



# Asamblea General

Distr. general  
4 de julio de 2023  
Español  
Original: inglés

## Consejo de Derechos Humanos

### 54º período de sesiones

11 de septiembre a 6 de octubre de 2023

Tema 3 de la agenda

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

## Desigualdad, protección social y derecho al desarrollo

### Estudio del Mecanismo de Expertos sobre el Derecho al Desarrollo

#### *Resumen*

En el presente estudio, el Mecanismo de Expertos sobre el Derecho al Desarrollo examina la desigualdad en los Estados y entre ellos en el marco del derecho al desarrollo. Analiza la economía política del desarrollo y examina las capacidades para mejorar los sistemas de protección social universales e integrales.

Mediante una evaluación de las políticas de reducción de las desigualdades y los sistemas de protección social, el Mecanismo de Expertos identifica las buenas prácticas mundiales y las prácticas que son excluyentes o restrictivas. Sitúa los sistemas de protección social en el contexto de las obligaciones de los Estados, la cooperación internacional y las alianzas mundiales, como se señala en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo y en el nuevo contrato social descrito en el informe del Secretario General titulado “Nuestra Agenda Común”.

Para concluir, el Mecanismo de Expertos ofrece recomendaciones a los Estados y otras partes interesadas para hacer frente a las desigualdades cada vez más profundas en los Estados y entre ellos mediante el establecimiento de sistemas universales de protección social como un derecho humano fundamental entendido sobre la base del principio de igualdad de oportunidades para el desarrollo.



## I. Introducción

1. Mientras el mundo sigue haciendo frente a las consecuencias aparentemente interminables de la pandemia mundial de enfermedad por coronavirus (COVID-19), un efecto notable ha sido el aumento, tanto en escala como en ritmo, de la desigualdad. Varios estudios e informes de las Naciones Unidas han señalado un punto de inflexión histórico en la distribución de la riqueza, un aumento de la frecuencia y la gravedad de los desastres naturales inducidos por el cambio climático y un aumento de la polarización política y los conflictos. Un resultado clave de estas tendencias es la agravación de la desigualdad de acceso a los recursos, entre ellos, la atención de la salud, la alimentación, el agua potable salubre, la vivienda, los ingresos, y la seguridad y el bienestar generales. Estas condiciones también fomentan entornos de hostilidad, especialmente hacia las personas pobres y vulnerables y los grupos minoritarios. La profundización de la desigualdad sigue siendo un importante obstáculo para alcanzar las ambiciones de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, acordadas a nivel mundial, y la promesa de no dejar a nadie atrás. La creciente desigualdad de ingresos, riqueza y oportunidades también supone nuevas amenazas para los derechos humanos en todo el mundo; de hecho, las consecuencias de la desigualdad ponen en peligro el disfrute del derecho al desarrollo, ya que socava el desarrollo económico y amenaza la vida democrática, la cohesión social y la redistribución de los recursos<sup>1</sup>. El primer paso para combatir la desigualdad es reconocer que las sociedades no pueden alcanzar su pleno potencial si sectores enteros de la población no pueden participar en el desarrollo económico, social, cultural y político, contribuir a él ni recibir sus beneficios<sup>2</sup>.

2. La discriminación y la desigualdad están interrelacionadas. Las causas y manifestaciones de la desigualdad están profundamente arraigadas en las desigualdades históricas, la distribución sesgada de la renta y la riqueza, la marginación política y la exclusión social. Las desigualdades sociales entre grupos por motivos de género, raza, origen étnico o casta, discapacidad, edad, ciudadanía y otros atributos incorporados o atribuidos se basan en jerarquías fundadas en prácticas discriminatorias y las reproducen. Si bien las desigualdades sociales pueden derivarse de disparidades jurídicas explícitas en cuanto a condición y derechos, como las que afectan a los migrantes, también pueden surgir de políticas que discriminan a grupos específicos, al no tener en cuenta las necesidades de determinadas personas o de valores sociales que configuran las relaciones en las comunidades<sup>3</sup>.

