



Asamblea General

Distr. general
2 de febrero de 2022
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

49º período de sesiones

28 de febrero a 1 de abril de 2022

Temas 2 y 3 de la agenda

**Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas
para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del
Alto Comisionado y del Secretario General**

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,
incluido el derecho al desarrollo**

Cuestión del ejercicio efectivo, en todos los países, de los derechos económicos, sociales y culturales

Informe del Secretario General*

Resumen

En el presente informe, elaborado en cumplimiento de la resolución 46/10 del Consejo de Derechos Humanos, el Secretario General ofrece un panorama de los efectos persistentes de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) en los derechos económicos, sociales y culturales y describe los elementos principales de un enfoque basado en los derechos humanos para el establecimiento y la financiación de políticas y servicios públicos inclusivos, con especial hincapié en la protección social. El Secretario General concluye con recomendaciones para el establecimiento de sistemas de protección social basados en los derechos humanos, a fin de llevar a la práctica su llamamiento en favor de un nuevo contrato social, sustentado en un nuevo pacto mundial surgido en el contexto de la recuperación de la pandemia de COVID-19.

* Se acordó publicar este informe tras la fecha prevista debido a circunstancias que escapan al control de quien lo presenta.



I. Introducción

1. De conformidad con la resolución 46/10 del Consejo de Derechos Humanos, el presente informe se centra en la importancia de contar con unas políticas públicas sólidas y eficientes y unos servicios de protección de los derechos económicos, sociales y culturales, dotados de suficientes recursos y plenamente operativos, para hacer frente a los efectos negativos de la pandemia de COVID-19 y contribuir a los esfuerzos de recuperación.
2. En los últimos dos años, la pandemia de COVID-19 ha afectado profundamente la salud, la vida y el disfrute de los derechos humanos de las personas, con consecuencias desproporcionadamente adversas para los más marginados y vulnerables. La crisis sanitaria y las consiguientes crisis sociales y económicas han puesto de manifiesto y exacerbado las desigualdades existentes, tanto dentro de los países como entre ellos, y han sacado a la luz los problemas estructurales producto de decenios de financiación insuficiente o del desmantelamiento de los servicios públicos y las políticas relacionados con los derechos económicos y sociales.
3. Todos los países, independientemente de sus circunstancias actuales, tienen la posibilidad de ampliar su inversión en educación, salud y protección social¹. Esta inversión es esencial para el cumplimiento de las obligaciones de los Estados relativas al ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales. Las estrategias de inversión deben abarcar la movilización de recursos nacionales, así como la cooperación y la asistencia internacionales. La inversión en el bienestar de las personas y en servicios asequibles, accesibles y de calidad funciona como una plataforma generadora de resiliencia a largo plazo y oportunidades para los Estados, en su búsqueda de un desarrollo inclusivo y en consonancia con los derechos humanos y los objetivos medioambientales. Los datos demuestran que la inversión en políticas públicas inclusivas para hacer efectivos los derechos económicos, sociales y culturales impulsa el crecimiento económico, contribuye a prevenir la pobreza, reduce la desigualdad, incluida la desigualdad de género, y favorece la estabilidad política².
4. El informe contiene un panorama de las consecuencias persistentes de la pandemia de COVID-19 en los derechos económicos, sociales y culturales y esboza los elementos principales de un enfoque basado en los derechos humanos para el establecimiento y la financiación de políticas y servicios públicos integrales, con especial atención en la protección social. El informe concluye con recomendaciones para el establecimiento de sistemas de protección social basados en los derechos humanos, a fin de llevar a la práctica su llamamiento en favor de un nuevo contrato social, sustentado en un nuevo pacto mundial surgido en el contexto de la recuperación de la pandemia de COVID-19.

II. Respuestas de los Estados a las consecuencias persistentes de la crisis de la COVID-19 en los derechos económicos, sociales y culturales

5. La pandemia de COVID-19 sigue produciendo graves efectos adversos en la salud, la vida y los medios de subsistencia de la población en todo el mundo, y la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha comunicado más de 240 millones de casos confirmados y más de 5 millones de muertes en todo el mundo hasta el 8 de diciembre de 2021³.
6. Las repercusiones sociales y económicas de la pandemia han provocado un aumento significativo de la pobreza, y en 2020 se registró un incremento de entre 119 y 124 millones en el número de personas que viven en la pobreza extrema⁴.

¹ Véase https://ilo.userservices.exlibrisgroup.com/discovery/delivery/41ILO_INST:41ILO_V2/1253349960002676?lang=en&viewerServiceCode=AlmaViewer.

² Véase https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/investments_in_social_protection_and_their_impacts_on_economic_growth_es.pdf.

³ Véase <https://covid19.who.int/>.

⁴ Véase <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2021-09/SG-Policy-Brief-on-Jobs-and-Social-Protection-Sept%202021.pdf>, pág. 4.

7. Se ha observado de forma generalizada la pérdida o la interrupción del empleo y de los servicios públicos, así como peores condiciones laborales de la mano de obra en el mercado de trabajo informal. El acceso a una educación estable y de calidad ha sido irregular⁵, con consecuencias inmediatas o previstas a largo plazo en las fases principales de aprendizaje de los niños, el crecimiento a nivel cognitivo, social y emocional y el acceso a oportunidades económicas⁶.

8. La pandemia ha puesto de manifiesto la situación de los 2.000 millones de personas que trabajan en economías informales en todo el mundo, las cuales representan el 90 % de la mano de obra total en los países de ingresos bajos y tradicionalmente quedan excluidas de los sistemas de seguridad social contributivos que ofrecen protección ante la falta o la interrupción de los empleos. Las mujeres, a menudo sobrerrepresentadas en el sector informal, han sufrido de forma desproporcionada las consecuencias económicas y sociales de la crisis, y han debido asumir el cuidado de personas, como trabajo adicional no remunerados, para compensar la falta de servicios esenciales y el cierre de las escuelas, al tiempo que experimentaban el aumento de los casos de violencia de género.

9. En respuesta a la pandemia, los Estados han adoptado un número sin precedentes de medidas de protección social, y al 14 de mayo de 2021 se habían planificado o aplicado más de 3.300 acciones en 222 países y territorios⁷. Esas medidas ayudaron a la población a costear la atención sanitaria, amortiguaron los efectos de la pérdida de ingresos o de empleo y garantizaron servicios de asistencia a los niños y a otras personas con necesidades. Algunas de esas medidas consistían en: transferencias en efectivo condicionadas y no condicionadas; ayudas en especie; comidas escolares; sistemas de cupones canjeables; exoneración o aplazamiento del pago de servicios públicos; mecanismos de seguridad de los ingresos durante licencias por enfermedad; protección contra el desempleo; prestaciones de invalidez, vejez y para familiares supervivientes; políticas de licencias y cuidados familiares; cambios temporales en las cotizaciones a la seguridad social y el pago de impuestos; y modificaciones en los procedimientos administrativos y los mecanismos de ejecución⁸.

10. Estas vastas y expeditivas medidas de protección social de emergencia demuestran que es posible ampliar la protección social, y que ello puede contribuir de forma significativa a mitigar o prevenir muchos de los efectos adversos asociados a las crisis⁹. Al mismo tiempo, se observa una clara diferencia en las experiencias entre los individuos, las comunidades y los Estados, ya que las medidas de protección social han sido más amplias en los países con mayor margen de maniobra fiscal¹⁰.

11. A pesar de que se reconocen los efectos desproporcionados de la pandemia y la crisis socioeconómica en las mujeres, menos del 20 % de las medidas de protección social y en el mercado laboral adoptadas por los Estados han sido receptivas a las cuestiones de género, en el sentido de que se dirijan específicamente a la seguridad económica de las mujeres o aborden el trabajo de cuidado de personas, no remunerado¹¹. Además, muchas medidas son a corto plazo o temporales, y se van eliminando gradualmente o quedan sujetas a procesos de renovación complejos e inciertos¹². Al mismo tiempo, hay algunos grupos que directamente

⁵ Véase <https://data.unicef.org/resources/education-disrupted/>.

⁶ Véase por ejemplo <https://es.unesco.org/covid19/educationresponse>.

⁷ Véase <https://documents1.worldbank.org/curated/en/281531621024684216/pdf/Social-Protection-and-Jobs-Responses-to-COVID-19-A-Real-Time-Review-of-Country-Measures-May-14-2021.pdf>.

⁸ Véase https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_742337.pdf, págs. 3 a 5.

