



Asamblea General

Distr. general
13 de enero de 2025
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

58º período de sesiones

24 de febrero a 4 de abril de 2025

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 de los derechos económicos, sociales y culturales en todos los países

Informe del Secretario General

Resumen

Este informe se presenta de conformidad con la resolución 52/11 del Consejo de Derechos Humanos, en la que el Consejo pidió al Secretario General que presentara un informe sobre la cuestión del ejercicio, en todos los países, de los derechos económicos, sociales y culturales, con especial atención a las dificultades y las buenas prácticas para promover la plena realización del derecho a la seguridad social. En el presente informe, el Secretario General esboza las principales dificultades para el ejercicio del derecho a la seguridad social y presenta los elementos clave de los sistemas de seguridad social anclados en los derechos humanos.



I. Introducción

1. Sobre la base de la resolución 52/11 del Consejo de Derechos Humanos, en el presente informe se aborda principalmente la cuestión del ejercicio, en todos los países, de los derechos económicos, sociales y culturales, con especial atención a las dificultades y las buenas prácticas para promover la plena realización del derecho a la seguridad social. En el informe, el Secretario General tiene en cuenta el resultado de la mesa redonda celebrada en su 55º período de sesiones, en la que se trataron las dificultades y las buenas prácticas para promover la plena realización del derecho a la seguridad social y contribuir 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.

2. En el informe, el Secretario General esboza las obligaciones de los Estados en relación con la realización del derecho a la seguridad social y destaca el papel fundamental del derecho a la seguridad social en la reducción y el alivio de la pobreza, la promoción de la inclusión social y el avance en la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Aunque se ha avanzado a fin de que la protección social abarque a más personas, siguen existiendo importantes dificultades para lograr la plena realización del derecho a la seguridad social. En este contexto, es esencial establecer sistemas de seguridad social integrales. El informe contiene ejemplos de sistemas prometedores de protección social basados en los derechos que garantizan la protección social para todos, con especial atención a las personas en situación de vulnerabilidad y a las más marginadas.

II. Marco jurídico internacional del derecho a la seguridad social

3. El derecho a la seguridad social está reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 22) y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos. En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se reconoce el derecho de toda persona a la seguridad social, incluido el seguro social. Además, el Pacto estipula que los Estados deben proporcionar la más amplia protección y asistencia posibles a las familias; conceder especial protección a las madres durante un período de tiempo razonable antes y después del parto; y adoptar medidas de protección y asistencia en favor de los niños y adolescentes. En virtud del Pacto, los Estados partes están obligados a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, hasta el máximo de los recursos de que dispongan, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, la plena efectividad de los derechos reconocidos en el Pacto, incluido el derecho a la seguridad social. Además, en opinión del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto también impone a los Estados una obligación mínima de asegurar la satisfacción de, por lo menos, niveles esenciales de cada uno de los derechos contemplados en el Pacto. Asimismo, los Estados están vinculados por obligaciones en relación con el derecho a la seguridad social que son de efecto inmediato, y las medidas adoptadas para cumplir esas obligaciones deben ser deliberadas, concretas y encaminadas a la plena realización de ese derecho¹.

4. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha desarrollado el contenido normativo del derecho a la seguridad social, haciendo hincapié en el papel central que desempeña para garantizar la dignidad humana de todas las personas. Los sistemas de seguridad social deben estar orientados a garantizar la protección frente a la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, discapacidad, maternidad, accidente laboral, desempleo, vejez o muerte de un familiar. También deben abordar retos como el carácter inasequible de la atención de la salud y el insuficiente apoyo familiar, sobre todo para los niños y los adultos dependientes. En cuanto a la obligación básica, el Comité ha afirmado que los Estados deben garantizar que los regímenes de seguridad social proporcionen niveles mínimos esenciales de prestaciones. Esas prestaciones deben permitir a todas las personas tener acceso a la asistencia sanitaria esencial, a un alojamiento y una vivienda básicos, al

¹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observaciones generales núm. 3 (1990), párr. 10, y núm. 19 (2008), párrs. 40 y 59.

agua y el saneamiento, a los alimentos y a la educación más elemental. Además, los Estados deben garantizar el acceso a los sistemas o regímenes de seguridad social de forma no discriminatoria, respetar y proteger los regímenes de seguridad social existentes y adoptar y aplicar una estrategia y un plan de acción nacionales en materia de seguridad social. Los Estados también deben tomar medidas específicas para implantar regímenes de seguridad social y supervisar la realización del derecho a la seguridad social. El Comité ha detallado además que los Estados partes, así como otros agentes que estén en condiciones de aportar su ayuda, tienen la obligación de proporcionar asistencia y cooperación internacional que permita a los países en desarrollo cumplir sus obligaciones básicas².

5. Las normas de seguridad social adoptadas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) han desempeñado un papel sustancial para fomentar el ejercicio del derecho a la seguridad social, tal y como se establece en los instrumentos internacionales de derechos humanos. En el Convenio sobre la Seguridad Social (Norma Mínima), 1952 (núm. 102), de la OIT se aclara el contenido normativo del derecho a la seguridad social y se proporcionan orientaciones detalladas para establecer sistemas de seguridad social integrales. Además, en el Convenio se establecen los parámetros mínimos a los que deben comprometerse los Estados para hacer frente a diversas contingencias de seguridad social, y se definen con más detalle los criterios mínimos cuantitativos y cualitativos que sirven de referencia para concebir y medir unas prestaciones de seguridad social adecuadas. Además, en su Recomendación sobre los Pisos de Protección Social, 2012 (núm. 202), la OIT insta a los Estados a lograr la cobertura universal garantizando al menos niveles mínimos de protección mediante el establecimiento y la aplicación de pisos de protección social como elemento fundamental de sus sistemas de protección social. También hace hincapié en la necesidad de que los Estados garanticen progresivamente mayores niveles de protección como parte de sus sistemas de protección social.

III. El derecho a la seguridad social y la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

6. La comunidad internacional ha situado la protección social en el primer plano de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en reconocimiento de su papel crucial para responder a los retos mundiales y lograr un futuro mejor y más sostenible que no deje a nadie atrás. La protección social es fundamental para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en particular el Objetivo de Desarrollo Sostenible 1 y la meta 1.3, que recoge la petición de que los Estados implementen a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, de aquí a 2030, logren una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables. Como facilitador clave de la protección social, en la meta 1.a de los Objetivos de Desarrollo Sostenible se solicita la movilización de recursos de diversas fuentes para acabar con la pobreza, con un hincapié específico en el gasto público en educación, sanidad y protección social (indicador 1.a.2). En el Objetivo 10, en particular en la meta 10.4, se insta a los Estados a adoptar políticas de protección social, y en la meta 10.b se alienta a ofrecer asistencia oficial para el desarrollo a los países cuyos recursos nacionales no sean suficientes para satisfacer las necesidades de sus planes y programas nacionales. Además, la protección social forma parte integrante de otros Objetivos de Desarrollo Sostenible, como los relativos a acabar con el hambre, garantizar la buena salud y el bienestar, asegurar una educación de calidad, lograr la igualdad de género, garantizar la disponibilidad de agua limpia y saneamiento y promover el trabajo decente.

7. Se han realizado esfuerzos para proporcionar orientación política y fomentar la cooperación para el desarrollo en el ámbito de la protección social a través de diversos marcos e iniciativas a nivel nacional e internacional. El Secretario General, en su llamamiento a la acción en favor de los derechos humanos, hace hincapié en que los derechos humanos son el núcleo del desarrollo sostenible, y en su documento titulado “Nuestra Agenda Común”³ expone un plan diseñado para acelerar la aplicación de los acuerdos existentes, incluidos los

² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 19 (2008), párrs. 1, 2, 59 y 61.