3. La discriminación crea desigualdades horizontales entre grupos sociales, como las que se producen en función del género, la raza y el origen étnico. Estas están relacionadas con las desigualdades de oportunidades, que reflejan las disparidades derivadas de la condición social atribuida y que escapan al control de las personas. La discriminación también refuerza las desigualdades verticales, como las desigualdades de ingresos. Las disparidades económicas en ingresos, riqueza y oportunidades se cruzan a menudo con las desigualdades en el acceso a los derechos políticos y la participación, que están amenazados en muchas partes del mundo. Las desigualdades económicas y sociales impulsan y son impulsadas por las desigualdades políticas, ya que las élites acumulan influencia y poder para preservar y perpetuar un sistema que beneficia a unos pocos a expensas de la mayoría<sup>4</sup>. Los datos muestran que los grupos más vulnerables y marginados, como las mujeres, determinados grupos raciales o étnicos, las personas mayores o jóvenes, las personas con discapacidad, las personas LGBTIQ+, los trabajadores del sector informal, las poblaciones rurales y los migrantes, se enfrentan a desigualdades económicas y sociales que se entrecruzan, así como a la marginación política. Estos grupos se ven desfavorecidos por un acceso limitado a la

<sup>1</sup> Grupo Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial 2017: La gobernanza y las leyes (Washington, D. C., 2017).

<sup>2</sup> A/69/700, párr. 68.

<sup>3</sup> Siddiq R. Osmani, "The human rights-based approach to development in the era of globalization", cap. 8, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), *Realizing the Right to Development: Essays in Commemoration of 25 Years of the United Nations Declaration on the Right to Development* (publicación de las Naciones Unidas, 2013).

<sup>4</sup> Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), *Crises of Inequality: Shifting Power for a New Eco-Social Contract* (Ginebra, 2022), pág. 14.

educación y el empleo, ingresos más bajos y vulnerabilidad a la violencia<sup>5</sup>. La falta de protección social agrava estas desventajas.

4. La desigualdad también tiene una expresión territorial, como en la división rural-urbana de muchos países, donde las comunidades rurales a menudo experimentan los mayores niveles de pobreza debido a la falta o precariedad de los servicios públicos<sup>6</sup>. En relación con las desigualdades territoriales están las desigualdades intergeneracionales derivadas de ingresos más bajos, las oportunidades de empleo y la protección especial para las generaciones más jóvenes: con el aumento del desempleo y la pobreza extrema, los jóvenes con empleos frágiles e inestables se ven afectados de forma desproporcionada. Estas desigualdades también repercuten en las personas mayores, que requieren cuidados, y en los migrantes, que se ven expuestos a la exclusión política y al trabajo precario en sectores informales.

5. Aunque la desigualdad había ido disminuyendo a nivel mundial en las décadas anteriores a los años noventa, la década pasada fue testigo de una profundización sin precedentes de todas las dimensiones de la desigualdad. La pandemia de COVID-19 exacerbó las desigualdades preexistentes en todo el mundo, ya que los más pobres y vulnerables fueron los más afectados por la enfermedad y sus profundas repercusiones económicas. Se calcula que, a escala mundial, la pandemia arrastró a más de 120 millones de personas a la pobreza extrema<sup>7</sup>. En todo el mundo creció la pobreza absoluta, ubicándose incluso por encima de los altos niveles anteriores a la pandemia. En muchos países en desarrollo, los trabajadores empleados en el sector informal —que constituyen la mayoría de la mano de obra— y los desempleados fueron los más afectados por las perturbaciones económicas causadas por la pandemia.

