

# ODS 1

## La aplicación de las normas de derechos humanos a la gobernanza de la protección social permitirá aprovechar su potencial transformador

POR SYLVIA BEALES Y NICOLA WIEBE, GLOBAL COALITION FOR SOCIAL PROTECTION FLOORS

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

La Agenda 2030 y los 17 objetivos a la que va vinculada se basan en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en tratados internacionales sobre derechos humanos, la Declaración del Milenio y en Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005. La Agenda reconoce que confiar solo en el crecimiento económico dejará sin atender a los más rezagados. Su visión transformadora es precisamente atender a estos en primer lugar, empoderar a los más desfavorecidos, y acabar con todas las formas de pobreza de aquí a 2030.

La protección social es crucial para hacer realidad esta visión, y está estipulado en la meta 1.3 del ODS 1. Si se diseña adecuadamente, la protección social consigue prevenir y reducir de forma efectiva la pobreza y la desigualdad. Una cobertura garantizada de protección social mejora la nutrición y el acceso a servicios básicos, con lo que puede romper el círculo vicioso que lleva a la pobreza y su transmisión de una generación a la siguiente. El derecho a un acceso universal a la protección social significa que se atiende a aquellos más desfavorecidos en situación extrema, lo que contribuye a superar su situación, profundamente arraigada, de discriminación y exclusión, discriminación por causa de género y falta de posibilidades de actuación. Sin embargo, sólo el 29% de la población mundial dispone de una protección social amplia a lo largo de su vida que cubra las diferentes contingencias que puedan surgir en ella<sup>1</sup> y menos del 16% de las personas mayores en países de renta baja tienen una pensión de jubilación, y las mujeres mayores tienen menos probabilidades de acceder a una que los hombres de igual edad.<sup>2</sup>

El marco de los derechos humanos impone el imperativo moral y humanitario de que todos disfruten de protección social. Es esencial que se realice una buena gobernanza, que se base en ese marco, de modo que haya una prestación efectiva de protección social y aprovechar así su potencial transformador. La aplicación de un enfoque basado en los derechos humanos cristaliza necesariamente en un marco jurídico claro, en transparencia y en rendición de cuentas. Exige igualmente un nivel apropiado de recursos y coordinación institucionales, así como la participación de las parte interesadas con un enfoque ascendente, empezando por las de base. Además, es necesario que la gobernanza global en materia social sea congruente con los compromisos de la Agenda 2030.

1 OIT (2017).

2 Staab (2015).

## Los compromisos internacionales y el marco de derechos humanos

La protección social, la seguridad social y las garantías sociales y económicas en caso de desempleo, enfermedad, viudedad, vejez o falta de recursos para subsistir por causas ajenas al interesado, y con especial énfasis en el caso de madres e hijos, están recogidas explícitamente en el marco de derechos humanos que se articula en la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH 1948, art. 22, art. 25) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC 1966, art. 9).<sup>3</sup> A través de la ratificación de los tratados sobre derechos humanos, los Estados asumen el papel de garante principal de estos derechos a través de su respeto, su protección y su cumplimiento. Esto se traduce en obligaciones nacionales y extraterritoriales (DUDH 1948, art. 22).

La recomendación de la OIT número 202 (2012) establece los estándares para los niveles mínimos de protección social, que se estipulan en la meta 1.3 del ODS 1, y ofrece una orientación clara para las políticas nacionales para el progreso social, puesto que da una definición de protección social básica como nivel mínimo («floor» en inglés) que ha de aplicarse a todas las personas y a partir del cual deberían desarrollarse niveles mayores de cobertura para el mayor número posible de personas y lo antes posible. El nivel mínimo y los diferentes niveles de protección adicional crean un sistema nacional amplio de protección social. Los puntos de contacto de ese nivel mínimo con la Agenda 2030 se pueden ver en el compromiso para la erradicación de la pobreza (ODS 1) y el hambre (ODS 2), para garantizar la salud y el bienestar de las personas (ODS 3), por una educación de calidad (ODS 4), por la igualdad de género, incluyendo el reconocimiento de los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados (ODS 5), por el trabajo digno (ODS 8), para la reducción de la desigualdad (ODS 10) y para la creación de instituciones efectivas y responsables (ODS 16).

3 Véase los artículos 22 y 25, apartados 1 y 2, de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 (<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/InternationalStandards.aspx>).