³ [A/75/982](#).

Objetivos de Desarrollo Sostenible. El Secretario General insta a los Estados a acelerar los pasos para lograr la cobertura universal de protección social en línea con la meta 1.3, y señala que, como mínimo, esto implica el acceso a la asistencia sanitaria para todos y una seguridad de los ingresos básica para los niños, las personas incapaces de trabajar y las personas mayores. Además, se han emprendido iniciativas de múltiples partes interesadas para mejorar la coherencia de las políticas, garantizar la coordinación y evitar duplicidades. Entre ellas figura el Acelerador Mundial del Empleo y la Protección Social para Transiciones Justas, que representa la respuesta colectiva del sistema de las Naciones Unidas para abordar los múltiples retos que impiden hacer progresos en el desarrollo. La iniciativa pretende acelerar los progresos realizados para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible mediante el apoyo a la creación de empleos dignos, principalmente en las economías verde, digital y de los cuidados, y ampliar la protección social a las personas excluidas. Otras iniciativas incluyen el Programa Mundial de Referencia de la OIT sobre el Establecimiento de Pisos de Protección Social para Todos y la Alianza Mundial por la Protección Social Universal para Alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

8. El Pacto para el Futuro⁴, documento final de la Cumbre del Futuro de las Naciones Unidas, aprobado por la Asamblea General el 22 de septiembre de 2024, representa un compromiso renovado con la Agenda 2030. En el Pacto, los Estados Miembros reiteraron su compromiso, entre otras cosas, de “promover la cobertura sanitaria universal, aumentar el acceso a una educación y un aprendizaje permanente inclusivos y de calidad, incluso en situaciones de emergencia, y mejorar las oportunidades de trabajo decente para todas las personas y el acceso universal a la protección social para erradicar la pobreza y reducir las desigualdades” (acción 6).

IV. Progresos y dificultades respecto al ejercicio del derecho a la seguridad social

A. El papel clave de la protección social

9. El impacto negativo de los retos persistentes y emergentes, como la triple crisis planetaria del cambio climático, la contaminación y la pérdida de diversidad biológica, la crisis económica y los conflictos armados, han exacerbado la exclusión y dificultado el acceso a la seguridad social. Esto ha afectado desproporcionadamente a las mujeres y a las personas en situación de vulnerabilidad, incluidas las personas con discapacidad, las personas mayores y los niños⁵. Para 2030, se espera que hasta dos tercios de las personas que viven en la pobreza extrema en el mundo vivan en países afectados por la fragilidad, los conflictos, la violencia y altos niveles de riesgo de catástrofes relacionadas con el clima. Además, si persisten las tendencias actuales, 590 millones de personas podrían vivir en la pobreza extrema en 2030⁶. El aumento del número de personas que viven en la pobreza extrema refuerza la necesidad urgente de ampliar rápidamente la cobertura de la protección social. Dicha ampliación debería centrarse en los grupos marginados. Los sistemas de protección social integral, combinados con políticas económicas inclusivas, inversiones en capital humano y acciones inmediatas y concretas para abordar la desigualdad y aumentar la resiliencia climática, así como la cooperación y la asociación internacionales, constituyen la base de un enfoque holístico para acabar con la pobreza. La protección social ha demostrado su eficacia para reducir la desigualdad al contribuir a mantener unos ingresos básicos y aumentar el acceso a oportunidades y recursos, incluido el acceso a bienes y servicios básicos como una atención sanitaria de calidad. Esto fue especialmente evidente durante la recuperación de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), al abordar la crisis climática y en las iniciativas de los Estados para acelerar el progreso hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

⁴ Véase la resolución 79/1 de la Asamblea General.

⁵ Véase Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “UNDP’s social protection offer 2.0” (Nueva York, 2022).

⁶ Véase Naciones Unidas, *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2024* (Nueva York, 2024).

10. En el contexto de las catástrofes naturales y de origen humano, los sistemas de protección social constituyen a menudo la primera línea de defensa para proteger a las personas. Los datos demuestran que, durante crisis como catástrofes naturales y conflictos armados, los sistemas de protección social han desempeñado un papel clave en el fortalecimiento de la resiliencia de las personas y han permitido a los Gobiernos responder con mayor rapidez y eficacia. En particular, este es el caso de los países con sistemas de protección social universales. La expansión de las medidas de protección social durante la pandemia demostró su papel fundamental en la protección de la salud, las vidas y los medios de subsistencia, al tiempo que contribuyó a fomentar una recuperación rápida e inclusiva⁷. Entre marzo de 2020 y mayo de 2021, se aplicaron o anunciaron casi 1.700 medidas relacionadas con la protección social en prácticamente todos los países y territorios. Esta respuesta demuestra que las medidas de protección social pueden implantarse y ampliarse rápidamente para dar cobertura a las personas desprotegidas y extender la protección a los más vulnerables y marginados.

11. Aunque estas respuestas fueron esenciales, durante la pandemia surgieron varios motivos de preocupación, entre ellos la existencia de importantes lagunas en la cobertura, la débil gobernanza de los sistemas de protección social y un evidente nivel de falta de capacidad de respuesta a la perturbación de los mecanismos de protección social existentes⁸. En muchos casos, la pandemia puso de manifiesto nuevas vulnerabilidades o exacerbó aún más las ya existentes, lo que exige un compromiso renovado y firme de protección social tras la crisis por parte de todos los Estados de cara a 2030⁹.

B. Lagunas en la protección social

12. El derecho a la seguridad social sigue estando lejos de ser un derecho universalmente accesible, especialmente para quienes más lo necesitan. Aunque se han hecho progresos, persisten importantes lagunas. Según la OIT, la cobertura de la protección social alcanzó un nuevo hito a nivel mundial en 2020, año en que el 46,9 % de la población estaba cubierta por al menos una prestación de protección social¹⁰. En 2024, por primera vez, más de la mitad de la población mundial (52,4 %) estaba cubierta por algún tipo de prestación de protección social (indicador 1.3.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible). A pesar de estos logros, todavía hay 3.800 millones de personas que no están protegidas en absoluto, y muchas más no lo están adecuadamente. Además, existen importantes variaciones y disparidades en relación con la cobertura de la protección social entre países, ya que los países de renta alta están más cerca de disfrutar de una cobertura universal (85,9 %), mientras que la cobertura es menor en los países de ingreso medio-alto (71,2 %) y medio-bajo (32,4 %). Tanto los países de ingreso alto como los de ingreso mediano han avanzado en la reducción de las brechas de protección. Las tasas de cobertura en los países de renta baja, en cambio, siguen siendo muy reducidas, del 9,7 %, y apenas han aumentado desde 2015¹¹.

13. Las grandes lagunas en la cobertura de la protección social suelen deberse a múltiples factores¹², entre ellos la ausencia de un marco jurídico e institucional sólido que garantice el derecho a la seguridad social y regule adecuadamente los sistemas de seguridad social. Otro factor es el hecho de que muchos sistemas se centran únicamente en los empleados formales y no están diseñados para cubrir a los trabajadores informales. Las restricciones presupuestarias y el limitado espacio fiscal dificultan aún más la ampliación de la cobertura, mientras que la falta de estrategias a largo plazo socava los esfuerzos por ampliar los sistemas

⁷ Véase Naciones Unidas, “Secretary-General’s policy brief: investing in jobs and social protection for poverty eradication and a sustainable recovery” (2021).

⁸ Véase PNUD, “UNDP’s social protection offer 2.0”.

⁹ Véase OIT, *Governance of Social Protection Systems: A Learning Journey – Module 3: Compliance and Enforcement of Legal Frameworks* (Ginebra, 2024).