⁹ Véase <https://www.developmentpathways.co.uk/publications/what-has-the-covid-19-crisis-taught-us-about-social-protection/> y <https://www.developmentpathways.co.uk/publications/covid-19-the-social-contract-and-the-need-for-a-new-normal-for-social-protection/>.

¹⁰ Véase <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2021-09/SG-Policy-Brief-on-Jobs-and-Social-Protection-Sept%202021.pdf>, pág. 6; y https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_749470.pdf.

¹¹ Véase <https://www.undp.org/publications/covid-19-global-gender-response-tracker-fact-sheets#modal-publication-download> (COVID-19 Global Response Measures), pág. 5.

¹² Véase <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/Pages/Covid19.aspx>.

quedaron fuera de las intervenciones del Estado. Por ejemplo, en muchos países, los trabajadores informales aún no forman parte de los programas de protección social.

12. La capacidad de los Estados para movilizar recursos financieros y de otro tipo hacia intervenciones de protección social ha estado supeditada a varios factores determinantes. En primer lugar, los países que contaban con sistemas integrales de protección social antes de la crisis, lo que solo se aplicaba a una minoría de Estados, pudieron organizar rápidamente el apoyo necesario ampliando la escala de sus servicios o adaptando sus operaciones existentes. En segundo lugar, el acceso de los Estados a la financiación necesaria variaba considerablemente¹³. Los Estados que buscaron apoyo financiero en general aspiraban a conseguirlo en condiciones favorables, pero en su mayor parte, la ayuda obtenida debe devolverse¹⁴. Además, las suspensiones o moratorias de deuda que se hayan establecido solo aplazan el reembolso, lo que pone a los países en la difícil disyuntiva de cumplir con los acreedores o proteger los derechos humanos, especialmente el derecho a la vida, la salud, la alimentación, la educación y la seguridad social¹⁵. El limitado alcance de las suspensiones o moratorias de deuda en términos de países y acreedores también ha restringido la posibilidad de que con esas medidas se logre el objetivo previsto¹⁶.

13. Los esfuerzos de recuperación en los países de ingresos bajos se han visto todavía más dificultados por el acceso insuficiente a las vacunas, la creciente brecha digital y los efectos cada vez más complejo de los conflictos y los desplazamientos. Si no se corrige, esta disparidad en los procesos de recuperación socavarán la confianza en el multilateralismo y en los gobiernos, con la consiguiente mayor probabilidad de conflictos y migraciones forzadas, y de un mundo más vulnerable ante las futuras crisis¹⁷.

14. A pesar de que los méritos de las inversiones en protección social están demostrados, al inicio de la pandemia solo el 30 % de la población mundial en edad de trabajar disfrutaba de la cobertura de sistemas integrales de seguridad social que proporcionaban toda la gama de prestaciones pertinentes en relación con los riesgos a lo largo del ciclo vital, y más de la mitad de la población mundial estaba totalmente desprovista de una prestación de protección social¹⁸. Dentro de las medias mundiales, también hay una desigualdad persistente en los niveles de protección dentro y entre las regiones¹⁹ y entre los géneros, así como una considerable insuficiencia en el apoyo a los grupos vulnerables, como los niños y las personas con discapacidad²⁰.

15. La protección social desempeña una función importante en la reducción y mitigación de la pobreza; contribuye a la cohesión social, a construir sociedades más igualitarias y resilientes, así como a la prosperidad económica, y aborda los principales factores que impulsan los conflictos y desplazamientos. Las investigaciones sugieren que las medidas de protección social de emergencia adoptadas durante la pandemia contribuyeron a reducir las desigualdades y la pobreza²¹.

¹³ A/76/167, párr. 2.

¹⁴ Véase https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_758705.pdf, pág. 39.

¹⁵ A/76/167, párr. 1.

¹⁶ Véase https://www.eurodad.org/g20_dssi_shadow_report, y <https://www.worldbank.org/en/topic/debt/brief/debt-service-suspension-initiative-qas>.

¹⁷ Véase <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2021-09/SG-Policy-Brief-on-Jobs-and-Social-Protection-Sept%202021.pdf>, pág. 3.

¹⁸ Véase https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_817572.pdf, pág. 68.

¹⁹ Las tasas de cobertura en Europa y Asia Central (83,9 %) y América (64,3 %) están por encima de la media mundial, en comparación con Asia y el Pacífico (44,1 %), los Estados Árabes (40 %) y África (17,4 %). Véase https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_817576.pdf, pág. 2.

²⁰ Véase https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_817576.pdf, págs. 2 y 4.

²¹ Véase <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2021/06/pdf/inequality-and-covid-19-ferreira.pdf>.

III. Principales elementos de un enfoque de protección social basado en los derechos humanos

16. El marco de derechos humanos ofrece una importante orientación en apoyo de la transición de las medidas de protección social de emergencia, que son temporales y *ad hoc*, a los sistemas de protección social integrales e inclusivos, en particular al establecer los componentes sustantivos del derecho a la seguridad social, las estrategias para acabar con las desigualdades estructurales y los procesos y las opciones para financiar las medidas de protección social²².

17. El derecho a la seguridad social está reconocido en numerosos instrumentos de derechos humanos, sobre todo en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ofrece orientación detallada sobre la prestación de servicios de seguridad social, y pone de relieve su importancia fundamental para garantizar a todas las personas su dignidad humana²³. Los Estados tienen la obligación de proporcionar seguridad de los ingresos y prestar apoyo, ya sea en efectivo o en especie, a todas las personas a lo largo de su ciclo vital, sin discriminación y con especial atención a los más marginados. La seguridad social debe estar orientada a garantizar la protección, en particular contra de: a) la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, desempleo, vejez o muerte de un familiar; b) los gastos excesivos de atención de salud; c) el apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo²⁴. Para garantizar la cobertura universal resultará necesario establecer planes no contributivos²⁵.

18. Las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos están reflejados en los compromisos políticos conexos, en particular el Objetivo de Desarrollo Sostenible 1 (poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo) y su meta 1.3 (poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los más vulnerables)²⁶. También es de vital importancia la Recomendación sobre los Pisos de Protección Social, 2012 (núm. 202) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que establece una visión política normativa sobre los medios para alcanzar la universalidad de la protección social, que abarca tanto el establecimiento de pisos de protección social nacionales como la aplicación de medidas para proporcionar al mayor número de personas posible, y lo antes posible, niveles de protección más elevados.

A. Garantía de la disponibilidad de servicios de protección social

19. Las medidas de protección social deben estar disponibles y ser adecuadas y accesibles. Ello significa que los sistemas de protección social se establezcan y definan por ley, estén respaldados por una estrategia a largo plazo y estén reforzados con un marco institucional a largo plazo apropiado y adecuadamente financiado²⁷. También debe haber coherencia política entre los departamentos gubernamentales en lo que respecta a las medidas de protección social²⁸. La protección social universal implica una cobertura para todos, que garantice la protección de todas las personas, independientemente de su situación socioeconómica o su condición jurídica; debe prever una gama completa y exhaustiva de posibles contingencias a lo largo de sus ciclos vitales, y así proporcionarles las suficientes prestaciones que les permita mantener una vida digna. Los mecanismos necesarios para lograr la protección social

²² Véase <https://www.developmentpathways.co.uk/wp-content/uploads/2020/04/Pathways-Perspectives-Human-Rights-WEBSITE-2.pdf>.

²³ Observación general núm. 19 (2007), párr. 1.

²⁴ *Ibid.*, párr. 2.

²⁵ *Ibid.*, párr. 23.

²⁶ Véase https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_817572.pdf, pág. 32.

²⁷ Véase <https://www.ohchr.org/documents/issues/epoverty/humanrightsapproachtosocialprotection.pdf>, pág. 13.

²⁸ Véase https://ipcig.org/sites/default/files/pub/en/PIF48_What_s_next_for_social_protection_in_light_of_COVID_19_challenges_ahead.pdf, pág. 36.

universal varían, pero generalmente siguen un enfoque basado en el ciclo vital, que comprende prestaciones universales por hijo, protección de la salud, prestaciones por maternidad y licencia parental, seguro de desempleo, pensiones sociales y variantes de una renta básica universal, complementados con un acceso efectivo a la asistencia sanitaria, los servicios de empleo, la formación de aptitudes y los servicios de cuidados de personas, en particular los servicios de atención infantil y de larga duración²⁹.