Es importante tomar conciencia de cómo el *derecho* a la protección social para todos es crucial para romper el círculo de la pobreza, de la marginalización y la exclusión. Los regímenes en los que los criterios de cobertura son arbitrarios, las ayudas están limitadas en el tiempo, o si no disponen del presupuesto necesario no tienen en cuenta la dinámica de las modalidades de pobreza y, por tanto, no garantizan que rijan de forma continuada los derechos humanos. En vez de superar la pobreza endémica y la desigualdad por causa de género, pueden contribuir a perpetuarlas. Son la antítesis del planteamiento basado en los derechos humanos.

La aplicación de los principios de rendición de cuentas, igualdad, no discriminación y participación en la implantación de la protección social garantizará que los titulares de los derechos tengan garantizada una renta mínima así como los niveles mínimos en atención sanitaria y educación.

### Marco jurídico

Un marco jurídico que esté basado en el marco de los derechos humanos define derechos y prestaciones de forma clara y transparente, al tiempo que establece los parámetros para que los garantes de esos derechos diseñen los programas, realicen la monitorización y creen vías de recurso jurídico para que los titulares de los derechos los hagan valer.

Los marcos jurídicos son igualmente necesarios para definir los papeles y las responsabilidades de los diferentes actores involucrados en el diseño, la implantación, la monitorización y la aplicación práctica de los sistemas de protección social. Los mencionados marcos pueden, y deben, preparar el terreno para que los titulares de los derechos (ciudadanos y residentes) y sus organizaciones puedan participar desde la base.

### Transparencia y rendición de cuentas

Un marco jurídico establecido que sea congruente con los derechos humanos, que esté definido con claridad y que se haya dado a conocer suficientemente es un requisito previo para las relaciones de fiscalización. Los garantes de los derechos tienen que comprometerse a se concedan, de forma efectiva

y equitativa, las prestaciones que les corresponden a los titulares de los derechos. Ha de haber vías de recurso efectivo cuando los gobiernos no presten los servicios a que se hayan comprometido, así como una comunicación activa de las opciones a disposición los titulares, cómo solicitarlas y la vía de recepción de la ayuda. Si no hay obligaciones recogidas en la legislación nacional, mecanismos transparentes para tramitación de quejas y si los ciudadanos no saben de su existencia, no habrá una forma sólida de exigir responsabilidades y rendir cuentas.

Para garantizarlo, en los programas de protección social han de estar institucionalizadas la monitorización y la evaluación. El Gobierno ha de asumir la responsabilidad principal en materia de seguimiento de la observancia de las políticas y de evaluación del impacto en los derechos humanos. Pero transparencia también significa poner a disposición de los ciudadanos datos exactos, pues sin ellos no se les puede exigir cuentas a los Gobiernos, sea a nivel nacional o al respecto de sus compromisos internacionales.<sup>4</sup>

Ya existen herramientas para medir los resultados de cada país en materia de derechos, así como en qué medida se hace efectivo el derecho a la protección social. Igualmente, se pueden usar argumentos relativos a los derechos humanos como incentivo para que los Gobiernos mejoren sus políticas, y en particular la conexión entre derechos humanos y los ODS. Un recurso muy útil es el paquete de formación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.<sup>5</sup> También se pueden usar los datos recabados por los institutos nacionales de derechos humanos (NHRI por sus siglas en inglés) para evaluar el avance hacia los ODS.<sup>6</sup> Y se podría reforzar el mecanismo de notificaciones voluntarias exigido en la Agenda 2030 mediante notificación obligatoria de compromisos en materia de derechos.

4 Véase International Transparency Initiative <https://www.iatistandard.org/en/>.

5 Véase <https://www.ohchr.org/EN/PublicationsResources/Pages/TrainingPackage.aspx>.

6 Véase GANHRI (Global Alliance of Human Rights Institutions), <https://nhri.ohchr.org/EN/Pages/default.aspx> y <https://www.humanrights.dk/news/role-national-human-rights-institutions-realising-sdgs>.

## Capacidad y coordinación institucionales

En muchos países, los programas de protección social adolecen de fragmentación y descoordinación. El nivel de cobertura y su adecuación siguen siendo bajos. Los sistemas de selección del grupo destinatario son erróneos y dan lugar a exclusión, y el mismo procedimiento va asociado, en muchos casos, a una estigmatización intolerable.<sup>7</sup> Amplios grupos de la población siguen si tener acceso a los servicios y las ayudas, y entre los excluidos están a menudo los niños, las mujeres, los mayores, las personas con discapacidades, los que viven en pobreza extrema así como aquellos que viven marginalizados por razones geográficas o culturales. El resultado es que los programas de protección social no cumplen con las normas de derechos humanos y no fomentan la cohesión social y la solidaridad en el conjunto de la sociedad.