¹⁰ Véase OIT, *Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022. La protección social en la encrucijada: en busca de un futuro mejor* (Ginebra, 2021).

¹¹ Véase OIT, *Informe Mundial sobre la Protección Social 2024-2026: Protección social universal para la acción climática y una transición justa* (Ginebra, 2024).

¹² Documento final de la mesa redonda sobre las dificultades y las buenas prácticas para hacer efectivo el derecho a la seguridad social y prestar servicios públicos de calidad.

de cobertura de protección social de forma sostenible. Los sistemas de seguridad social mal diseñados y gestionados y la aplicación de requisitos restrictivos que a menudo excluyen de forma desproporcionada a los grupos desfavorecidos contribuyen aún más a las lagunas en la protección social. Los procedimientos administrativos y servicios complejos y onerosos pueden desincentivar el acceso, mientras que una limitada capacidad administrativa impide la prestación de servicios de seguridad social. La falta de información y de confianza en las instituciones de seguridad social agrava aún más estos problemas, lo que deja a muchas personas sin la protección que necesitan. Además, la excesiva dependencia de la comprobación de recursos y el uso de la automatización y la inteligencia artificial en la concesión de prestaciones de protección social, cuando se hace en un contexto de seguridad social ya de por sí inadecuado, puede dar lugar a errores de exclusión. Esto deja desprotegidos a miles de millones de personas, especialmente a las más vulnerables y marginadas, a las que viven en la pobreza y a quienes corren el riesgo de sufrir formas múltiples e interseccionales de discriminación.

14. La “no percepción” de las prestaciones sociales es otro problema grave. La no percepción se refiere a una situación en la que las personas que tienen derecho a la protección social no acceden a ella o no se benefician de ella, independientemente de la razón subyacente. Esta situación impide a las personas que cumplen los requisitos disfrutar de su derecho a la seguridad social. El fenómeno es generalizado en la mayoría de los países y plantea un reto a la eficacia y adecuación de los servicios públicos. La no percepción afecta sobre todo a personas en situación vulnerable que necesitan protección social, como las que están socialmente aisladas, carecen de cuenta bancaria, son analfabetas digitales o están estigmatizadas debido a su origen. Se necesitan mejores estadísticas para comprender mejor las dimensiones de la no percepción, ya que las existentes se centran en gran medida en los países desarrollados. A pesar de ello, esas estimaciones son cruciales para supervisar e informar sobre la eficacia de la protección social¹³.

15. La eficacia y el impacto de los sistemas de seguridad social se amplifican cuando en ellos se integran servicios públicos como la educación, la atención sanitaria y los servicios de salud, los servicios de asistencia y apoyo, la vivienda social adecuada, el transporte y el agua potable salubre. A pesar de la importancia de los servicios públicos para garantizar el acceso a la protección social y a los sistemas de seguridad social, los sistemas de prestación de servicios públicos siguen funcionando de forma separada. Esto ha repercutido negativamente en la eficacia general de los sistemas de seguridad social e impedido las sinergias potenciales que podrían haberse derivado de la conexión de sus respectivos sistemas de gestión y administración¹⁴. En muchos países, la protección social se centra en mejorar la seguridad de los ingresos sin tener debidamente en cuenta la disponibilidad, accesibilidad y calidad de los servicios públicos. Es necesario reforzar los vínculos entre la protección social y los servicios públicos mediante una mayor coordinación tanto entre sectores como entre los niveles de gobierno pertinentes. También es esencial que los servicios públicos respondan a las necesidades específicas de cada sexo y eliminen las barreras que restringen el acceso a los servicios.

Falta de protección social para determinados grupos

16. A pesar de algunos avances, no se ha progresado lo suficiente en la protección de las personas vulnerables y pertenecientes a grupos marginados, como las personas que viven en la pobreza, las mujeres, los niños, los refugiados y migrantes, las personas con discapacidad, las personas mayores, los desempleados y quienes trabajan en el sector informal. Esta realidad se refleja en los datos siguientes: a) solo el 56,1 % de la población activa mundial tiene derecho legal a prestaciones por enfermedad, lo que deja desprotegidos a 4.100 millones de personas en edad de trabajar; b) solo el 38,9 % de las personas con discapacidad grave recibe una prestación por discapacidad, lo que deja sin cobertura a 146 millones de personas con discapacidad grave; c) solo el 23,9 % de los niños están cubiertos, lo que deja a 1.800 millones desprotegidos; y d) solo el 16,7 % de los parados reciben prestaciones por

¹³ A/HRC/50/38, párrs. 10 a 12.

¹⁴ A/HRC/56/34, párrs. 12 y 14.

desempleo¹⁵. La protección social de las personas mayores sigue siendo un reto entre determinados grupos, como las mujeres, los trabajadores con empleos precarios y los trabajadores migrantes.

17. Las brechas de género en la cobertura legal y efectiva a nivel mundial siguen siendo sustanciales. La protección social es menor entre las mujeres (50,1 % en 2023 frente al 54,6 % de los hombres). Solo el 36,4 % de las madres con recién nacidos están cubiertas por prestaciones de maternidad. Además, las cotizaciones de las mujeres en edad de trabajar a los regímenes de seguridad social (29,1 %) son inferiores a las de los hombres (40,9 %), lo que provoca una diferencia de 5,4 puntos porcentuales en las pensiones¹⁶. Las disparidades en materia de protección social se derivan del acceso desigual a un empleo digno, del reparto desigual de los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados, del acceso más limitado de las mujeres al empleo y a los recursos económicos, y de los riesgos específicos de cada sexo a lo largo del ciclo vital. De media, las mujeres dedican cada día 2,5 veces más horas al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado que los hombres, y esta carga desproporcionada se amplifica en los hogares con menores ingresos, lo que agrava la pobreza, la desigualdad y la precariedad, entre otras cosas al limitar la participación en el mercado laboral¹⁷. Las mujeres más marginadas -las que viven en la pobreza, las inmigrantes, las que realizan trabajos informales y las pertenecientes a grupos minoritarios- son las que más trabajo de cuidados no remunerado realizan¹⁸. Además, las mujeres están sobrerrepresentadas en el empleo informal y vulnerable¹⁹.

18. Se calcula que más de 2.000 millones de personas tienen un empleo informal, lo que representa el 57,8 % de la población activa mundial (el 55,2 % de las mujeres y el 59,6 % de los hombres). Sin embargo, la proporción de mujeres en el empleo informal supera a la de los hombres en el 56 % de los países, especialmente en los de ingresos medianos-bajos²⁰. La mayoría de los trabajadores de la economía informal se enfrentan a graves carencias para acceder a un trabajo digno, incluida la falta de seguridad social. Esto ocurre a menudo debido a su falta de cobertura a través de mecanismos contributivos. En la práctica, muchos trabajadores del sector informal no tienen capacidad para cotizar periódicamente o pueden no estar cubiertos por la legislación aplicable. Además, también tienen dificultades para acceder a los mecanismos de protección específicos debido a requisitos de comprobación sustitutiva de medios de vida que pueden excluirlos de la cobertura y que se basan en criterios como la propiedad de bienes. También pueden quedar excluidos de los programas dirigidos a hogares con un potencial de ingresos limitado o nulo²¹. Garantizar que los trabajadores de la economía informal se beneficien de la protección social es esencial no solo por razones sociales, sino también para lograr un desarrollo económico inclusivo²².

Déficits de financiación

19. Los déficits de financiación que impiden que los países alcancen la cobertura universal de los niveles mínimos de protección social siguen siendo considerables. Para garantizar al menos un nivel básico de seguridad social a través de un nivel mínimo de protección social, los países de renta baja y media necesitarían invertir un 3,3 % adicional de su producto interior bruto (PIB) agregado al año. Esto comprende un 2,0 % del PIB para la asistencia

¹⁵ Véase OIT, *Informe Mundial sobre la Protección Social 2024-2026*.