6. En el presente estudio, el Mecanismo de Expertos sobre el Derecho al Desarrollo examina el impacto de las crecientes desigualdades en los Estados y entre ellos en la consecución del derecho al desarrollo. También examina el derecho al desarrollo como marco para abordar el aumento de la desigualdad tras la pandemia de COVID-19 y en respuesta a los llamamientos para reconstruir para mejorar y no dejar a nadie atrás. Desde esa perspectiva, pasa revista a las políticas adoptadas por los Estados para hacer frente a la creciente desigualdad y evalúa sus aciertos y limitaciones. Examinando también el papel de los sistemas de protección social a la hora de abordar la desigualdad, el Mecanismo de Expertos evalúa la formulación, la ejecución y los resultados de los sistemas de protección social, y define las buenas prácticas así como las que perpetúan la exclusión y la desigualdad.

7. El estudio ubica la desigualdad y los sistemas de protección social en el contexto de las obligaciones de los Estados, la cooperación internacional y las alianzas mundiales, como se señala en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo y en el nuevo contrato social descrito en el informe del Secretario General titulado “Nuestra Agenda Común”<sup>8</sup>. El Mecanismo de Expertos enmarca los sistemas universales de protección social como un derecho humano fundamental entendido sobre la base del principio de igualdad de oportunidades para el desarrollo, previsto en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, y la promesa transformadora de no dejar a nadie atrás, enunciada en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Para concluir, el Mecanismo de Expertos formula recomendaciones a los Estados, las organizaciones internacionales, las organizaciones de la sociedad civil y otras partes interesadas sobre estrategias para hacer frente al aumento de las desigualdades en los Estados y entre ellos mediante políticas y acciones nacionales e internacionales.

<sup>5</sup> *Ibid.*, pág. 189.

<sup>6</sup> Comunicación del Ecuador.

<sup>7</sup> *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2021* (publicación de las Naciones Unidas, 2021), pág. 2; también Lucas Chancel y otros, *World Inequality Report 2022* (World Inequality Lab, 2022), pág. 47; y Banco Mundial, “COVID-19 to add as many as 150 million extreme poor by 2021”, 7 de octubre de 2020.

<sup>8</sup> [A/75/982](#).

## II. Abordar la desigualdad mundial: un enfoque basado en el derecho al desarrollo

8. Una de las consecuencias de la pandemia de COVID-19 es que ha dejado a más personas en todo el mundo sin acceso al sustento básico, incluidos alimentos, vivienda y atención sanitaria<sup>9</sup>. Las intervenciones de los Gobiernos y las organizaciones internacionales para mitigar las crisis económicas derivadas de la COVID-19 en las poblaciones vulnerables han resultado inadecuadas y sus efectos han sido escasos. Muchos países experimentaron un aumento significativo de la pobreza durante la pandemia<sup>10</sup>. Se calcula que la desigualdad entre países aumentó un 1,2 % entre 2017 y 2021, el primer aumento de este tipo en una generación. Antes de la pandemia, se preveía que la desigualdad entre países se iba a reducir en un 2,6 % en el mismo periodo<sup>11</sup>.

9. Las devastadoras repercusiones económicas y sociales de la COVID-19 en las poblaciones más vulnerables del mundo exigen que se preste una atención renovada al tratamiento de la desigualdad y sus efectos en el bienestar humano y social. El presente estudio se inscribe en el marco de varios estudios e informes que han señalado el aumento de las desigualdades a escala mundial y nacional, como el aumento de la brecha en la distribución de la riqueza, la creciente falta de acceso a la atención sanitaria, la intensificación de la polarización política, el aumento del subempleo y el desempleo, la inseguridad alimentaria y de la vivienda, y el agravamiento de la crisis climática<sup>12</sup>. En un estudio se señaló que el mundo era extremadamente desigual antes de la pandemia, pero que la desigualdad había aumentado, y que, a menos que los Gobiernos y la comunidad internacional adoptaran medidas urgentes, el profundo aumento de la desigualdad y la pobreza provocado por la COVID-19 se convertiría rápidamente en permanente, y los Gobiernos perderían una década en combatirlo<sup>13</sup>.