Si no se garantiza el personal y los recursos institucionales adecuados, y si no se crea y se garantiza a largo plazo un presupuesto para la protección social, no se podrán cumplir los principios del enfoque basado en los derechos humanos. Para coordinar los programas y crear sistemas congruentes es esencial que haya una cooperación efectiva entre los ministerios competentes y las agencias encargadas de su implantación. La viabilidad política de los sistemas de protección social quedará menoscabada si las administraciones públicas no consiguen facilitar las prestaciones de forma fiable, rápida y justa.

Que haya coordinación supone también que se tomen en cuenta los efectos combinados de la protección social y su financiación en la pobreza y la desigualdad. Se deben analizar las políticas presupuestarias, y en particular su impacto en los beneficiarios. Las prestaciones universales, junto con cualquier otro sistema de prestaciones contempladas en el presupuesto del Gobierno, han de estar financiadas mediante regímenes fiscales progresivos y efectivos.<sup>8</sup>

7 Kidd et al. (2017); véase también Adams y Judd (2019), con detalles sobre la lucha actual sobre los sistemas de selección de destinatarios.

8 Véase Lustig (2018).

## Participación de los actores relevantes a partir de la base

Una gobernanza basada en los derechos humanos, democrática e integradora implica involucrar, de forma estructural y efectiva, a los titulares de derechos y a sus organizaciones en la creación de una protección social universal, algo que adquiere especial relevancia por cuanto la pobreza está a menudo vinculada con la exclusión económica, social y política. Dar margen para que esa participación se haga desde la base abre la posibilidad de mejorar el diseño y el resultado del sistema de protección social, lo que aumentará la aceptación del mismo y reafirmará el contrato social. Todo ello contribuirá a su viabilidad a largo plazo y a generar un efecto transformador.

La sociedad civil tiene un papel importante a este respecto, pues puede ayudar a que en el debate público se oiga la voz de grupos de la población que, de otro modo, no tendrían posibilidad ninguna.

Además, la sociedad civil aporta un gran experiencia y, a menudo, consigue integrar a grupos desfavorecidos con más éxito que los programas del gobierno.

Algunas de las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las confesionales, tienen una larga tradición de presencia en la vanguardia de la oferta de programas sociales que incluyen prestaciones de protección social. Dicha experiencia y la legitimación que se deriva de ella pueden ser una contribución importante en la búsqueda de una protección social universal. En algunos casos, pueden asumir el papel de agencias operativas en el seno de los programas públicos de protección social. En otros contextos, pueden ejecutar programas complementarios que contribuyan a atender situaciones complejas de pobreza y, con ello, mejorar el impacto general de las políticas públicas por la vía de la subsidiariedad. Su participación puede también servir para reforzar los recursos institucionales, si bien la responsabilidad última ha de seguir siendo del Gobierno, que ha de

### Cuadro 1.1

El trabajo de la **Africa Platform for Social Protection** (<http://africapsp.org/>) demuestra que la participación de la sociedad civil en el monitorizado de la prestación de los servicios de protección social puede ayudar a exigir responsabilidades a las instancias correspondientes del Gobierno en lo que se refiere al mantenimiento de los estándares que ellos mismos se han fijado. Esta plataforma, que opera en 27 países de toda África, considera esa acción de fiscalización como una vía para que tanto los políticos como los ciudadanos a los que sirven mejoren el conocimiento del derecho a protección social y los medios para hacerlo valer.

La mayor parte de los programas gubernamentales de ayudas

en efectivo tienen un enfoque descendente en el que falta la consulta a la base, es decir, no se recaba información de los beneficiarios ni de sus comunidades. Estos programas se empiezan a ejecutar sin gran conciencia de cuál es su objetivo, a quiénes va dirigido, cuáles son las prestaciones y de qué modo pueden los beneficiarios acceder a los servicios. Escuchar la voz y las experiencias de los ciudadanos a pie de calle y de aquellos menos desfavorecidos y llevarlas a oídos de quien diseña las políticas mejora los resultados y contribuye a cambios a largo plazo.

En función de esto, la plataforma ha desarrollado una herramienta de rendición de cuentas en materia de protección social

que ayudará a las comunidades a evaluar si los pagos se hacen a tiempo, la distancia que las personas tienen que recorrer hasta el punto de pago, la transparencia y las actitudes de los funcionarios públicos que ofrecen los servicios y cuál es la respuesta a las quejas. Se ha llegado a la conclusión de que es esencial contar con un mecanismo sólido y descentralizado de tramitación de quejas y reclamaciones. Se recoge y analiza información para estructurarla y dar la posibilidad de realizar cambios motivados. Los resultados de estas evaluaciones se llevan a las negociaciones con los Gobiernos sobre el sistema de prestaciones, y resulta en una mejora de los programas de protección social.

garantizar que todos los residentes pueden disfrutar de protección social.