¹⁶ Véase Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) y Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *El progreso en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: panorama de género 2024* (Nueva York, 2024).

¹⁷ Véase Naciones Unidas, “Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible”, Objetivo 5.

¹⁸ Véase ONU-Mujeres, “Care: a critical investment for gender equality and the rights of women and girls”, declaración con motivo del Día Internacional de los Cuidados y el Apoyo, 29 de octubre de 2024.

¹⁹ Véase ONU-Mujeres, “Facts and figures: economic empowerment”, 28 de junio de 2024.

²⁰ Véase OIT, *Informe Mundial sobre la Protección Social 2024-2026*.

²¹ Véase OIT, *Extending Social Security to Workers in the Informal Economy: Lessons from International Experience* (Ginebra, 2019).

²² Véase OIT, “Extending social protection coverage to informal economy workers: what workers’ organizations need to know”, informe de políticas, julio de 2022.

sanitaria esencial y un 1,3 % del PIB para cinco prestaciones en metálico de protección social (para niños, personas con discapacidad grave, madres de recién nacidos, personas mayores y desempleados). Los países de renta baja necesitarían invertir un 52,3 % adicional de su PIB para alcanzar la cobertura universal de los niveles mínimos de protección social. Las inversiones actuales están muy por debajo de lo necesario para solucionar las deficiencias de cobertura, exhaustividad y adecuación de los sistemas de protección social. En la actualidad, los países gastan el 12,9 % de su PIB en protección social (excluida la sanidad), con grandes disparidades entre países de distintos niveles de renta (16,2 % en los países de renta alta, 8,5 % en los de renta media-alta, 4,2 % en los de renta media-baja y 0,8 % en los de renta baja)²³.

20. Los países en desarrollo se enfrentan a menudo a importantes retos a la hora de movilizar fondos suficientes para la protección social mediante impuestos progresivos sobre la renta y el patrimonio y cotizaciones a la seguridad social, que son fuentes clave para la protección social. La creciente carga de la deuda se ha convertido en un gran obstáculo para que muchos países avancen en su desarrollo. La subida de los tipos de interés desde la pandemia ha incrementado los costes del servicio de la deuda, incluso para los países que no han contraído ninguna deuda adicional. Se calcula que un país medio (o mediano) de renta baja dedica entre el doble y el triple de ingresos o gastos al pago de intereses que un país medio (o mediano) de renta alta. Esto está reduciendo el espacio fiscal necesario para la inversión pública, incluida la protección social²⁴. La actual arquitectura económica y financiera mundial se ha mostrado incapaz de hacer frente a estas dificultades. En el contexto más amplio de la privatización de bienes y servicios públicos, las medidas de austeridad aplicadas debido a la falta de espacio fiscal han provocado recortes en el gasto en protección social, lo que ha conllevado efectos dramáticos para el disfrute de los derechos a la seguridad social y a un nivel de vida adecuado. Será necesario un mayor apoyo internacional y una reforma de la arquitectura financiera internacional para que los países, especialmente los menos desarrollados, puedan realizar las inversiones necesarias en este difícil contexto mundial.

V. Sistemas de seguridad social basados en los derechos humanos

21. Como parte de los esfuerzos de los Estados Miembros para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, los sistemas de seguridad social deberían implantarse y aplicarse de acuerdo con la legislación y los compromisos en materia de derechos humanos y las normas de seguridad social de la OIT. Los Estados deberían adoptar una visión a largo plazo para el desarrollo progresivo de los sistemas de protección social. Las estrategias deberían emplear salvaguardias de derechos humanos para alinearse con los principios de buena gobernanza y sostenibilidad. Además, los sistemas de seguridad social deberían ser adecuados, asequibles, accesibles y disponibles para todos. Deberían garantizar la cobertura universal y proporcionar prestaciones suficientes a todas las personas, en particular los grupos más desfavorecidos y marginados, a fin de garantizarles unas condiciones de vida dignas, y cubrir todos los riesgos y contingencias sociales a lo largo del ciclo vital de las personas.

22. Los sistemas de seguridad social deberían estar anclados en marcos legislativos y políticos sólidos, que garanticen la cobertura de todas las personas necesitadas de protección social sin discriminación ni estigmatización. Los sistemas más eficaces se desarrollan de forma participativa mediante un diálogo inclusivo con las partes interesadas, incluidos los beneficiarios. También deberían incluir mecanismos de rendición de cuentas y proporcionar recursos efectivos, incluidos recursos judiciales y cuasijudiciales. Además, los sistemas de seguridad social deberían financiarse de forma equitativa y sostenible. Invertir en sistemas universales de protección social, incluidos los niveles mínimos de protección social, es vital para garantizar la cobertura universal y proporcionar prestaciones y servicios adecuados y completos. La prestación de servicios públicos de calidad, así como una información

²³ Véase OIT, *Informe Mundial sobre la Protección Social 2024-2026*.

²⁴ Véase PNUD, "The human cost of inaction: poverty, social protection and debt servicing, 2020-2023", informe de la Red Global de Políticas del PNUD, julio de 2023.

oportuna y exacta, son esenciales para garantizar que todas las personas con derecho a ello puedan beneficiarse plenamente de la protección social.

A. Desarrollo de marcos legislativos y normativos conformes a las normas internacionales

23. El derecho a la seguridad social debería estar reconocido en los marcos jurídicos nacionales. El reconocimiento constitucional es crucial, ya que sienta las bases para su aplicación efectiva. Por ejemplo, las constituciones de Colombia, el Ecuador, Egipto y Guatemala reconocen el derecho a la seguridad social²⁵. El reconocimiento del derecho a la seguridad social en la Constitución y su posterior incorporación a la legislación nacional es un paso clave hacia el establecimiento y la aplicación de un sistema integral de protección social. La adopción de marcos jurídicos completos es esencial para garantizar la coherencia y la coordinación entre los diferentes regímenes de seguridad social (contributivos y no contributivos) y los programas que forman parte de los sistemas de protección social. Los marcos jurídicos deben adaptarse y actualizarse continuamente con vistas a garantizar progresivamente la protección social universal.

24. Los sistemas de seguridad social deberían ir acompañados de estrategias y políticas a largo plazo adecuadamente financiadas que reconozcan explícitamente el derecho a la seguridad social e incorporen un enfoque sistémico para su realización. La formulación y aplicación de estrategias y políticas nacionales de protección social constituyen la principal herramienta para construir y mantener sistemas de seguridad social integrales, adecuados y sostenibles que protejan a las personas a lo largo de toda su vida²⁶. Dichas estrategias y políticas reflejan los objetivos de los gobiernos de desarrollar sistemas de seguridad social, incluidos los niveles mínimos de protección social, y deberían incluir pasos operativos claros, como plazos y secuencias, la consideración de los costes y la ampliación del espacio fiscal, y la mejora de la coordinación dentro de los sectores y entre ellos. Por ejemplo, Timor-Leste adoptó la Estrategia Nacional de Protección Social (2021-2030), el primer documento normativo en este ámbito elaborado en el país. En la Estrategia se fijan tres objetivos estratégicos: reducir la pobreza; mejorar y ampliar la protección social de los trabajadores; y promover el desarrollo institucional. El Ministerio de Solidaridad Social e Inclusión está estableciendo una estructura de gobernanza para la coordinación e integración del sector de la protección social que permita la aplicación efectiva de la Estrategia.