10. La pandemia de COVID-19 ha tenido repercusiones económicas y sociales contradictorias. A pesar de que las crisis económicas y los trastornos sociales relacionados con la pandemia devastaron comunidades vulnerables de todo el mundo, esta trajo consigo importantes aumentos de riqueza para un pequeño grupo de personas, al tiempo que se intensificaba la concentración de riqueza entre los ricos. Ello tuvo como resultado una intensificación de la desigualdad, que ya iba en aumento. Los datos demuestran que, en las tres últimas décadas, el 1 % más rico de la población acaparó casi 20 veces más riqueza que el 50 % más pobre<sup>14</sup>. Esto puede atribuirse a varias tendencias de la economía política mundial: la hiperglobalización neoliberal y el giro hacia el fundamentalismo de mercado, los avances tecnológicos, la inmigración y la rápida urbanización que han producido trastornos sociales y volatilidad económica.

11. La profunda desigualdad tiene repercusiones de gran alcance a nivel individual y social. Además de su impacto en el bienestar y la calidad de vida de los miembros más pobres y vulnerables de la sociedad, la desigualdad extrema obstaculiza el crecimiento económico, socava la democracia y conduce a una ruptura social de la confianza, la solidaridad y la cohesión social<sup>15</sup>. Reduce la voluntad de las personas de actuar por el bien común. Con

<sup>9</sup> Por ejemplo, en 2020, casi una de cada tres personas no tenía acceso a una alimentación adecuada (A/75/982, pág. 7).

<sup>10</sup> En el Ecuador, el número de personas en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica aumentó de 4,3 millones a 5,7 millones; 1 millón de personas entraron en la categoría de “pobreza extrema” en términos de ingresos. Además, surgieron aproximadamente 431.000 nuevos “pobres multidimensionales” y 196.000 nuevos “pobres multidimensionales extremos” en el país (comunicación del Ecuador).

<sup>11</sup> Véase [www.un.org/sustainabledevelopment/inequality](http://www.un.org/sustainabledevelopment/inequality).

<sup>12</sup> Por ejemplo, Chancel y otros, *World Inequality Report 2022*; UNRISD, *Crises of Inequality*; y A/75/982.

<sup>13</sup> Jo Walker y otros, *The Commitment to Reducing Inequality Index 2022* (Development Finance International y Oxfam International, 2022), pág. 5.

<sup>14</sup> UNRISD, *Crises of Inequality*, pág. 4.

<sup>15</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano 2005: La cooperación internacional ante una encrucijada – Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual* (Nueva York, 2005), pág. 51.

grandes disparidades en los ingresos y en el acceso a la educación y al cuidado de la salud es más probable que las personas permanezcan atrapadas en la pobreza durante varias generaciones, lo que provocará un crecimiento económico más lento en general<sup>16</sup>.

12. La igualdad y la no discriminación son fundamentales para el enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos. La desigualdad importa porque es una cuestión fundamental para el desarrollo humano. Las desigualdades extremas de oportunidades afectan directamente a las capacidades humanas, es decir, a lo que las personas pueden ser y hacer. Más allá de sus efectos en las personas y en el bienestar inmediato de la sociedad, se está generando un consenso de que la desigualdad también induce inestabilidad financiera, social y política mundial<sup>17</sup>. Los estudios han demostrado que una mayor desigualdad mundial empeora los resultados en relación con el clima, mientras que una menor desigualdad mundial puede mejorarlos<sup>18</sup>.

13. La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible proporcionan un marco amplio para la reducción de la desigualdad. El Objetivo 10 pretende reducir las desigualdades en los países y entre ellos, con el fin de potenciar y promover la inclusión de todos, independientemente de su condición social, económica o de otro tipo, para garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados, lo que incluye eliminar las leyes, políticas y prácticas discriminatorias, y promover políticas y acciones adecuadas. Para conseguir esos objetivos, los Estados deben adoptar las políticas pertinentes, incluidas las fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad. Sin embargo, algunos académicos han señalado las limitaciones de este marco. Por ejemplo, el discurso dominante con respecto al Objetivo 10 y los objetivos conexos se centra en gran medida en las personas marginadas y que viven por debajo del umbral de la pobreza. En cambio, se presta poca atención a los muy ricos —los ricos y poderosos— que se encuentran en la cúspide de la pirámide de distribución de la riqueza<sup>19</sup>. Para abordar el problema de la pobreza extrema es necesario considerar la distribución de la riqueza en los Estados y entre ellos, así como las condiciones históricas y actuales que han permitido la concentración de la riqueza en determinados grupos y regiones del mundo.