La experiencia muestra que incluso en programas universales los grupos más desfavorecidos siguen en situación de exclusión a menos que se de el paso activo de identificarlos e invitarlos. Las organizaciones de la sociedad civil informan a estos grupos de sus derechos y les habilitan para hacerlos valer. Igualmente, interactúan con el Estado en cuanto que observadores críticos, monitorizando las actuaciones del gobierno, concienciando a la ciudadanía y abogando por cambios en las políticas correspondientes, canalizan la información que dan los titulares de derechos y aportan su conocimiento técnico para hacer seguimientos del presupuesto o análisis del impacto de las políticas.

### Gobernanza social global congruente

Para que haya una gobernanza global congruente con los compromisos de la Agenda 2030 y las normas de derechos humanos se necesitan instituciones sólidas y mecanismos capaces de afrontar la dimensión social de la globalización. Es indispensable contar con un planteamiento más sistemático para tener una normativa social global, protección global, derechos sociales y redistribución a nivel global.<sup>9</sup>

Cuando se habla de gobernanza social desde la base no significa solo la dirección ascendente de influencia, del nivel local al nacional, y del nacional al global, sino que también supone que a nivel local, territorial y nacional haya un mayor margen de ejecución práctica y gobernanza. Los gobiernos nacionales y territoriales han de tener la competencia en materia de seguridad social y disponer de líneas presupuestarias en el presupuesto del Estado.<sup>10</sup>

Sin embargo, las lagunas normativas actuales a nivel global pueden impedir que los Gobiernos nacionales puedan crear y proteger la capacidad presupuestaria necesaria para financiar la protección social. En este mundo globalizado, los gobiernos nacionales carecen

de la influencia necesaria para controlar a los actores económicos globales.<sup>11</sup> Se necesita una gobernanza global para reducir la evasión fiscal de los pesos pesados del sector privado a nivel internacional, así como para reducir la competición entre regímenes fiscales nacionales con el objetivo de atraer inversores para que se asienten en uno u otro país. Una contribución importante para la reducción de las carencias presupuestarias se conseguiría mediante la mejora de la fiscalidad progresiva y la lucha contra la evasión fiscal, así como con el aumento del régimen contributivo a la cobertura de la seguridad social y con políticas que aumenten el empleo formal.<sup>12</sup> Con el establecimiento de un órgano fiscal intergubernamental bajo los auspicios de la ONU se colmaría una laguna normativa e institucional a nivel global y, con ello, dejaría más margen de gobierno a nivel nacional.

Puesto que es un derecho humano, hay que garantizar a largo plazo la protección social, así como protegerla y ampliarla en épocas de crisis. El gasto social ha de tener prioridad ante el pago de la deuda y ha de ser protegido de las medidas de austeridad. La creación en el seno del sistema de la ONU de una institución para la renegociación de la deuda y de procedimientos para facilitar su reestructuración podría constituir un paso importante hacia una gobernanza social global. Otro instrumento debería ser la creación de nuevas normas e instrumentos de endeudamiento con un reparto más justo del riesgo.

La gobernanza global ha de cuestionar asimismo la desigualdad extrema a nivel global, exigir un cambio sistémico y crear mecanismos de redistribución. El aumento dramático de la desigualdad a nivel nacional y global no es un resultado inevitable de las políticas económicas, sino el resultado de opciones políticas.

La voluntad política es el punto de partida para el cambio. Para conseguir una congruencia con los compromisos de la Agenda 2030 y para alinear políticas y programas con los estándares de derechos humanos

<sup>9</sup> Véase Deacon (2007).

<sup>10</sup> Ortiz et al. (2017).

<sup>11</sup> Herman (2018).

<sup>12</sup> Ortiz/Cummins/Karunanethy (2017).

son necesarios mecanismos internacionales de financiación que garanticen los niveles mínimos de protección social en todos los países, incluidos aquellos más vulnerables y los que se encuentren en crisis.<sup>13</sup>

## Conclusiones

Ningún país podrá erradicar la pobreza y acabar con la desigualdad si no invierte en conseguir que toda su población disponga, durante toda su vida, de certidumbre en sus ingresos, atención sanitaria y educación.<sup>14</sup> Los Estados tienen la obligación legal de garantizar una protección social universal tal y como se define en los estándares e instrumentos que se derivan de los acuerdos internacionales.