25. Los sistemas de seguridad social abarcan múltiples ámbitos de políticas, como el acceso a la asistencia sanitaria y la protección contra el desempleo, e implican a diversas instituciones, como los ministerios de sanidad, trabajo, bienestar social, agricultura, educación y hacienda. Por lo tanto, es importante que todos los países creen estructuras administrativas y de coordinación sólidas para lograr una aplicación eficaz en todos los sectores y niveles de gobierno²⁷. Los ejemplos de algunos países revelan prácticas prometedoras en relación con las estrategias de protección social y las medidas para reforzar la coordinación entre los distintos sectores. En Jordania, la adopción de la Estrategia Nacional de Protección Social 2019-2025 llevó a la creación de dos órganos institucionales dependientes del Ministerio de Desarrollo Social para coordinar la aplicación de la Estrategia por parte de diferentes organismos. Además, Nepal ha adoptado un Marco Nacional Integrado de Protección Social para garantizar la coherencia y cohesión entre los programas de protección social ejecutados por los ministerios y organismos pertinentes a distintos niveles, reforzando la coordinación e integración de los programas pertinentes. Estos ejemplos ponen de relieve la necesidad de proporcionar estructuras institucionales y garantizar la integración entre los programas pertinentes ejecutados por diferentes ministerios

²⁵ Véase Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), “Call for input, Human Rights Council resolution 52/11 on the question of the realization in all countries of economic, social and cultural rights”, 15 de enero de 2024.

²⁶ Véase OIT, “Reaching universal social protection”, Social Protection Spotlight, noviembre de 2021.

²⁷ Véase OIT, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *UN Collaboration on Social Protection: Reaching Consensus on How to Accelerate Social Protection Systems-Building* (Ginebra, 2022).

y organismos a nivel nacional y provincial con miras a lograr sistemas de protección social integrales.

B. Establecimiento de niveles mínimos de protección social

26. Como paso hacia la realización del derecho a la seguridad social, deben establecerse niveles mínimos de protección social definidos a nivel nacional. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado que estos niveles mínimos deberían garantizar los derechos legales de las personas a lo largo de todo el ciclo vital, con especial atención a los más vulnerables y desfavorecidos, como los niños, las personas mayores, las personas con discapacidad, los trabajadores informales y los no nacionales²⁸. En su Recomendación sobre los Pisos de Protección Social, 2012 (núm. 202), la OIT recomienda que los pisos de protección social comprendan garantías básicas de seguridad social que aseguren, como mínimo, la atención sanitaria esencial y la seguridad de los ingresos básica a un nivel que permita a las personas vivir con dignidad. Esas garantías pueden materializarse mediante transferencias en metálico y en especie, como prestaciones por hijos a cargo, prestaciones de apoyo a la renta combinadas con garantías de empleo para los pobres en edad de trabajar, pensiones universales financiadas con impuestos para las personas mayores y prestaciones para las personas con discapacidad. Además, esas garantías representan la obligación fundamental de los Estados de garantizar el acceso a la seguridad social proporcionando un nivel mínimo de prestaciones a todas las personas y familias. Las estrategias nacionales para establecer niveles mínimos de protección social pueden incluir una combinación de medidas —contributivas y no contributivas, específicas y universales, y públicas y privadas— en función del contexto social, económico y político del país²⁹.

27. La experiencia de varios países en desarrollo demuestra que todos los países pueden permitirse contar con niveles mínimos de protección social. Como ya se ha señalado, estos constituyen una herramienta eficaz para combatir la pobreza. Invertir en niveles mínimos de protección social antes de que surjan las crisis puede proteger a los países, las comunidades y las personas frente a las perturbaciones, independientemente de su magnitud³⁰. Además, la priorización de las inversiones en sistemas de protección social, en particular en niveles mínimos de protección social, es fundamental para cumplir la Agenda 2030 y no dejar a nadie atrás, especialmente para alcanzar las metas 1.3 y 3.8 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

C. Lograr la protección social universal mediante una mayor cobertura, adecuación y exhaustividad

28. Es urgente colmar las lagunas en materia de protección social y realizar los esfuerzos necesarios para lograr la protección social universal en todas sus dimensiones. Esto incluye garantizar la cobertura total de la población, la adecuación de las prestaciones y servicios y la exhaustividad de los riesgos cubiertos³¹. Los esfuerzos para ampliar la cobertura de la protección social suelen enmarcarse en el establecimiento de un nivel mínimo de protección social. En otros casos, los esfuerzos se centran en objetivos menos globales, como la ampliación de la cobertura a grupos específicos. Para lograr la cobertura universal, la ampliación de la cobertura debería perseguirse mediante una combinación de mecanismos contributivos (normalmente seguros sociales) y no contributivos (normalmente financiados con impuestos). Las inversiones, incluidas las destinadas al diseño y la reforma de los regímenes, son esenciales para ampliar la cobertura, lo que incluye mejorar la exhaustividad y aumentar la adecuación de las prestaciones.

29. El establecimiento de regímenes no contributivos, como los regímenes universales o los regímenes específicos de asistencia social, desempeña un papel fundamental para

²⁸ E/C.12/2015/1, párr. 8.

²⁹ Véase A/HRC/28/35.

³⁰ Véase *World Social Report 2024: Social Development in Times of Converging Crises – A Call for Global Action* (publicación de las Naciones Unidas, 2024).

³¹ Véase OIT, FAO y UNICEF, *UN Collaboration on Social Protection*.

garantizar un nivel básico de protección, en particular para los grupos más desfavorecidos y marginados, como los niños, las mujeres, las personas mayores, las personas con discapacidad, los trabajadores informales y los no nacionales. Estos regímenes se consideran un componente esencial de cualquier piso de protección social definido a nivel nacional y elementos fundamentales para alcanzar la cobertura universal. Varios países ofrecen ejemplos de medidas eficaces en este sentido. Por ejemplo, Mauricio ha establecido una pensión universal de unos 200 dólares al mes que se concede a todos los ciudadanos del país mayores de 60 años siempre que hayan residido en el país durante 12 años desde que cumplieran los 18. Kenya ha establecido el plan de jubilación Inua Jamii, una pensión universal financiada mediante impuestos para todos los ciudadanos de 70 años o más. Esta medida, aplicada desde 2018, muestra los progresos realizados por Kenya para transformar un régimen específico en un régimen universal para las personas mayores. Omán ha remodelado su sistema de protección social con la reciente promulgación de la Ley de Protección Social (Decreto núm. 52/2023), que se basa en un enfoque de ciclo vital y establece prestaciones universales por hijo, prestaciones universales por discapacidad y una pensión universal de jubilación. En Mongolia, a través del Programa de Subvención Infantil, financiado mediante los impuestos, se proporciona una prestación mensual a todos los menores de 18 años³².

30. La ampliación de la cobertura de seguridad social a los trabajadores informales ha adoptado dos enfoques normativos: la formalización, que se centra principalmente en los mecanismos de protección social existentes (por ejemplo, el seguro social) y abarca prioritariamente a grupos específicos de trabajadores; y una ampliación a gran escala de los mecanismos de protección social no contributivos. Por ejemplo, en 2021, la Caja Nacional de la Seguridad Social del Togo aprobó un programa de seguridad social específico para los trabajadores de la economía informal, que los integraba en el régimen general de pensiones de jubilación. En 2022, Jordania creó, a través de la Corporación de Seguridad Social jordana, un fondo especial (Fondo Estidama) con el que reforzar los ingresos a corto plazo, y amplió la cobertura de la seguridad social a los trabajadores informales, incluidos los refugiados y los trabajadores migrantes. Se espera que el Fondo contribuya a ampliar la cobertura de la seguridad social y la transición de 13.000 trabajadores de la economía informal a la formal. La aparición de formas atípicas de empleo, entre otros en el contexto de la transformación digital de los mercados laborales en las economías muy avanzadas, hace aún más urgente que los Estados adopten las medidas necesarias para garantizar que los sistemas de seguridad social proporcionen una protección social universal a todos los trabajadores en todos los tipos de empleo.