20. En el contexto de la pandemia, muchos países adoptaron medidas que ampliaron la cobertura de sus sistemas de seguridad social para prestar asistencia a las personas pertenecientes a los grupos más desfavorecidos y marginados. Por ejemplo, la Argentina, el Brasil, Burkina Faso, Colombia, Kenya, Tailandia y el Togo, entre otros países, introdujeron programas de transferencias en efectivo dirigidos a los trabajadores informales, mientras que otros, como Malasia, pusieron vacunas a disposición de los migrantes indocumentados³⁰.

B. Garantía de accesibilidad de los programas de protección social

21. La protección social debe ser accesible en términos de: a) cobertura, especialmente de los individuos pertenecientes a los grupos más desfavorecidos y marginados; b) admisibilidad, con criterios de calificación razonables, proporcionados y transparentes; c) asequibilidad; d) participación e información; y e) acceso físico³¹. Al elaborarse las medidas de protección social, deben fijarse las metas con mucha cautela. Desde una perspectiva de derechos humanos, los errores de inclusión, por los que se proporciona una prestación a alguien que no está en el grupo al que se quiere llegar, no son tan problemáticos como los errores de exclusión, la no provisión de transferencia a aquellos a los que se quería llegar³². Los Estados deben abordar los problemas que afrontan los miembros de ciertos grupos, como los trabajadores informales, migrantes e indocumentados, que a menudo no pueden acceder a la protección social debido a que no reúnen los criterios para participar en los programas³³.

22. La pandemia puso de manifiesto que la infraestructura digital puede facilitar la ampliación de la protección social, por ejemplo, en el ámbito del registro y el acceso a prestaciones. Sin embargo, los Estados deben, tras un estudio minucioso, garantizar la plena protección de los datos personales y la privacidad, prever mecanismos adecuados de rendición de cuentas y trabajar para cerrar la brecha digital, de modo que nadie se quede atrás³⁴. Debe prestarse especial atención a las cuestiones de conectividad y al uso de tecnologías adecuadas y de opciones alternativas no digitales para poder intervenir en función de los contextos locales y garantizar el acceso, incluso en las lenguas locales y en formato de lectura fácil o Braille, de las personas de las zonas rurales, las personas mayores, las personas con discapacidad, los grupos indígenas o étnicos y, en general, las personas que viven en condiciones de pobreza³⁵.

23. Las mujeres y las niñas suelen tener menos acceso que los hombres y los niños varones a recursos como los teléfonos móviles y las cuentas bancarias, por lo que pueden encontrarse con mayores obstáculos para acceder a los servicios e infraestructuras de protección social. Algunos países facilitan activamente la accesibilidad de los procesos de registro y matriculación a las mujeres y las niñas. En Nepal, en el contexto del Proyecto de fortalecimiento de los sistemas de protección social y registro civil del Banco Mundial, se

²⁹ Véase <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2021-09/SG-Policy-Brief-on-Jobs-and-Social-Protection-Sept%202021.pdf>, pág. 11.

³⁰ Véase <https://www.undp.org/publications/covid-19-global-gender-response-tracker-fact-sheets#modal-publication-download> (Medidas de respuesta global), décima página; https://socialprotection.org/sites/default/files/publications_files/GESI_What%20have%20we%20learned.pdf; y <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2021/Feminist-plan-for-sustainability-and-social-justice-en.pdf>, pág. 31.

³¹ Observación general núm. 19 (2007), párrs. 23 a 27.

³² A/HRC/11/9, párr. 36.

³³ Véase <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/covid19.pdf>, párr. 34.

³⁴ Véase <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2021-09/SG-Policy-Brief-on-Jobs-and-Social-Protection-Sept%202021.pdf>, pág. 12. Véase también A/74/493.

³⁵ Véase <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/covid19.pdf>, párrs. 42 a 44.

han llevado a cabo campañas de divulgación para sensibilizar e inscribir a los posibles beneficiarios con derecho a asignaciones por hijo pero que no están cubiertos por la protección social, con un enfoque centrado en las mujeres excluidas. En el Estado Plurinacional de Bolivia, en el marco del programa Bono Juana Azurduy, se facilitan los procesos de registro a los beneficiarios que viven en zonas rurales, se realizan campañas de sensibilización sobre los procesos de registro, dirigidas a las madres que reúnen los requisitos, y se tramitan partidas de nacimiento gratuitas para los hogares que cumplen las condiciones.

C. Garantía de la adecuación de las prestaciones de protección social

24. Las prestaciones, ya sean en efectivo o en especie, deben ser adecuadas en cuanto a su cuantía y duración, para que toda persona pueda ejercer su derecho a recibir protección y asistencia familiar, a llevar un nivel de vida adecuado y a acceder a la asistencia sanitaria³⁶. Los Estados deben supervisar periódicamente los criterios de adecuación para asegurarse de que los beneficiarios puedan solventar los bienes y servicios que necesitan para ejercer sus derechos económicos, sociales y culturales³⁷. Por ejemplo, en el contexto de la pandemia, Ucrania ha aumentado el nivel mínimo de las prestaciones por desempleo, ya que los niveles anteriores se consideraban inadecuados para proporcionar soluciones de mitigación que permitieran soportar la crisis³⁸. Además, en consonancia con la Recomendación núm. 202 de la OIT, los Estados deben concebir la protección social universal de manera que garantice una cobertura previsible y sostenible de las prestaciones y ayudas, que vaya más allá de las medidas de circunstancia a corto plazo³⁹.

25. A los efectos de aumentar el margen de maniobra fiscal para invertir en seguridad social, varios Estados han revisado la manera de estructurar y financiar la protección social para garantizar mayores niveles de apoyo financiero a los beneficiarios existentes, ampliar los programas para prestar servicio a una mayor cantidad de personas con necesidades, o elaborar nuevos programas temporales o a más largo plazo. La Argentina introdujo un impuesto único sobre el 0,02 % de la población más rica del país para ayudar a cubrir los costes de su respuesta a la COVID-19⁴⁰. Otros tomaron medidas para reformar completamente sus sistemas de protección social. Por ejemplo, Botswana concentró múltiples programas fragmentados en un marco coherente y más eficiente, estructurado en torno al ciclo vital⁴¹. Eswatini estableció su primer fondo nacional de seguro de desempleo⁴². Somalia puso en marcha el primer programa de transferencia de efectivo de su historia para prestar ayuda a los hogares pobres y vulnerables y sentar las bases de un sistema de redes de protección social para intervenciones de alto impacto en todo el país⁴³.

D. Facilitación de la participación significativa y la rendición de cuentas

26. La protección social debe ofrecerse a través de un marco que garantice la transparencia, la participación y la rendición de cuentas a la hora de concebir, ejecutar y supervisar los programas destinados a los que más necesitan apoyo⁴⁴. En un sistema de protección social transparente, los titulares de derechos en general deben ser capaces de

³⁶ Observación general núm. 19 (2007), párr. 22. Véase también el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, arts. 10 a 12.

³⁷ Observación general núm. 19 (2007), párr. 22.

³⁸ Véase <https://www.kmu.gov.ua/en/news/minimalnu-dopomogu-po-bezrobittyu-pidvishcheno-z-650-grn-do-1000-grn-minekonomiki>.

³⁹ Véase <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/covid19.pdf>, párr. 26.

⁴⁰ Véase <https://batimes.com.ar/news/argentina/us3-billion-wealth-tax-bill-clears-lower-house-heads-to-senate.phtml>.

⁴¹ Véase <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/14680181211021260>, pág. 436.

⁴² *Ibid.*, pág. 6.

⁴³ Véase <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2021/06/17/somalia-s-most-vulnerable-households-and-locust-response-efforts-to-receive-185-million-boost>.

⁴⁴ Observación general núm. 19 (2007), párr. 26.

identificar las funciones y responsabilidades de todos los interesados dentro del sistema, en el plano nacional y local, así como los criterios de admisibilidad, las prestaciones, los mecanismos de denuncia y las vías de recurso⁴⁵. Los mecanismos de denuncia deben contar con suficientes recursos y ser apropiados desde la perspectiva cultural, y los beneficiarios deben disponer de recursos judiciales y cuasijudiciales⁴⁶. Los Estados deben velar por que las estrategias de participación arrojen resultados significativos y efectivos, y para ello es preciso eliminar las causas que restringen la participación de los grupos vulnerables⁴⁷.