14. Por lo tanto, la redistribución y la desconcentración de la riqueza deben formar parte integrante de las conversaciones sobre la reducción de la pobreza y la desigualdad. La idea de redistribuir la riqueza para hacer frente a la desigualdad ya no es tan ideológicamente polarizante como antes. Durante muchas décadas, el argumento económico habitual era que la desigualdad formaba parte de un incentivo necesario para el trabajo duro y el talento. Sin embargo, han surgido nuevas investigaciones y publicaciones sobre los efectos destructivos y desestabilizadores de la desigualdad<sup>20</sup>. Algunos economistas también advirtieron anteriormente que las políticas para igualar las condiciones económicas tenían un alto precio en términos de crecimiento y eficiencia. Este “equilibrio entre igualdad y eficiencia” fue un argumento insistente contra la intervención estatal mediante políticas de reducción de la desigualdad. Sin embargo, datos recientes indican que los niveles extremos de desigualdad económica son tan perjudiciales para la economía como para la cohesión social. Además, distintos experimentos de economistas conductuales confirman que la mayoría de los ciudadanos valoran la equidad y están dispuestos a hacer sacrificios para ayudar a los menos afortunados que ellos<sup>21</sup>.

<sup>16</sup> Comunicación de Bella Anis, Juta Mewangi (Malasia).

<sup>17</sup> Mark J. Roe y Jordan I. Siegel, “Political instability: effects on financial development, roots in the severity of economic inequality”, *Journal of Comparative Economics*, vol. 39, núm. 3 (2011), págs. 279 a 309; y Pablo Duarte y Gunther Schnabl, “Monetary policy, inequality and political instability”, *The World Economy*, vol. 42, núm. 2 (2019), págs. 614 a 634.

<sup>18</sup> Narasimha D. Rao y Jihoon Min, “Less global inequality can improve climate outcomes”, *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, vol. 9, núm. 2 (2018).

<sup>19</sup> Sakiko Fukuda-Parr, “What the Sustainable Development Goals get wrong about inequality”, *Crises of Inequality*, UNRISD, pág. 77.

<sup>20</sup> Nancy Birdsall, “Why inequality matters: some economic issues”, *Ethics & International Affairs*, vol. 15, núm. 2 (2001), págs. 3 a 28.

<sup>21</sup> Samuel Bowles, *The New Economics of Inequality and Redistribution* (Cambridge, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Cambridge University Press, 2012).

15. Las normas de derechos humanos pueden ayudar a fundamentar la toma de decisiones en materia de política y orientar las estrategias de reducción de la desigualdad, incluidos los mecanismos de supervisión para hacer un seguimiento de los avances en el cumplimiento de los compromisos del Estado y ofrecer un espacio para la rendición de cuentas<sup>22</sup>. El derecho al desarrollo proporciona un marco amplio de derechos humanos para abordar las distintas dimensiones de la desigualdad y sus efectos en las personas y las comunidades. La Declaración sobre el Derecho al Desarrollo sitúa a la persona humana como sujeto central, participante y beneficiario del desarrollo. Proporciona un enfoque holístico de los derechos humanos en el que desarrollo debe llevarse a cabo de forma que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales (art. 1).