31. Varias experiencias nacionales han demostrado que las políticas y estrategias tienen éxito si reflejan una visión global destinada a proporcionar niveles de protección crecientes. Este enfoque garantiza la cobertura de una gama más amplia de riesgos y permite a todas las personas mantener y mejorar su nivel de vida, incluso cuando se ven afectadas por crisis económicas o sociales o desastres naturales. Suiza, por ejemplo, ha emprendido medidas encaminadas a establecer un sistema de seguridad social global que abarca cuatro grandes ámbitos: salud, discapacidad, vejez y defunción. Asimismo, ha seguido mejorando el sistema de licencia parental retribuida y actualmente estudia la cobertura de los trabajadores autónomos. En Eritrea, la macropolítica de 1994 sentó las bases de un amplio régimen nacional de seguridad social destinado a ofrecer garantías básicas de protección social y erradicar la pobreza, con la introducción de planes de pensiones como prioridad³³. Eritrea ha promulgado leyes sobre diversos aspectos de la seguridad social, en consonancia con la Carta Nacional y la macropolítica, que abarcan una serie de protecciones, entre ellas la licencia de maternidad, las pensiones, las prestaciones de discapacidad y la cobertura sanitaria, lo que entraña una expansión progresiva hacia la cobertura de seguridad social universal.

32. La importancia de proporcionar prestaciones de tal volumen que garanticen un nivel de vida adecuado es un hecho reconocido. Esto implica la adopción de mecanismos o cursos específicos a través de los cuales se defina, alcance y mantenga ese nivel adecuado (por ejemplo, estableciendo niveles de prestaciones en relación con cestas de consumo mínimas,

³² Véase ACNUDH, “Call for input, Human rights Council resolution 52/11”.

³³ Véase https://alevationgroup.com/storage/2020/07/Eritrea-Macroeconomics-Policy_-1994.pdf.

salarios mínimos, niveles nacionales de subsistencia o umbrales de pobreza, o vinculados a parámetros de referencia establecidos en normas internacionales). Los Estados deberían garantizar que las prestaciones de seguridad social se revaloricen en función del costo de la vida, de modo que se fijen en niveles que garanticen un nivel de vida adecuado a los beneficiarios. Por ejemplo, en 2021, Camboya adoptó un plan de pensiones para las personas que se ajustaban a los criterios establecidos en la Ley del Trabajo, cuyo objetivo era ampliar la cobertura y aumentar la adecuación de las prestaciones para los jubilados, a fin de dar cobertura a cerca de 1,5 millones de personas y proporcionar una mejor prestación de servicios a través de su digitalización.

33. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) está llevando a cabo varias actividades relacionadas con la protección social, incluido el análisis presupuestario desde la perspectiva de los derechos humanos y labores constantes de análisis y promoción. Un ejemplo de la cooperación del ACNUDH en este sector es la evaluación realizada en Camboya en 2023/24, centrada en la disponibilidad, accesibilidad y adecuación de los regímenes de protección social para los trabajadores del sector informal. El objetivo era ayudar al Gobierno a encontrar formas de integrar a esos trabajadores en los regímenes de protección social y garantizar la asequibilidad definiendo de antemano las cotizaciones requeridas en consonancia con sus obligaciones internacionales de derechos humanos. Una parte de la evaluación buscaba medir la disposición de los trabajadores informales a cotizar a un régimen de seguridad social sanitaria voluntario y contributivo diseñado para los autónomos. La evaluación se basó en entrevistas a 452 trabajadores del sector informal realizadas por el ACNUDH en abril y mayo de 2023. Este ejercicio reveló que el 54 % de los encuestados no estaban dispuestos a contribuir al seguro de enfermedad, y el 70 % de ellos citaron la insuficiencia o irregularidad de sus ingresos como una de las razones. También reveló que debían tenerse en cuenta varios factores, como los ingresos, el tamaño de la familia y la ocupación, al determinar la cuantía de la contribución de una persona a los regímenes de protección social³⁴. Además, reveló que el conocimiento de los mecanismos de protección social existentes era un factor importante para mejorar su accesibilidad. El ACNUDH espera que las conclusiones y recomendaciones de la evaluación, incluida la información sobre la disponibilidad, accesibilidad, adecuación y asequibilidad reales de la protección social, ayuden al Gobierno a mejorar la eficacia de sus programas de seguridad social, como parte de la puesta en marcha de la economía basada en los derechos humanos.

D. Sistemas de seguridad social sensibles al género

34. Es esencial que los sistemas de protección social, incluidos los niveles mínimos de protección social, tengan en cuenta las cuestiones de género y respondan a los riesgos, vulnerabilidades y limitaciones específicos de cada sexo. Estos incluyen el reducido acceso de las mujeres a los recursos, su desproporcionada responsabilidad en los cuidados y trabajo doméstico no remunerados, su exposición a la violencia de género y, cuando su capacidad de acción es limitada, su falta de acceso a la toma de decisiones³⁵. Los sistemas de protección social inclusivos y que responden a las cuestiones de género pueden desempeñar un papel importante para volver a encarrilar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y evitar nuevos retrocesos, al aliviar la pobreza a lo largo de la vida y proporcionar a las mujeres y los niños vías sostenibles para salir de la pobreza, fortalecer la resiliencia de las mujeres y abordar los factores estructurales de la pobreza, la desigualdad y la marginación que afectan a las mujeres y los niños. También es urgente adaptar los sistemas de protección social para que respondan mejor a las necesidades y vulnerabilidades específicas de cada sexo durante las perturbaciones sistémicas y las crisis prolongadas. Además, deben tomarse las medidas necesarias para ampliar la protección social a las mujeres de la economía informal y abordar las demandas de cuidados no remunerados³⁶.

³⁴ [A/HRC/57/78](#), párrs. 19 y 20.

³⁵ Véase ONU-Mujeres, “Addressing violence against women through social protection”, informe de políticas núm. 26.

³⁶ Véase [A/79/111](#).

35. Los sistemas integrales de atención y apoyo que combinan transferencias sociales, servicios de atención y servicios de apoyo, y que regulan la calidad de los servicios de atención y las condiciones laborales de los trabajadores asistenciales remunerados, deberían ser un pilar de los sistemas de protección social³⁷. Estos sistemas deberían tener en cuenta el género, la discapacidad y la edad, y respetar plenamente los derechos humanos de los cuidadores remunerados y no remunerados, así como los derechos de los receptores de cuidados y apoyo³⁸. Para lograrlo, es necesario fomentar un entendimiento común de los sistemas de ayuda y asistencia y reconocer el valor económico y social del trabajo de cuidados. Los sistemas de asistencia y apoyo son una palanca clave para el desarrollo sostenible, la justicia social y una sociedad integradora que no deje a nadie atrás.

E. Financiación suficiente de la seguridad social

36. Es urgente colmar las lagunas financieras existentes y garantizar la necesaria movilización de recursos para establecer sistemas universales de protección social que incluyan niveles mínimos de protección social y ofrezcan una protección adecuada para todos a lo largo del ciclo vital. Además, priorizar la inversión en los niveles mínimos de protección social es clave para cumplir la promesa de la Agenda 2030. Aunque no existe un enfoque único para ampliar el espacio fiscal en relación con la protección social, hay una gama de estrategias que los países pueden utilizar para crear y ampliar el espacio fiscal de la protección social. Los Estados deberían reasignar el gasto público existente hacia el gasto social. Los Estados también deberían considerar la posibilidad de reforzar la fiscalidad progresiva y mejorar la administración fiscal y las medidas de recaudación para ampliar la base imponible y evitar la evasión y elusión fiscal. Además, los esfuerzos encaminados a ampliar la financiación de la seguridad social mediante el aumento de los ingresos contributivos deberían garantizar que las cotizaciones a la seguridad social se recauden de forma que se eviten las penurias que puedan afectar a las personas de escasos recursos y se tenga en cuenta la situación económica de los beneficiarios³⁹.