27. En muchos casos, el fortalecimiento de la protección social se vio facilitado por la movilización de la sociedad civil y la participación de las comunidades afectadas. Por ejemplo, en el Brasil, los movimientos sociales y los sindicatos reclamaron y obtuvieron ayuda que se materializó en importantes transferencias de dinero en efectivo para casos de emergencia destinadas a los trabajadores informales, cuyos ingresos eran más de cuatro veces inferiores al umbral de pobreza nacional, y las mujeres cabeza de familia recibieron el doble de prestaciones. El programa también ha renovado el debate social sobre una renta universal permanente para la ciudadanía⁴⁸. En Chile, los trabajadores domésticos fueron incorporadas al sistema de seguro de desempleo, tras años de movilización de las organizaciones de trabajadores⁴⁹. En Sudáfrica, la crisis puso de manifiesto las disparidades existentes en el sistema de protección social del país y desencadenó movilizaciones de la sociedad civil, debates y avances concretos hacia las consultas del gobierno sobre la introducción de una renta básica⁵⁰.

E. Promoción de la igualdad y la no discriminación

28. Los Estados deben velar por que se pueda disfrutar de todos los derechos, sin discriminación, tanto en la ley como en la práctica. Los principios de igualdad y no discriminación están consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y se han afianzado en posteriores instrumentos internacionales que abordan la situación específica de determinados grupos. Los Estados deben aprobar una legislación exhaustiva que prohíba la discriminación y tomar medidas para superar los obstáculos y problemas prácticos a los que se enfrentan algunas personas para poder disfrutar de sus derechos, en particular, medidas de prevención de la discriminación directa e indirecta, y adoptar un enfoque multidimensional de la igualdad sustantiva, mediante el examen de la discriminación actual e histórica, el estudio de las prácticas de violencia, los estereotipos y la estigmatización, el establecimiento de garantías contra la parcialidad institucional y la facilitación de la participación política⁵¹.

29. Además, los Estados deben garantizar la recopilación efectiva de datos precisos y desglosados, incluidos los obtenidos a través del seguimiento comunitario, y adoptar medidas eficaces para prestar servicio a las personas que viven en condiciones de pobreza⁵². Por ejemplo, en el Plan Nacional de Desarrollo de El Salvador, de 2014, se estableció un enfoque de protección social basado en derechos consagrado en los marcos jurídicos nacionales, que abarca cuatro componentes principales: asistencia social, seguro social, servicios públicos e infraestructura. La estrategia utiliza datos desglosados por sexo y métodos participativos para poner de relieve los riesgos y vulnerabilidades relacionados con el género.

⁴⁵ A/HRC/11/9, párr. 45.

⁴⁶ *Ibid.*, párrs. 48 a 49.

⁴⁷ *Ibid.*, párr. 54.

⁴⁸ Véase <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2021/Feminist-plan-for-sustainability-and-social-justice-en.pdf>, pág. 28.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Véase <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/14680181211021260>.

⁵¹ Véase, por ejemplo, <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2015/Goldblatt-Fin.pdf>.

⁵² Véase <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/covid19.pdf>, párrs. 20 a 25.

F. Garantía de la receptividad de los sistemas de protección social a las cuestiones de género

30. Las políticas de protección social pueden promover eficazmente la igualdad de género. Entre los instrumentos de protección social figuran los que abordan las diversas necesidades de las mujeres y sus frecuentes experiencias de discriminación y exclusión del mercado laboral y de los recursos económicos, las desproporcionadas responsabilidades que asumen en la prestación no remunerada de cuidados y los riesgos y vulnerabilidades inherentes al ciclo vital específico de su género, como el acceso restringido a la información y a las estructuras administrativas o las normas tradicionales de género por las que se limita su movilidad⁵³. Las principales medidas para garantizar la receptividad a las cuestiones de género en la protección social en el mundo contemporáneo son: la ampliación de la cobertura de protección social no contributiva a las mujeres; la mejora de la recogida de datos desglosados por sexo sobre los beneficiarios del programa; el seguimiento y la evaluación rigurosos y sistemáticos de los beneficios que las medidas de protección social relacionadas con la pandemia han aportado a las mujeres y las niñas; la determinación de un conjunto armonizado de indicadores para seguir de cerca la incidencia de la protección social por género; y la adopción de un enfoque centrado en las mujeres y niñas más vulnerables⁵⁴.

31. Parte de este cambio hacia una protección social receptiva a las cuestiones de género consiste en que velar por que se tenga en cuenta el trabajo de cuidados no remunerado en los planes de protección social, tanto contributivos como no contributivos, dadas las consabidas disparidades en materia de ingresos y pensiones que afectan a las mujeres en todas partes del mundo debido a sus responsabilidades de cuidados abrumadoramente desproporcionadas⁵⁵. Un marco basado en los derechos humanos ha de incluir disposiciones que exijan a los Estados adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar los roles estereotipados de hombres y mujeres y garantizar el reconocimiento de la responsabilidad común de ambos en la crianza de los hijos⁵⁶. Para deconstruir los estereotipos de género, es esencial que los Estados se centren en la calidad de la educación, con vistas a promover la igualdad de género. Los Estados también deben prohibir las prácticas que penalizan injustamente a las mujeres en el ámbito laboral de las empresas; promover condiciones de trabajo que fomenten la igualdad de género, como la concesión de licencias parentales; y garantizar la prestación de servicios de guardería y educación asequibles y de calidad⁵⁷.

32. En el contexto de la pandemia de COVID-19, algunos países han incorporado más cabalmente el trabajo del cuidado de personas en las estrategias de protección social. El Canadá anunció una importante inversión financiera en la economía de esta actividad como elemento fundamental de su estrategia de recuperación económica, que incluye el establecimiento de un sistema nacional de guarderías asequibles⁵⁸. Más de 40 países introdujeron disposiciones nuevas o ampliaron sus normas existentes sobre las licencias familiares —aunque a menudo son temporales y no cubren a los trabajadores informales— a fin de permitir a los padres trabajadores usar tiempo del trabajo remunerado para cuidar de sus hijos o familiares enfermos. Entre los Estados que adoptaron estas medidas figuran Chile, donde se concedió a los padres una ampliación de las licencias parentales de hasta 90 días, y Noruega, que aumentó de 10 a 20 días al año por progenitor las licencias para el cuidado de los hijos, con días adicionales para las familias monoparentales y progenitores de niños con enfermedades crónicas⁵⁹. Guyana puso en marcha un programa especial para ofrecer servicios de guardería gratuitos a los trabajadores esenciales, mientras que Eslovenia puso a

⁵³ Véase, por ejemplo, <https://interactive.unwomen.org/multimedia/explainer/covid19/en/index.html>.

⁵⁴ Véase <https://www.cgdev.org/sites/default/files/gender-social-protection-during-covid.pdf>, págs. 18 a 21.

⁵⁵ De acuerdo con la observación general núm. 19 (2007), párr. 32.

⁵⁶ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, art. 5.

⁵⁷ Véase, por ejemplo, <https://www.right-to-education.org/es/issue-page/atenci-n-y-educaci-n-de-la-primera-infancia>.

⁵⁸ Véase <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2021/Feminist-plan-for-sustainability-and-social-justice-en.pdf>, pág. 40.

⁵⁹ Véase <https://data.unwomen.org/resources/women-have-been-hit-hard-pandemic-how-government-response-measuring>.

disposición de los trabajadores por cuenta propia con responsabilidades de cuidado de niños algunas opciones de sustitución de ingresos⁶⁰.

IV. Garantía de políticas públicas con recursos adecuados y servicios públicos plenamente operativos para la protección y el ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales

33. A los efectos de una financiación integral y a largo plazo de las políticas y servicios públicos necesarios para el ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados deben tomar medidas encaminadas a ampliar el margen de maniobra fiscal según sea necesario, priorizar el gasto social, regular las responsabilidades del sector privado y colaborar en la asistencia y la cooperación internacional. La financiación de las políticas y los servicios públicos basados en derechos se hace más asequible con el tiempo, a medida que los países inician el círculo virtuoso de la inversión en servicios de calidad⁶¹, que se traducen en mayores ingresos públicos, en particular a través de los impuestos, ya que, a raíz de esos servicios y ayudas, las personas tienen mejores oportunidades económicas a largo plazo⁶².

A. Valoración de las inversiones en protección social y tratamiento de los déficits de financiación

34. Para comprender todos los beneficios de las inversiones en protección social, sanidad y educación a mediano y largo plazo es necesario no limitarse al producto interno bruto (PIB) como medida de los buenos resultados de un Estado o una economía. Los gobiernos de todo el mundo están asumiendo el reto de generar economías que concilien mejor los resultados económicos con los derechos humanos. Por ejemplo, en Bhután, la prosperidad se calcula midiendo los niveles de felicidad de los ciudadanos, en lugar del PIB⁶³, y en 2019, el Gobierno de Nueva Zelandia introdujo el “presupuesto para bienestar”, en virtud del cual la hacienda pública distribuyó sus recursos en base a consideraciones de bienestar⁶⁴. El Secretario General ha instado a los Estados y otros agentes a tener en cuenta otros factores que complementen la medición del PIB, como el índice de desarrollo humano, el índice de progreso real, el índice de pobreza multidimensional y el índice de desarrollo humano ajustado por la desigualdad, así como sistemas progresivos de contabilidad alternativos, como el Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica.