16. Los principios de igualdad, equidad, no discriminación y distribución justa de los beneficios del desarrollo son disposiciones fundamentales de la Declaración sobre Progreso y Desarrollo en lo Social, que establece que el progreso y el desarrollo en lo social se fundan en el respeto de la dignidad y el valor de la persona humana y deben asegurar la promoción de los derechos humanos y la justicia social. Esto requiere, entre otras cosas, “la eliminación inmediata y definitiva de todas las formas de desigualdad y de explotación de los pueblos e individuos...” (art. 2). En la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo se insta a los Estados a que adopten, en el plano nacional, todas las medidas necesarias para la realización del derecho al desarrollo y la igualdad de oportunidades para todos en cuanto al acceso a los recursos básicos, la educación, los servicios de salud, los alimentos, la vivienda, el empleo y la distribución equitativa de la riqueza<sup>23</sup>. Los Estados no solo deben adoptar medidas concretas para mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales, sino que deben hacerlo de forma democrática en su formulación y equitativa en sus resultados.

17. El enfoque basado en el derecho al desarrollo ofrece una manera práctica de abordar los retos de la pobreza y la desigualdad que se han señalado. La Declaración sobre el Derecho al Desarrollo ubica al desarrollo en el marco de la obligación de los Estados de hacer efectivo el derecho y el deber de los Estados de cooperar para eliminar los obstáculos al desarrollo. La solidaridad internacional es, por tanto, fundamental para hacer efectivo el derecho al desarrollo y relevante para las estrategias de lucha contra la pobreza y la desigualdad. Por ejemplo, se ha pedido reiteradamente a los Estados que creen pisos de protección social universales para hacer frente al aumento de la pobreza y la desigualdad. Sin embargo, tras las crisis económicas derivadas de la pandemia de COVID-19, esta responsabilidad ya no puede dejarse únicamente en manos de los Estados. El mundo debe prepararse para la próxima crisis creando un fondo mundial para la protección social<sup>24</sup>.

18. Los pisos de protección social, como medio para luchar contra la pobreza y el aumento de la desigualdad, son una responsabilidad conjunta que incluye la creación de nuevos mecanismos internacionales de financiación para ayudar a proteger a las poblaciones frente a la próxima crisis económica o de salud pública. Los países, sobre todo los de renta baja, necesitan ayuda para prepararse. Muchos países en desarrollo y países menos adelantados precisan ayuda para crear los pisos de protección social recomendados para atajar la pobreza y la desigualdad. Un nuevo mecanismo a nivel internacional proporcionaría tanto los incentivos adecuados como la sostenibilidad financiera necesaria para establecer sistemas sólidos de protección social<sup>25</sup>. Reconstruir para mejorar después de la pandemia exige solidaridad y cooperación internacionales a fin de crear una mejor protección social para todos que abarque a los más pobres y marginados, así como a quienes actualmente disponen de recursos para pagarla<sup>26</sup>. El deber de los Estados de cooperar para eliminar los obstáculos al desarrollo, que es un principio clave del derecho al desarrollo, ofrece un marco valioso

<sup>22</sup> Ignacio Saiz y Kate Donald, “Tackling inequality through the Sustainable Development Goals: human rights in practice”, *The International Journal of Human Rights*, vol. 21, núm. 8 (2017), págs. 1029 a 1049.

<sup>23</sup> Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, art. 8.

<sup>24</sup> [A/HRC/47/36](#).

<sup>25</sup> ACNUDH, “World needs to prepare for next crisis by setting up Global Fund for Social Protection now – UN expert”, comunicado de prensa, 30 de junio de 2021; véase también [A/HRC/47/36](#).

<sup>26</sup> Michelle Bachelet, Olivier De Schutter y Guy Ryder, “Universal social protection floors are a joint responsibility”, artículo de opinión conjunto, Organización Internacional del Trabajo (OIT), 26 de octubre de 2020.

para abordar estas dimensiones internacionales de la pobreza y la desigualdad que trascienden la capacidad de los Estados.