37. El apoyo internacional es fundamental para acelerar los avances en la cobertura de la protección social en aquellos países que carecen de capacidad fiscal y económica, en particular los países de renta baja con una marcada infrainversión en protección social. La opción de aumentar la financiación externa de la seguridad social incluye la ayuda oficial para el desarrollo (AOD). Dado el déficit de financiación de los países de renta baja, la AOD dirigida a estos países tendría que aumentar considerablemente y destinarse íntegramente a la protección social. Si todos los donantes pudieran alcanzar el objetivo de AOD del 0,7 % del ingreso nacional bruto, la capacidad de muchos países para financiar su desarrollo humano, incluida la protección social, se transformaría radicalmente⁴⁰. Además, es necesario avanzar en los esfuerzos dirigidos a reestructurar el sistema de deuda internacional, dado el creciente número de países que se enfrentan a crisis de deuda y el consiguiente impacto sobre el derecho humano a la seguridad social. Las iniciativas emprendidas en este sentido deberían seguir principios como la participación oportuna y equitativa de los acreedores privados y otras partes interesadas en la reestructuración de la deuda, para que los países puedan conseguir el alivio de la deuda o los “recortes” necesarios que les permitan cumplir con su obligación de hacer efectivo el derecho a la seguridad social. Además, las reformas de los marcos existentes para la sostenibilidad de la deuda y la evaluación del riesgo crediticio deberían reflejar las necesidades de financiación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de un país mediante la provisión del espacio fiscal necesario para las inversiones en los Objetivos (pasando de un sistema que prioriza los pagos a los acreedores externos a un

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Véase ACNUDH, “Derechos Humanos 75 – Hora de transformar los sistemas de cuidados y apoyo”, declaración del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 7 de febrero de 2023. Disponible en el sitio web <https://www.ohchr.org/es/statements-and-speeches/2023/02/human-rights-75-time-transform-care-and-support-systems>.

³⁹ Véase OIT, “Déficit de financiamiento de la protección social universal: Estimaciones y estrategias mundiales, regionales y nacionales para la creación de espacio fiscal”, documento de trabajo de la OIT núm. 113, abril de 2024.

⁴⁰ A/75/982, párr. 28.

sistema en el que se dé prioridad a las obligaciones de protección social)⁴¹. En consonancia con los esfuerzos emprendidos para reformar la arquitectura financiera internacional, la Asamblea General ha iniciado un proceso que debería conducir a la adopción de una convención marco de las Naciones Unidas sobre cooperación internacional en cuestiones de tributación, cuyos objetivos deberían guiarse por las obligaciones de los Estados en virtud del derecho internacional y ajustarse a ellas⁴².

38. El sistema de las Naciones Unidas seguirá colaborando con los Estados Miembros para encontrar recursos con los que invertir en sus sistemas de protección social, cuando sea necesario, por ejemplo mediante la protección de derechos económicos, sociales y culturales frente a los acreedores y el establecimiento de objetivos de gasto como porcentaje del PIB, la reasignación del gasto público, el uso de técnicas de probada eficacia para combatir la corrupción y los flujos financieros ilícitos, el despliegue de políticas fiscales progresivas y el aumento de la transparencia presupuestaria, la participación y la rendición de cuentas. Por ejemplo, en Mozambique, el Gobierno aumentó el presupuesto asignado a programas de protección social no contributivos en un 42,6 % (más de 2.000 millones de meticaís, o 31,3 millones de dólares), de 4.700 millones de meticaís en 2022 a 6.800 millones de meticaís en 2023, a través de un programa de Servicio de Crédito Ampliado del Fondo Monetario Internacional. En el marco de las negociaciones sobre el programa, la OIT proporcionó asesoramiento técnico y abogó por una ampliación de la protección social acorde con las normas internacionales. Como resultado de ello, en el acuerdo alcanzado se prestó especial atención a la protección social⁴³.

39. También hay ejemplos de apoyo prestado en relación con la evaluación periódica de las asignaciones presupuestarias para valorar si los recursos se utilizan a fin de lograr progresivamente el derecho a la seguridad social. Por ejemplo, el ACNUDH ayudó al Sudán, antes del conflicto actual, a preparar un análisis del presupuesto destinado a cuestiones de derechos humanos y un cálculo preliminar del coste del nivel esencial mínimo de protección social para las vendedoras de té. Este ejercicio incluía una evaluación del impacto en los derechos humanos de la reducción de ingresos debida a la pandemia de COVID-19 y a otros factores, como las medidas de austeridad, en los medios de subsistencia de los grupos desfavorecidos y marginados. La evaluación de impacto sobre los derechos humanos y el análisis presupuestario permitieron a las autoridades determinar las necesidades específicas de las personas pertenecientes a grupos vulnerables y, en consecuencia, diseñar programas de protección social específicos para ellas. En Ucrania, el ACNUDH llevó a cabo un análisis de derechos humanos de los presupuestos de los gobiernos locales —asignación presupuestaria y gastos— relacionados con la protección social y desarrolló la capacidad de la misión de vigilancia de los derechos humanos en Ucrania para ayudar a las autoridades locales a integrar un enfoque basado en los derechos humanos en el proceso de presupuestación. El proyecto contribuyó al desarrollo de metodologías para hacer operativa la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, en particular el derecho a la seguridad social.

40. El ACNUDH se ha unido a la Coalición Mundial para la Justicia Social de la OIT y apoya activamente los esfuerzos de la OIT para reforzar los mecanismos financieros internacionales mediante la creación de un fondo mundial para la protección social o un mecanismo equivalente, que podría ayudar a los países a aumentar los niveles de financiación. Además, para crear una economía basada en los derechos humanos —una economía mundial más justa y sostenible— se necesitan medidas con las que proporcionar liquidez a los países altamente vulnerables a la deuda, a fin de que puedan aumentar su espacio fiscal con miras a dar cumplimiento de forma mensurable y progresiva al derecho a la seguridad social.

⁴¹ Véase Naciones Unidas, “Our Common Agenda: reforms to the international financial architecture”, informe de políticas núm. 6, mayo de 2023, y [A/HRC/57/33](#).

⁴² Resolución 78/230 de la Asamblea General.

⁴³ Véase <https://www.social-protection.org/gimi/ResultAchieved.action?id=1320>.

VI. Conclusiones

41. La protección social contribuye a la estabilidad y el desarrollo frente a múltiples crisis, al contribuir a la provisión de unos ingresos básicos y al aumentar el acceso a oportunidades y recursos que permiten a los gobiernos responder eficazmente a esos retos. Aunque se han realizado esfuerzos para ampliar la cobertura de la protección social, no han resultado suficientes para garantizar la protección social para todos, especialmente en los países de renta baja y para los grupos más vulnerables y marginados, como los niños, las personas mayores, las personas con discapacidad, los trabajadores informales y los no nacionales. Estas lagunas en la protección social demuestran la necesidad de que todos los Estados realicen mayores esfuerzos en cumplimiento de su obligación de hacer efectivo el derecho a la seguridad social. Establecer y aplicar un sistema de seguridad social integral que respete las normas y principios de derechos humanos es sumamente útil para prevenir y reducir la pobreza y las desigualdades. Dicho sistema debería ser adecuado, asequible y accesible y debería garantizar una cobertura universal, especialmente para los grupos más desfavorecidos, y cubrir todos los riesgos y contingencias sociales a lo largo del ciclo vital. La cooperación internacional para el desarrollo es vital para apoyar los esfuerzos de los países en desarrollo, especialmente los de renta baja, donde las tasas de cobertura se han estancado con frecuencia en niveles muy bajos en los últimos años. La cooperación internacional para el desarrollo debería ir de la mano de una reforma de la arquitectura financiera internacional para seguir fomentando la inversión en protección social.