35. Al exponer su visión de un nuevo contrato social, en su informe titulado “Nuestra Agenda Común”⁶⁵, el Secretario General ha pedido un nuevo pacto global en el que el poder, los recursos y las oportunidades estén mejor repartidos y los mecanismos de gobernanza reflejen mejor las realidades contemporáneas. El nuevo pacto global integraría en todas las decisiones pertinentes los principios del desarrollo sostenible y la promesa de no dejar a nadie atrás.

36. En junio de 2021, la Conferencia Internacional del Trabajo pidió que la OIT trabajara en un nuevo mecanismo de financiación internacional, como un fondo mundial para la protección social, que podría complementar y apoyar los esfuerzos de movilización de

⁶⁰ Véase <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2021-11/undp-unwomen-covid19-global-regional-factsheet-2020-en-v4.pdf>.

⁶¹ Véase https://cris.maastrichtuniversity.nl/ws/files/26746800/Oratie_Gassmann.pdf.

⁶² Véase <https://www.developmentpathways.co.uk/publications/the-social-contract-and-the-role-of-universal-social-security-in-building-trust-in-government/> y <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621132/bp-social-protection-covid-19-151220-sum-es.pdf>.

⁶³ Véase <https://ophi.org.uk/policy/gross-national-happiness-index/>.

⁶⁴ Véase https://weall.org/wp-content/uploads/WEAll-BRIEFINGS-Measuring-the-Wellbeing-Economy-def_Spanish_3Aug.pdf, pág. 12.

⁶⁵ A/75/982.

recursos nacionales a fin de lograr la protección social universal⁶⁶. Como señaló el Secretario General, la creación de un Fondo Mundial para la Protección Social, que está estudiando la OIT, podría ayudar a los países a aumentar con el tiempo los niveles de financiación dedicados a la protección social⁶⁷. El Secretario General también ha hecho hincapié en la necesidad de ampliar la Alianza Mundial para la Protección Social Universal con el fin de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible⁶⁸.

37. En la reunión de alto nivel sobre el empleo y la protección social para la erradicación de la pobreza, celebrado en septiembre de 2021, el Secretario General esbozó una serie de recomendaciones articuladas en su informe de política sobre la inversión en el empleo y la protección social⁶⁹, y puso en marcha el acelerador mundial sobre el empleo y la protección social para una transición justa, con el objetivo de reforzar la cooperación multilateral y la inversión en protección social y empleo, en consonancia con el informe “Nuestra Agenda Común”⁷⁰. La intención es que el acelerador mundial se base en iniciativas preexistentes y catalice la cooperación internacional a fin de que, para 2025, se extienda la protección social a los 4.000 millones de personas que actualmente han quedado desprotegidas y para 2030 se creen 400 millones de nuevos puestos de trabajo decente en los ámbitos de la economía relacionados con el cuidado de personas, la economía ecológica y la economía digital.

38. El acelerador mundial podría contribuir a cubrir el déficit de financiación en protección social, que se ha incrementado un 30 % desde el inicio de la pandemia de COVID-19. También podría ayudar a evitar la fragmentación de las actividades de desarrollo, si se utiliza para encauzar la cooperación y la asistencia internacionales y complementar los recursos nacionales dedicados a la protección social, con el objetivo de respaldar las iniciativas nacionales de movilización de recursos que puedan llegar a ser autosustentables con el tiempo. Además, el Secretario General ha hecho un llamamiento a los gobiernos para que en sus presupuestos y estrategias nacionales prioricen una recuperación basada en la abundancia de empleo, la inclusión social y la ecología, entre otras cosas, poniéndolos en consonancia con las normas internacionales de derechos humanos y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ampliando los esfuerzos en torno a la protección laboral, la igualdad de género, la protección infantil y la inclusión de la discapacidad, y velando por que la protección social, el empleo decente y el análisis de género se incluyan en los marcos nacionales de financiación integrados⁷¹. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, junto con los principales asociados, entre ellos la OIT y el Banco Mundial, puede desempeñar la importante labor de impulsar el ejercicio efectivo del derecho a la seguridad social dentro del equipo técnico del acelerador mundial, así como de velar por que la aplicación de las políticas de protección social y de empleo esté basada en derechos y contribuya al objetivo de no dejar a nadie atrás.

B. Enseñanzas extraídas de las crisis económicas, la carga de la deuda y la austeridad en el pasado

39. Muchos países ya tenían una gravosa carga de deuda antes de la pandemia⁷². Desde principios de 2020, la acentuada disminución de los ingresos, junto con la elevada cuantía del gasto necesario para financiar las medidas de emergencia encaminadas a responder a la crisis de la COVID-19, han incrementado los niveles de deuda; al mismo tiempo, un examen de los acuerdos de préstamo con las instituciones financieras internacionales revela una presión hacia la adopción de medidas de austeridad para el futuro⁷³. En un análisis reciente,

⁶⁶ ILC.109/Resolution III, párr. 21 c).

⁶⁷ A/75/982, párr. 28.

⁶⁸ Véase <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2021-09/SG-Policy-Brief-on-Jobs-and-Social-Protection-Sept%202021.pdf>, pág. 20.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ Véase <https://media.un.org/en/asset/k1q/k1qwtx7yl9>.

⁷¹ Véase https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_policy_brief_on_jobs_and_social_protection_sept_2021.pdf, pág. 21.

⁷² Véase <https://blogs.imf.org/2021/02/01/the-pre-pandemic-debt-landscape-and-why-it-matters/>.

⁷³ Véase <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621210/bp-covid-loans-imf-austerity-110821-en.pdf?sequence=1> (versión española generada por un programa de traducción

los investigadores anticiparon que en 2022 se producirían recortes presupuestarios en más de 150 países⁷⁴.

40. Las medidas de austeridad, como los recortes en el gasto social, la reducción de puestos en el sector público, los recortes y topes de la masa salarial, las reducciones de las medidas de protección social o una restricción más acotada de su alcance, y la disminución de las subvenciones a la energía, los alimentos o la vivienda⁷⁵, han provocado históricamente un retroceso en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, con efectos desproporcionados en las mujeres y los más marginados⁷⁶. También han contribuido a dejar un legado de sistemas públicos de atención de salud dotados de una financiación muy insuficiente y una infravaloración del trabajo de cuidado de personas, junto con una sostenida tendencia descendente de la proporción del ingreso procedente del trabajo a nivel mundial, y unas elevadas tasas de desigualdad, junto con la disminución de los tipos del impuesto de sociedades fijados por ley⁷⁷.

41. Para recuperarse de la pandemia de COVID-19, es esencial que los Estados adopten medidas anticíclicas asociadas a un crecimiento económico más equitativo y sostenible⁷⁸. En este sentido, en su último informe mundial sobre protección social, la OIT señaló que los países se encontraban en una encrucijada en la trayectoria de sus sistemas de protección social, e hizo un llamamiento a la búsqueda de una estrategia de “camino óptimo” de inversión en el refuerzo de sus sistemas de protección social, en lugar de una estrategia de “camino fácil” de provisión minimalista, sucumbiendo con ello a las presiones fiscales o políticas⁷⁹. Además, la OIT ha subrayado que existen opciones para ampliar el margen de maniobra fiscal para la protección social incluso en los países de ingresos bajos, que son compatibles con las recomendaciones formuladas por los mecanismos internacionales de derechos humanos y otros órganos del sistema de las Naciones Unidas⁸⁰.

42. Los acreedores deben ser conscientes de que los derechos humanos, y en concreto los derechos económicos, sociales y culturales, forman parte del estado de derecho que deben respetar los países deudores. Por ejemplo, los gobiernos que prestan dinero de forma bilateral o a través de instituciones financieras internacionales deben evitar cláusulas de amortización o condiciones de préstamo onerosas que puedan poner en riesgo la capacidad de un gobierno para cumplir sus obligaciones de derechos humanos, en particular las relativas a los derechos económicos, sociales y culturales.