### **III. Nuestra Agenda Común: hacia un nuevo contrato social**

19. Con el llamamiento en favor de un nuevo contrato social hecho por el Secretario General en su informe “Nuestra Agenda Común”, ha llegado el momento de impulsar energicamente la colaboración mundial para modificar las deficiencias actuales y las calamitosas trayectorias que se prevén. Nuestra Agenda Común se basa en el hecho de que el mundo tiene retos comunes que solo pueden abordarse mediante una respuesta igualmente interconectada a través de un multilateralismo revitalizado y la colaboración internacional. Estos retos mundiales comunes, que incluyen la protección de nuestro planeta, la promoción de la paz y la seguridad mundiales, la prevención de conflictos, la promoción del derecho y la justicia internacionales, el mejoramiento de la cooperación digital, una financiación sostenible para el desarrollo y la participación de los jóvenes, la reducción de la pobreza y la promoción de la igualdad, solo pueden abordarse mediante el trabajo de comunidades asociadas, que incluyan tanto a agentes estatales como no estatales, empresas privadas y organizaciones de la sociedad civil.

20. Nuestra Agenda Común ofrece respuestas holísticas a estos retos mundiales. El elemento central de estas respuestas es una hoja de ruta para un futuro sostenible por el bien de las personas y el planeta, y en aras de la prosperidad y la paz, basado en las alianzas, la cooperación internacional y la solidaridad. En un momento en que el multilateralismo está siendo atacado y el nacionalismo con visión local y excluyente impregna el orden internacional, la Agenda representa una visión del futuro de la cooperación mundial y de la revitalización de un multilateralismo inclusivo, interconectado y eficaz. Más que una visión, Nuestra Agenda Común es un programa de acción para acelerar la aplicación de los acuerdos existentes, incluidos los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Dado que las desigualdades desatendidas fomentan resentimientos que precipitan luchas sociales y conflictos, es esencial contar con sistemas socioeconómicos más equitativos en los Estados y entre ellos para hacer realidad la agenda común y mantener la paz y la seguridad en el mundo.

21. La reducción de la desigualdad es un componente fundamental de la agenda común para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Esto supone promover medidas políticas, sociales y económicas que atiendan las necesidades de las poblaciones más desfavorecidas y marginadas. Hacer realidad la agenda común requiere un nuevo contrato social que reafirme la humanidad común y promueva el bien común mundial. El nuevo contrato social hace un llamamiento en favor de la confianza, la inclusión, la protección, la participación y la valoración de lo que importa a las personas y al planeta. Estos sentimientos son vitales para crear políticas y programas sociales y económicos que reduzcan la desigualdad, incluido el desarrollo de sistemas eficaces de protección social universal<sup>27</sup>.

### **IV. Combatir la desigualdad mediante sistemas de protección social**

22. La desigualdad es un motivo constante de preocupación, como se señala en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 10 centrado en la reducción de la desigualdad en los países y entre ellos. A medida que aumentan la inestabilidad y la inseguridad en y entre los Estados, así como entre las personas, es necesario que los Gobiernos y las partes interesadas tomen medidas decididas para combatir y prevenir las fuentes actuales y potenciales de desigualdad. Los Estados y otras partes interesadas tienen la responsabilidad de tomar medidas energicas para reducir las desigualdades sociales, así como las desigualdades en la distribución de los recursos y el acceso a las oportunidades económicas. Los sistemas de protección social ofrecen una forma de hacerlo. Los sistemas de protección social apuntan a luchar contra la desigualdad y la pobreza mediante un enfoque multifacético y, por lo tanto, son parte integrante de la búsqueda permanente de la igualdad mundial para todos, tal como promueven

<sup>27</sup> [A/75/982](#).

los instrumentos internacionales de derechos humanos, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo y la Agenda 2030.

23. La cobertura de protección social universal suele incluir la prestación de asistencia social a través de transferencias de efectivo a los necesitados, el apoyo a las personas vulnerables en edad de trabajar y a los desempleados, y un régimen de pensiones para los ancianos. La asistencia también puede prestarse a través de seguros sociales, prestaciones sociales, servicios de asistencia social, programas de obras públicas y otros planes que garanticen una seguridad básica de los ingresos<sup>28</sup>. Los sistemas de protección social, como las pensiones, la asistencia sanitaria y el acceso a empleos seguros, son una parte integrante del desarrollo económico y de la sostenibilidad del bienestar de cada persona. Las desigualdades e inequidades de estos sistemas a menudo no ayudan a las poblaciones más necesitadas, al tiempo que imponen una mayor carga a los más vulnerables. Si bien en las últimas décadas se ha debatido cómo hacer frente a las disparidades de los sistemas de protección social, los devastadores efectos de la pandemia de COVID-19 han puesto de relieve estas deficiencias.

