan lugar a resultados injustos y discriminatorios”⁶²⁵.
499. Un tercer factor que limita el rol de la política fiscal en la lucha contra la pobreza es el gasto social insuficiente y mal distribuido. Si bien América Latina ha tenido notables progresos en aumentar el nivel y la progresividad del gasto social, este sigue siendo bajo para los estándares internacionales. Por ejemplo, el gasto social en la región es del 15% del PBI, 60% menos que el promedio de la OCDE⁶²⁶. Asimismo, como se ha mencionado anteriormente, las políticas y programas sociales en algunas ocasiones no cuentan con un enfoque de derechos humanos, de manera que no se han traducido necesariamente en la configuración de derechos.

⁶²¹ Ibid., pág. 67.

⁶²² Ver ONU. Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona. A/HRC/26/28. 22 de mayo de 2014. párr. 62. CESR, ACIJ, Dejusticia, Fundar, CELS, INESC, IBP. Comentarios al informe provisional “Pobreza, pobreza extrema y derechos humanos” de la CIDH. Febrero 2017, pág. 10.

⁶²³ OCDE. Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe, 2017, pág. 35.

⁶²⁴ CESR, ACIJ, CELS, Fundar, Dejusticia, Grupo Faro, IBP, INESC, Política Fiscal y Derechos Humanos en las Américas: Movilizar los recursos para garantizar los derechos. Informe temático preparado con ocasión de la Audiencia Temática sobre Política Fiscal y Derechos Humanos, 156° Periodo de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Washington D.C., octubre de 2015, pág. 8.

⁶²⁵ ONU. Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona. A/HRC/26/28. 22 de mayo de 2014. párr. 47.

⁶²⁶ CESR, ACIJ, Dejusticia, Fundar, CELS, INESC, IBP. Comentarios al informe provisional “Pobreza, pobreza extrema y derechos humanos” de la CIDH. Febrero 2017, pág. 7.

500. En relación a este último factor, la Comisión observa un avance tanto en el reconocimiento constitucional de los derechos sociales, como en la adopción de un enfoque de derechos en la protección social, en países como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela⁶²⁷, entre otros. Además, la adopción de un enfoque de derechos en la protección social es clave, pues “la puesta en marcha de programas de protección social facilita el cumplimiento de una serie de derechos humanos, sobre todo los relacionados con el disfrute de los niveles mínimos esenciales de DESC”⁶²⁸.
501. La CIDH desea enfatizar que los derechos de participación, rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información, anteriormente señalados, son principios fundamentales plenamente aplicables a las políticas fiscales. De ese modo, deben implementarse en todo el ciclo de las políticas, desde la elaboración de los presupuestos y los códigos tributarios o la asignación de gastos hasta la supervisión y evaluación de las consecuencias⁶²⁹.
502. Por otro lado, no debe perderse de vista que los principios de derechos humanos constituyen un marco que apuntala las funciones clave de la política fiscal y la tributación. En este sentido, desde el enfoque de derechos humanos, resultan particularmente relevantes para la política fiscal los siguientes principios y obligaciones⁶³⁰: aseguramiento de los niveles mínimos esenciales; movilización del máximo de recursos disponibles para la realización progresiva de los DESC; realización progresiva y no regresividad de estos derechos; y el principio de igualdad y no discriminación⁶³¹.

⁶²⁷ CEPAL. Instrumentos de protección social: Caminos latinoamericanos hacia la universalización.

⁶²⁸ CEPAL, De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos humanos en la protección social en América Latina. 2014, pág. 19.

⁶²⁹ ONU. Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona. A/HRC/26/28. 22 de mayo de 2014. párr. 20.

⁶³⁰ CESR, ACIJ, Dejusticia, Fundar, CELS, INESC, IBP. Comentarios al informe provisional “Pobreza, pobreza extrema y derechos humanos” de la CIDH. Febrero 2017, pág. 8-14.

⁶³¹ Véase ONU, Comité DESC. Observaciones finales sobre el sexto informe periódico del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. E/C.12/GBR/CO/6, párr. 17.