43. Las agencias de calificación crediticia también tienen una responsabilidad. La Experta Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales, señaló en febrero de 2021 que el temor a una posible rebaja de la calificación crediticia ha afectado a la implementación de la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda del Grupo de los 20⁸¹. En consecuencia, una bajada en la calificación crediticia puede afectar a la capacidad de los Estados para respetar, proteger y cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos.

automática disponible en: https://gzangano.com/wp-content/uploads/2021/09/Anadiendo-lena-al-fuego_-como-las-demandas-de-austeridad-del-FMI-aumentaran-la-desigualdad-en-todo-el-mundo.pdf).

⁷⁴ Véase <https://policydialogue.org/files/publications/papers/Global-Austerity-Alert-Ortiz-Cummins-2021-final.pdf>, pág. 3.

⁷⁵ A/HRC/37/54, párr. 20.

⁷⁶ Véanse, por ejemplo, A/HRC/37/54, párr. 4; E/2013/82; <https://www.unicef-irc.org/publications/1095-rapid-review-economic-policy-social-protection-responses-to-health-and-economic-crises.html>; A/73/179; y https://www.cesr.org/sites/default/files/Austerity-Report-Online2018.FINAL_.pdf.

⁷⁷ Véase <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/covid19.pdf>, pág. 1.

⁷⁸ A/HRC/37/54, párr. 5.

⁷⁹ Véase https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_protect/@soc_sec/documents/publication/wcms_817576.pdf, pág. 1.

⁸⁰ Véase https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_758705.pdf.

⁸¹ Véase A/HRC/46/29, párr. 2.

44. Muchos países de renta baja —y media— se encuentran muy limitados para tomar decisiones financieras debido a la deuda existente⁸². La condonación, el alivio o la restructuración de la deuda de los países especialmente afectados por la pandemia deberían ser algunas opciones inmediatas y a corto plazo para asegurar que el servicio de la deuda no ponga en riesgo el gasto social⁸³.

45. Los principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos ofrecen una orientación útil, basada en las disposiciones de los instrumentos de derechos humanos existentes, respecto a la primacía de los derechos humanos sobre el servicio de la deuda. Es necesario una reforma a largo plazo de la arquitectura de la deuda internacional. Esta reforma podría basarse en la reciente Iniciativa sobre la Financiación para el Desarrollo en la Era de la COVID-19 y Después, para erradicar las desigualdades sistémicas y prevenir futuras crisis de deuda⁸⁴.

C. Una economía que refuerce los derechos humanos

46. Las economías y las políticas económicas son construcciones sociales. Con demasiada frecuencia, en el ámbito económico no se tiene en cuenta el derecho de los derechos humanos, a pesar de que esos derechos ofrecen a los responsables de la formulación de políticas la mejor orientación para forjar sociedades más inclusivas y basadas en derechos.

47. El artículo 2, párrafo 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales exige a los Estados que se comprometan a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. El término “recursos” debe entenderse en sentido amplio, de modo que abarque los recursos financieros, humanos, institucionales y científicos disponibles en un país, y también que trascienda los ámbitos sobre los que el Estado tiene control directo, e incluya fuentes como la asistencia para el desarrollo.

48. Los Estados tienen el deber de asegurar “por lo menos los niveles esenciales”⁸⁵ de salud, seguridad social y otros derechos económicos, sociales y culturales para todas las personas, incluso cuando los recursos son limitados, y especialmente en tiempos de crisis. Además, deben tomar las medidas necesarias hasta el máximo de los recursos de que dispongan para financiar las políticas y los servicios públicos, de la manera más equitativa.

49. En consonancia con su obligación de hacer progresivamente efectivos los derechos económicos, sociales y culturales por todos los medios apropiados, los Estados tienen la obligación legal de preparar y aplicar políticas fiscales, tributarias, de deuda, comerciales, de ayuda, monetarias y ambientales, de modo que estén deliberadamente dirigidas a la realización de los derechos humanos⁸⁶. Más allá de la obligación jurídica, muchas inversiones relacionadas con los derechos humanos prestan una contribución desde el punto de vista financiero y social, como en el caso de la protección social, la salud y la educación.

50. La participación efectiva y la rendición de cuentas son elementos fundamentales para una economía basadas en el respeto de los derechos humanos. Requieren un examen minucioso de la transparencia de las normas (quién las establece y cuáles son sus objetivos); de las oportunidades de participación (quién participa en la visión y el seguimiento de las normas); y de los mecanismos de rendición de cuentas, para pedir cuentas a los gobiernos por el incumplimiento de sus propias normas o por restringir las normas a un enfoque limitado y a corto plazo centrado, por ejemplo, en buscar el equilibrio del presupuesto sin

⁸² *Ibid.*, párr. 16.

⁸³ Véase <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IEDebt/NotePMOnDebtCovid-19.pdf> y <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2021-03/sg-policy-brief-on-liquidity-and-debt-solutions.pdf>.

⁸⁴ Para más información, consulte <https://www.un.org/en/coronavirus/financing-development>.

⁸⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general núm. 3 (1990), párr. 10.

⁸⁶ Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos, principio 9. Véase también https://derechosypoliticafiscal.org/images/ASSETS/Principios_de_Derechos_Humanos_en_la_Politica_Fiscal-ES-VF-1.pdf.

tener en cuenta consideraciones más amplias sobre los derechos humanos y el medio ambiente.

1. Margen de maniobra fiscal y generación de ingresos

51. Es fundamental ampliar el margen de maniobra fiscal a fin de garantizar el funcionamiento cabal de servicios dotados de suficientes recursos dirigidos a proteger los derechos económicos, sociales y culturales. Por margen de maniobra fiscal puede entenderse en sentido amplio los recursos de que disponen los gobiernos (a través de los ingresos generados internamente, los préstamos incondicionales u otorgados en condiciones favorables y la ayuda para el desarrollo) para facilitar el respeto, la protección y el disfrute de los derechos humanos y reparar las violaciones de esos derechos.

52. La generación de recursos remite a la forma en que los gobiernos movilizan ingresos, a través de la recaudación de impuestos, tasas y multas, los beneficios de las empresas estatales, el comercio, la ayuda extranjera y los préstamos de entidades públicas y privadas, tanto nacionales como extranjeras.

53. La amplitud del margen de maniobra fiscal de un país es el resultado de múltiples factores, como su capacidad productiva, la existencia o ausencia de cooperación internacional, el servicio de la deuda y las opciones a nivel legislativo y de políticas. A través de los marcos macroeconómicos, en particular las políticas tributarias, los Estados definen su margen de maniobra fiscal, y mediante los presupuestos, asignan y ponen a ejecución los recursos. En todos los países resulta necesario y beneficioso reformar las medidas tributarias para ponerlas en consonancia con las obligaciones en materia de derechos humanos. Los países con un extenso sector informal suelen obtener una parte importante de sus recursos mediante el cobro de impuestos indirectos que afectan de forma desproporcionada a las personas con ingresos bajos. Es preciso estudiar otras soluciones y aplicar las que sean viables.

54. La financiación equitativa requiere que la tributación —una de las herramientas más poderosas de que disponen los Estados para determinar su margen de maniobra fiscal— sea justa, sostenible, redistributiva y progresiva. Al sopesar las posibles medidas, los gobiernos deberían prestar atención a los siguientes objetivos interrelacionados:

a) La aplicación de la progresividad tributaria para reducir la incidencia tributaria de las personas con menor capacidad de pago y trasladar esa incidencia cada vez más a los que tienen mayor capacidad de pago. Las opciones pueden ser aumentar el tipo impositivo en proporción al ingreso; bajar el impuesto sobre el valor añadido en los productos de primera necesidad, como los alimentos y los artículos de higiene; aumentar el impuesto sobre el consumo de bienes de lujo; e introducir un impuesto adicional a las grandes fortunas, especialmente en las sociedades con una importante disparidad de la riqueza;

b) El establecimiento de un régimen tributario justo, de modo que ese sistema no privilegie a las élites. Las opciones pueden ser aumentar el impuesto de sociedades cuando sus tipos sean bajos; reducir las exenciones del impuesto de sociedades; introducir desgravaciones fiscales para las personas con ingresos bajos; y excluir a los evasores fiscales de los rescates financieros del Estado durante la pandemia;

c) La armonización de los objetivos fiscales con la financiación en favor y en apoyo de la protección de los derechos humanos y el medio ambiente. Las opciones pueden ser introducir impuestos temporales, por ejemplo, gravar a las empresas que comuniquen una ganancia excesiva debido a un beneficio extraordinario obtenido a raíz de la pandemia de COVID-19; e instaurar impuestos selectivos, por ejemplo, sobre las industrias con mayores emisiones de carbono, las transacciones financieras o la economía digital.