La Agenda 2030 y las normas de derechos humanos ofrecen un marco normativo universal potente y amplio con el que atender las demandas a favor de sistemas de protección social inclusivos con financiación pública viable y garantizada, así como una gobernanza social internacional congruente.

El empleo de las normas de derechos humanos para dar forma a la gobernanza de los sistemas de protección social hará que éstos se enfoquen en hacer efectivos los derechos humanos sociales, económicos y culturales, en el empoderamiento de los titulares de los mismos y en la creación de oportunidades equitativas de participación económica, social y política. Estos elementos (derechos, empoderamiento, participación y reducción de las desigualdades extremas) son esenciales para romper el ciclo de pobreza y exclusión.

La observancia de los derechos humanos es el punto de partida para abordar las fallas estructurales y las lagunas institucionales de la gobernanza tanto a nivel nacional como internacional. Además, permitirá desencadenar todo el potencial de transformación que conlleva la protección social y contribuirá de forma efectiva a avanzar hacia un mundo sin pobreza.

## Bibliografía

- Adams, Barbara/Judd, Karen (2019): Social Protection: Hot Topic but Contested Agenda. Nueva York: Global Policy Watch (informe n.º 28). [www.globalpolicywatch.org/blog/2019/02/26/social-protection/](http://www.globalpolicywatch.org/blog/2019/02/26/social-protection/)
- Deacon, Bob (2007): Global Social Policy and Governance, Londres: Sage Publishing.
- Kidd, Stephen/Gelders, Bjorn/Bailey-Athias, Diloá (2017): Exclusion by design: An assessment of the effectiveness of the proxy means test poverty targeting mechanism. Ginebra: International Labour Office, Social Protection Department. [www.developmentpathways.co.uk/publications/exclusion-by-design-the-effectiveness-of-the-proxy-means-test/](http://www.developmentpathways.co.uk/publications/exclusion-by-design-the-effectiveness-of-the-proxy-means-test/)
- De Schutter, Olivier/Sepúlveda, Magdalena (2012): A Global Fund for Social Protection (GFSP), Executive Summary. Ginebra: Naciones Unidas. [www.ohchr.org/Documents/Issues/Food/20121009\\_GFSP\\_execsummary\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Food/20121009_GFSP_execsummary_en.pdf)
- Goldblatt, Beth (2016): Developing the Right to Social Security - A Gender Perspective. Londres: Routledge.
- Herman, Barry (2018): Sustainably Financing Social Protection Floors: Toward a Permanent Role in National Development Planning and Taxation. Berlín: Pan para el mundo (análisis 81). <https://shop.brot-fuer-die-welt.de/images/Analyse81-en-v07-Web.pdf>
- ILO (2017): Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-19: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Ginebra. [http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS\\_624890/lang--es/index.htm](http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_624890/lang--es/index.htm)
- Lustig, Nora et al. (2018): Commitment to Equity Handbook. Estimating the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Ortiz, Isabel et al. (2017): Universal Social Protection Floors Costing Estimates and Affordability in 57 Lower Income Countries. Ginebra: OIT [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---soc\\_sec/documents/publication/wcms\\_614407.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_614407.pdf)
- Ortiz, Isabel/Cummins, Matthew/Karunanethy, Kalaivani (2017): Fiscal Space for Social Protection and the SDGs: Options to expand social investments in 187 countries. Ginebra / Nueva York: OIT, UNICEF y ONU Mujeres. [www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=51537](http://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=51537)
- Staab, Silke (2015): Proteger la seguridad de los ingresos de las mujeres en la vejez. Nueva York: ONU Mujeres <https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2015/12/women-income-security-in-old-age>

<sup>13</sup> Si se desea consultar más información, véase De Schutter/Sepúlveda (2012).

<sup>14</sup> Goldblatt (2016).

**Sylvia Beales** es consultora independiente en materia de desarrollo social inclusivo y asesora en estrategia para Africa Platform for Social Protection.

**Nicola Wiebe** es asesora en protección social para Bread for the World, Alemania. La Global Coalition for Social Protection Floors (<http://www.socialprotectionfloorscoalition.org>) es una red de más de 100 ONG, sindicatos e institutos de estudios que promueven el derecho de que todas las personas que residan en un país tengan protección social, independientemente de su documentación. Aboga por los niveles mínimos de protección social como un instrumento clave para conseguir el objetivo general social de la agenda de desarrollo global.