42. Es importante reafirmar que la economía de mercado no invertirá en protección social para todos, a pesar de que la protección social redunde en múltiples beneficios, incluido el desarrollo económico inclusivo, que es fundamental con miras a la realización de los derechos humanos y a recuperar el terreno perdido en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030. Los Estados Miembros, individualmente y a través de la cooperación, deben colmar esta laguna. Con el Pacto para el Futuro, los Estados Miembros han reafirmado su compromiso de establecer sistemas de protección social bien diseñados, sostenibles y eficientes para todos, que respondan a las perturbaciones, y de mejorar el acceso universal a la protección social para erradicar la pobreza y reducir las desigualdades⁴⁴. La próxima Segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social brinda la oportunidad de reafirmar estos compromisos como parte de un resultado que debería abarcar un enfoque de desarrollo social y dar impulso a la implementación de la Agenda 2030.

VII. Recomendaciones

43. **El Secretario General recomienda a los Estados que adopten las medidas siguientes:**

a) **Ratificar el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Convenio sobre la Seguridad Social (Norma Mínima), 1952 (núm. 102) de la OIT, si aún no lo han hecho;**

b) **Garantizar que la legislación en materia de seguridad social se ajuste al derecho internacional de los derechos humanos y a las normas de seguridad social de la OIT y, cuando sea posible, integrar el derecho humano a la seguridad social en sus constituciones;**

c) **Adoptar medidas destinadas a garantizar la cobertura universal y proporcionar una protección suficiente y equitativa para todos, incluidas las personas pertenecientes a los grupos más desfavorecidos y marginados, las familias con bajos ingresos, las personas mayores, las personas con discapacidad, los niños y los refugiados, a fin de velar por que disfruten de un nivel de vida digno;**

d) **Establecer un nivel mínimo de protección social que se desarrolle progresivamente hasta convertirse en un sistema de seguridad social universal y global;**

⁴⁴ Resolución 79/1 de la Asamblea General, párrs. 21 b) y 25 b).

e) Garantizar que las prestaciones de la seguridad social sean adecuadas para proporcionar a los beneficiarios un nivel de vida digno, entre otras cosas revisando periódicamente las prestaciones y ajustándolas a la inflación;

f) Llevar a cabo evaluaciones independientes del impacto en los derechos humanos de la introducción y aplicación de la tecnología digital en los sistemas de protección social para asegurarse de que los sistemas garantizan la igualdad y la no discriminación;

g) Adoptar medidas efectivas para garantizar que todas las personas con derecho a prestaciones de la seguridad social las perciban y disfruten de su derecho a la seguridad social, entre otras cosas agilizando los procedimientos administrativos, reduciendo los requisitos innecesarios de documentación, sensibilizando a las autoridades de la seguridad social sobre los derechos humanos de los beneficiarios de prestaciones de la seguridad social y luchando contra la estigmatización y la discriminación en el acceso a los sistemas de seguridad social;

h) Adoptar las reformas necesarias de la seguridad social para dar cobertura a las distintas categorías de trabajadores de las economías formal e informal y a las formas atípicas de empleo, y permitir que esos trabajadores coticen a los regímenes de seguridad social y se beneficien de ellos. Además, se alienta a los Estados a facilitar la transición de los trabajadores del sector informal al sector formal de la economía y a tener en cuenta la Recomendación sobre la Transición de la Economía Informal a la Economía Formal, 2015 (núm. 204), de la OIT. El sector privado y otras partes interesadas deberían contribuir a estos esfuerzos;

i) Garantizar que los sistemas de seguridad social tengan en cuenta las cuestiones de género y lleguen a todas las mujeres y niñas en toda su diversidad, para proteger su bienestar y sus medios de vida y aumentar su resiliencia ante las perturbaciones sociales, económicas y ambientales. Los Estados también deberían dar prioridad al reconocimiento, la redistribución y el apoyo del trabajo no remunerado o insuficientemente remunerado del cuidado de personas, e invertir en él, y tomar medidas concretas para establecer sistemas de apoyo y cuidado que se basen en los derechos humanos, tengan en cuenta las cuestiones de género, incluyan la discapacidad y tengan en cuenta la edad, en consonancia con la resolución 54/6 del Consejo de Derechos Humanos;

j) Esforzarse por aumentar el nivel de gasto en protección social como porcentaje del PIB, con especial atención a las personas desfavorecidas y marginadas. Los Estados deberían reforzar las autoridades tributarias nacionales y revisar las políticas fiscales y tributarias para garantizar que sean eficientes y movilicen los recursos económicos nacionales a fin de cerrar las brechas existentes y mejorar su efecto redistributivo, mediante, entre otros, la adopción de medidas para combatir los flujos ilícitos y la evasión y elusión fiscal transfronteriza, en particular por parte de las empresas comerciales que operan o están domiciliadas en sus jurisdicciones, así como mediante la adopción y aplicación de mecanismos de diligencia debida;

k) Garantizar que los derechos económicos, sociales y culturales, incluido el derecho a la seguridad social, se tratan como obligaciones legales y se financian adecuadamente. Los Estados deberían tomar las medidas adecuadas, en cooperación con las instituciones financieras internacionales y otros acreedores, para garantizar que los compromisos derivados de la deuda pública, incluido el servicio de la deuda, no traben su capacidad para cumplir con su obligación de hacer efectivo el derecho a la seguridad social y garantizar que las inversiones relacionadas con el derecho a la seguridad social estén protegidas. Los Estados prestamistas o los Estados que forman parte de los órganos decisorios de las instituciones financieras internacionales deberían reconocer la obligación de los Estados prestatarios de hacer efectivo el derecho a la seguridad social y apoyarles en el cumplimiento de sus obligaciones;

l) Considerar la financiación de programas de protección social basados en los derechos en el contexto del Acelerador Mundial del Empleo y la Protección Social para Transiciones Justas de la OIT, en consonancia con la obligación de derechos humanos de movilizar los recursos necesarios, tanto a través de esfuerzos nacionales

como internacionales, para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. En este sentido, los Estados deberían considerar la posibilidad de establecer un mecanismo internacional de financiación para la protección social que pudiera movilizar y coordinar la ayuda financiera internacional a fin de contribuir al desarrollo de sistemas universales de protección social en el Sur Global;

m) Seguir apoyando al ACNUDH para que continúe reforzando su labor operativa en materia de derechos económicos, sociales y culturales, en particular en el ámbito de la protección social, como parte de su labor más amplia sobre la economía basada en los derechos humanos, a fin de que pueda ampliar y profundizar su apoyo técnico y de capacidad a los Estados Miembros a nivel nacional y regional, en consulta con la OIT, para avanzar hacia regímenes y sistemas universales de seguridad social;

n) Aprovechar la oportunidad de la Segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, que se celebrará en 2025, para dar forma a una vía de desarrollo socialmente sostenible encaminada a un futuro mejor que responda a los desafíos para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, incluido el derecho a la seguridad social. El resultado de la Cumbre podría ser una actualización de la Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social de 1995, con inclusión de cuestiones como la seguridad social universal, y podría asimismo impulsar la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