55. Paralelamente, los Estados deben adoptar medidas innovadoras y contundentes para desalentar la elusión de impuestos, evitar la evasión fiscal y recuperar fondos públicos que de otro modo se perderían. Algunas de las medidas estatales importantes para abordar estos problemas consisten en mejorar o reforzar los sistemas de administración tributaria; hacer frente a la corrupción; introducir registros de beneficiarios reales (registros públicos de todos los propietarios directos o indirectos de empresas, fideicomisos y fundaciones); y exigir a las

compañías multinacionales que proporcionen información financiera relevante de acceso público en cada país donde operan⁸⁷.

56. Los acuerdos comerciales y de inversión pueden obstaculizar los esfuerzos para adoptar las medidas antedichas cuando imponen un debilitamiento de las normativas nacionales que promueven y protegen los derechos humanos, o cuando posibilitan que se inicien acciones contra los países que adoptan medidas para proteger los servicios esenciales. No deben incluirse en un acuerdo cláusulas que socaven la capacidad de un Estado para promover y proteger los derechos humanos; y deben anularse las que ya existan, como las cláusulas de estabilización, por constituir una vulneración del estado de derecho.

57. También es necesario adoptar medidas adicionales destinadas a incrementar la financiación de la asistencia oficial para el desarrollo, que permitan elaborar y fortalecer políticas y servicios públicos esenciales para el ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales. La asistencia oficial para el desarrollo puede contribuir a aglutinar las finanzas privadas, apalancar los recursos nacionales y desempeñar una importante función catalizadora, así como generar un entorno propicio para un crecimiento que redunde en empleos decentes, el desarrollo de empresas sostenibles y la consecución de la transición ecológica⁸⁸.

2. Asignaciones presupuestarias

58. Los recursos generados por los gobiernos deben asignarse y gastarse de forma equitativa, en consonancia con los principios y normas de derechos humanos y dando prioridad a los más marginados. También deben establecerse mecanismos adecuados de control y auditoría a los efectos de la rendición de cuentas. Además, los gobiernos deben garantizar la transparencia fiscal, la participación y el uso eficiente y eficaz de los recursos, evitar el dispendio y protegerse contra la corrupción.

59. Los Estados deben asimismo considerar los procesos de elaboración de políticas a través de los cuales se adoptan las decisiones por las que se asignan los recursos. A medida que los Estados deliberan sobre las reformas económicas, entre ellas las relativas a la financiación de los servicios públicos, deben llevar a cabo evaluaciones de los efectos en los derechos humanos para determinar y abordar cualquier efecto previsible de sus políticas económicas en los derechos humanos⁸⁹. Tales evaluaciones deberían basarse en las medidas individuales y colectivas del Estado para facilitar la protección del medio ambiente a nivel nacional y mundial y estar en conformidad con ellas, reconociendo la interdependencia entre los derechos humanos y un medio ambiente saludable⁹⁰. Las evaluaciones deben ser transparentes, de modo que sea posible recopilar, poner a disposición y compartir información pertinente y desglosada en formatos accesibles; también deben ser participativas y facilitar la contribución significativa de las diversas comunidades en la elaboración de políticas; y por último, deben asegurar la rendición de cuentas.

60. Los presupuestos públicos son un instrumento político esencial para determinar la asignación de los recursos. Ilustran las preferencias y el equilibrio del gasto de cada Estado a lo largo del tiempo. Así pues, cuando se dispone de información presupuestaria, esta permite identificar y evaluar los compromisos en materia de derechos humanos a los que los Estados dan prioridad.

61. Los Estados deben esforzarse por garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos cuando deciden sobre las asignaciones presupuestarias, ejecutan los gastos previstos y evalúan la incidencia del presupuesto en los derechos humanos. Además, los presupuestos deben ser transparentes y accesibles, para facilitar la participación de los titulares de derechos en los debates sobre la asignación presupuestaria y su seguimiento, así como en la rendición de cuentas de los gobiernos sobre el ejercicio efectivo de los derechos.

⁸⁷ Véase <https://www.cesr.org/sites/default/files/Brief%203%20ESP%20Corrected.pdf>.

⁸⁸ Véase <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2021-09/SG-Policy-Brief-on-Jobs-and-Social-Protection-Sept%202021.pdf>, pág. 20.

⁸⁹ Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos, principio 3.

⁹⁰ *Ibid.*, principio 11.

Estos requisitos también son especialmente pertinentes durante las emergencias, como la pandemia, en las que se asignan rápidamente cuantías importantes de fondos. El marco de derechos humanos ofrece herramientas para orientar y apoyar los procesos de adopción de decisiones de modo que sean efectivos, eficientes, equitativos, transparentes y sostenibles en relación a los presupuestos públicos⁹¹.

62. Para garantizar mínimamente los derechos económicos, sociales y culturales esenciales, y hacer efectivo progresivamente su ejercicio, los Estados deben considerar una serie de opciones que les permitan asegurar y ampliar el margen de maniobra fiscal necesario para sus políticas y servicios públicos. Entre ellas figuran aumentar o reservar asignaciones presupuestarias para financiar adecuadamente los servicios destinados al ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales y reducir las desigualdades económicas y sociales⁹²; reasignar parte del gasto público, y desviarlo de los sectores de alto coste, como el militar y el de defensa, hacia un gasto que produzca una elevada incidencia en el público, como en sanidad y protección social; y velar por que los presupuestos reflejen las diversas realidades de los titulares de derechos, entre otras cosas, mediante la adopción de medidas para la elaboración de presupuestos que respondan a las cuestiones de género⁹³ y los derechos del niño⁹⁴ y promuevan la participación en todas las etapas del ciclo presupuestario⁹⁵.

3. Función y responsabilidades del sector empresarial

63. Los agentes económicos, especialmente las empresas nacionales y multinacionales, pueden aportar una importante contribución para forjar una economía que fomente los derechos humanos. En primer lugar, las empresas pueden contribuir al ejercicio efectivo del derecho al trabajo y a la protección social, siempre y cuando su actividad se ajuste a las normas laborales y de derechos humanos pertinentes, y pueden complementar los servicios prestados por el Estado con posibilidades de incidir en el disfrute de los derechos humanos. Los modelos empresariales pueden fomentar el grado de respeto de todos los derechos humanos o, por el contrario, pueden socavarlos.

64. En segundo lugar, las empresas pueden contribuir a la ampliación del margen de maniobra fiscal de los Estados, principalmente a través de la tributación de sus actividades. Al mismo tiempo, pueden también profundizar la contracción de dicho margen fiscal, a través de prácticas como la evasión de impuestos, la elusión del impuesto de sociedades, y la captación por parte de las empresas del proceso de decisiones del gobierno, en virtud de lo cual las empresas ejercen una influencia indebida sobre los responsables de la adopción de decisiones⁹⁶.

65. Como punto de partida, las empresas deberían guiarse por los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, aprobados por el Consejo de Derechos Humanos en 2011, que proporcionan un marco integral para identificar, prevenir, mitigar y reparar los daños a los derechos humanos relacionados con las actividades empresariales. Los Principios Rectores estipulan que las empresas deben cumplir todas las leyes aplicables y respetar los derechos humanos internacionalmente reconocidos, dondequiera que operen⁹⁷.

66. La pandemia y los actuales retos mundiales relacionados con el clima, la ecología y la inestabilidad del mercado laboral ofrecen una oportunidad para que los Estados y las empresas evolucionen hacia la concepción de modelos y prácticas empresariales innovadores y transformadores que impliquen una participación activa en los procesos para una transición

⁹¹ Véase https://www.ohchr.org/Documents/Publications/RealizingHRTThroughGovernmentBudgets_SP.pdf. Véase también <https://www.scottishhumanrights.com/projects-and-programmes/human-rights-budget-work/>.

⁹² Véase también https://derechospoliticafiscal.org/images/ASSETS/Principios_de_Derechos_Humanos_en_la_Politica_Fiscal-ES-VF-1.pdf, pág. 30.

⁹³ Véase https://www.unwomen.org/sites/default/files/2021-12/Policy-brief-COVID-19-and-fiscal-policy-es_1.pdf y <http://www.presupuestoygenero.net/Herramientas/H034ElsonGL.pdf>.

⁹⁴ Véase Comité de los Derechos del Niño, observación general núm. 19 (2016).

⁹⁵ Véase, por ejemplo, <http://www.presupuestoygenero.net/Herramientas/H034ElsonGL.pdf>, pág. 16.

⁹⁶ Véase https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/WG/Call/call_for_Inputs_responsible_corporate_political_engagement.pdf.

⁹⁷ Principio rector 23.

justa. Algunas opciones consisten en introducir normas obligatorias de diligencia debida en materia de derechos humanos y medio ambiente; adoptar medidas eficaces para conseguir niveles del impuesto de sociedades que ofrezcan a los Estados un margen de maniobra fiscal suficiente como para cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos; combatir la evasión fiscal de las empresas o los flujos financieros ilícitos; y seguir reforzando y aplicando efectivamente los acuerdos mundiales sobre tipos mínimos del impuesto de sociedades⁹⁸.

67. Para cumplir con el principio que impone a los Estados invertir, hasta el máximo de los recursos de que disponga, en los derechos económicos, sociales y culturales, en algunos casos puede ser necesario también examinar las privatizaciones de los servicios públicos, que a menudo se presentan como un medio para mejorar la calidad y reducir los costes. Sin embargo, en la realidad, este enfoque suele reducir la calidad y aumentar los costes⁹⁹.

V. Conclusiones y recomendaciones

68. La inversión en los derechos económicos, sociales y culturales es no solo la opción correcta, sino también la más inteligente, ya que es esencial para la prosperidad económica y la estabilidad política. En un contexto de recuperación de la pandemia de COVID-19, algunas cuestiones merecen una atención prioritaria por parte de todos los Estados, como la concepción o el fortalecimiento de políticas y servicios públicos en los ámbitos de la salud, la protección social, la educación, la alimentación, el agua y saneamiento y la vivienda, que sean inclusivos y cuenten con fondos suficientes.

69. Las normas y los principios de derechos humanos ofrecen orientación a los Estados, incluso cuando cooperan entre sí, para concebir políticas y servicios públicos inclusivos y sustituir las medidas ad hoc, temporales y de emergencia adoptadas en el contexto de la pandemia, por sistemas fortalecidos a más largo plazo, que fomenten la resiliencia y promuevan el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales.

70. En particular, para garantizar un sistema de protección social basado en los derechos humanos:

a) Los Estados deben establecer marcos jurídicos e institucionales sólidos que garanticen la legitimidad, la eficacia y la sostenibilidad de la protección social. Los marcos jurídicos e institucionales protegen contra la inestabilidad política y económica y son elementos esenciales para determinar claramente las responsabilidades institucionales;

b) Los Estados deben priorizar a los individuos y a los grupos desfavorecidos y marginados, velando por que los criterios de admisibilidad sean justos, efectivos y transparentes, y protejan a las personas contra la discriminación;

c) Los Estados deben dejar de lado los enfoques selectivos para la reducción de la pobreza y avanzar hacia el desarrollo de sistemas de protección social universales e inclusivos;

d) Durante la elaboración de las políticas de protección social es preciso tener en cuenta, y tratar de corregir, ciertos patrones de discriminación, entre ellos la discriminación por motivo de género, orientación sexual e identidad de género, raza, discapacidad y edad, en el acceso a oportunidades de un trabajo decente y en el ejercicio del derecho a un nivel de vida adecuado;

e) Los Estados deben concebir sistemas de protección social que contemplen la distribución desigual, en perjuicio de las mujeres, de la carga del trabajo no remunerado de cuidado de personas, y procurar corregir ese desequilibrio;

⁹⁸ Véase <https://www.oecd.org/tax/international-community-strikes-a-ground-breaking-tax-deal-for-the-digital-age.htm>.

⁹⁹ Véase, por ejemplo, A/HRC/41/37 (sobre el derecho a la educación) y A/75/208 (sobre el derecho al agua).

f) Los niños deben ocupar el centro del sistema de protección social, ya que son especialmente vulnerables en cuanto a su desarrollo físico, intelectual y emocional. Los sistemas de protección social deben priorizar un enfoque integrado que permita materializar su potencial, con prestaciones económicas por hijo a cargo, servicios de guardería, licencias de maternidad y paternidad y acceso a atención sanitaria y educación;

g) La información sobre protección social debe ser accesible y estar adaptada al entorno cultural, y se debe difundir de manera que esté al alcance de todos, en particular de los eventuales beneficiarios. Los Estados deben poner a disposición de los ciudadanos mecanismos de denuncia accesibles fácilmente, dotados de suficientes recursos y adecuados desde la perspectiva cultural. Los beneficiarios deben tener acceso a un recurso efectivo en caso de irregularidades en la prestación o abusos;

h) Los Estados deben velar por que existan mecanismos para estimular la participación significativa de los beneficiarios, especialmente los más marginados, en la elaboración y la ejecución de los programas de protección social;

i) Las prestaciones, ya sea en efectivo o en especie, deben ser adecuadas en cantidad y duración para que toda persona pueda ejercer su derecho a la seguridad social, a un nivel de vida adecuado y a un acceso adecuado a la atención sanitaria. Los Estados deben controlar periódicamente si las prestaciones son suficientes para permitir que los beneficiarios puedan costear los bienes y servicios básicos;

j) Los Estados deben adoptar medidas concretas, utilizando el máximo de los recursos de que dispongan, incluso a través de la asistencia y la cooperación internacionales, para la instauración progresiva del derecho a la seguridad social, lo que incluye un sistema de protección social universal e integral que no deje a nadie atrás.

71. Los Estados deben movilizar recursos, tanto a nivel nacional como a través de la cooperación internacional, y utilizar todas las herramientas macroeconómicas de que dispongan, para financiar adecuadamente los servicios de salud, protección social, educación, alimentación, agua y saneamiento y vivienda. Para ello es necesario, entre otras cosas, la aplicación de medidas de progresividad tributaria; el fortalecimiento de la capacidad de recaudación de impuestos; el combate contra la evasión fiscal y otras formas de abuso; la lucha contra la corrupción; y la ampliación de la cooperación internacional y el aumento de la asistencia oficial para el desarrollo.

72. Los Estados deben emplear todas las herramientas macroeconómicas de que dispongan para financiar servicios accesibles, inclusivos y de calidad que contribuyan a erradicar la desigualdad y la discriminación a corto y largo plazo.

73. Las instituciones financieras internacionales deben apoyar los esfuerzos de los Estados para recuperarse de la pandemia de COVID-19, velando por que sus programas y préstamos amplíen el margen de maniobra fiscal y la capacidad de esos Estados para prestar servicios de salud, protección social, educación, alimentación, agua y saneamiento y vivienda. Las instituciones financieras internacionales deben evitar imponer condiciones, como ajustes estructurales y medidas de austeridad, que limitan la capacidad de los Estados para financiar y poner en práctica políticas y servicios públicos esenciales para el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales. Es preciso llevar a cabo evaluaciones de las intervenciones propuestas para determinar si mejorarán la situación de los derechos humanos.

74. Las instituciones nacionales de derechos humanos deben supervisar la disponibilidad, la accesibilidad, la adaptabilidad y la calidad de los servicios en relación con el ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales, entre otras cosas, mediante evaluaciones de la incidencia de las políticas de los Estados en los derechos humanos, así como análisis presupuestarios de las asignaciones y los gastos de los Estados desde la perspectiva de los derechos humanos.

75. Las empresas deben respetar y defender los derechos humanos, absteniéndose de evadir y eludir impuestos y realizando evaluaciones de la incidencia de sus operaciones en los derechos humanos y el medio ambiente y garantizando el acceso a reparación.

76. El sistema de las Naciones Unidas, con orientación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, debería garantizar la integración de los derechos humanos en la concepción de sistemas de protección social inclusivos, entre otras cosas, mediante la aplicación del acelerador mundial sobre el empleo y la protección social para una transición justa, bajo la dirección de la OIT, y las recomendaciones formuladas en el Informe de política del Secretario General: Invertir en empleo y protección social para erradicar la pobreza y lograr una recuperación sostenible.

77. El Consejo de Derechos Humanos podría seguir promoviendo el intercambio de experiencias sobre dificultades y buenas prácticas que contribuya a la formulación, financiación y aplicación de políticas y servicios públicos de calidad, como herramientas esenciales para el ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales.

78. El Consejo de Derechos Humanos podría profundizar en esta esfera de trabajo y encargar a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que prepare directrices y facilite la puesta en práctica de un enfoque basado en los derechos humanos para la formulación, financiación y aplicación de políticas y servicios públicos inclusivos en los ámbitos de la salud y la protección social, en consulta con los Estados y las partes interesadas pertinentes.