24. La protección social sienta las bases de un desarrollo inclusivo, equitativo y sostenible. Ante la caída de millones de personas en la pobreza extrema debido a la pandemia de COVID-19, la protección social no debe verse como un costo, sino como una inversión con un potencial de alto rendimiento para el desarrollo del capital humano<sup>29</sup>. Los sistemas de protección social promueven el crecimiento inclusivo y aumentan la resiliencia de la sociedad en tiempos de crisis. Los sistemas de protección social financiados con impuestos pueden ser eficaces como mecanismo de distribución de la riqueza para combatir la pobreza y la desigualdad. Si están bien formulados y aplicados, también pueden tener importantes efectos multiplicadores, como el aumento de la matriculación y el desempeño escolares, la mejora de los resultados en materia de salud y el aumento de las tasas de participación en el mercado laboral, que beneficia a las economías locales en general. Además, la protección social puede abordar las dimensiones económica, social y ambiental de la sostenibilidad y la preservación de los medios de subsistencia. Además, los estudios han demostrado que una menor desigualdad mundial puede mejorar los resultados en relación con el clima<sup>30</sup>. Los pisos de protección social pueden tener un papel transformador y contribuir a un crecimiento inclusivo y sostenible a largo plazo, al tiempo que mejoran la resiliencia frente a los desastres naturales y de origen humano, así como a las crisis económicas y sociales<sup>31</sup>. A pesar de estos beneficios ampliamente reconocidos, la protección social universal sigue sin estar al alcance de muchas de las poblaciones vulnerables del mundo. En 2019, 4.000 millones de personas, es decir, el 55 % de la población mundial, estaban excluidas de la protección social<sup>32</sup>.

25. La aplicación de sistemas universales de protección social destinados a reducir las desigualdades es fundamental para la plena realización de los derechos individuales de todos, como se enuncia en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo. También es crucial para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ya que al menos el 92 % de ellos —11 objetivos y 27 metas— tienen una relación directa con la protección social, como la erradicación de la pobreza (Objetivo 1), una vida sana y bienestar para todos (Objetivo 3), la igualdad de género (Objetivo 5), el trabajo decente (Objetivo 8) y

<sup>28</sup> Banco Mundial, “Protección social”. Disponible en: [www.bancomundial.org/es/topic/socialprotection/overview](http://www.bancomundial.org/es/topic/socialprotection/overview).

<sup>29</sup> Olivier De Schutter, “Can a global social protection fund prevent the next economic crisis?”, Thomson Reuters Foundation, 24 de junio de 2021.

<sup>30</sup> Narasimha Rao y Min, “Less global inequality can improve climate outcomes”.

<sup>31</sup> Global Coalition for Social Protection Floors. Disponible en [www.socialprotectionfloorscoalition.org/about/](http://www.socialprotectionfloorscoalition.org/about/).

<sup>32</sup> Alianza Mundial por la Protección Social Universal para Alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, “Llamado a la acción”, aprobado en la conferencia “Together to Achieve Universal Social Protection by 2030”, celebrada en Ginebra el 5 de febrero de 2019. Disponible en [https://usp2030.org/wp-content/uploads/calltoaction\\_en.pdf](https://usp2030.org/wp-content/uploads/calltoaction_en.pdf); e Isabel Ortiz, “The case for universal social protection: everyone faces vulnerabilities during their lifetime”, *Finance and Development*, vol. 55, núm. 4 (2018), pág. 32.

la reducción de las desigualdades (Objetivo 10). Como señala la Alianza Mundial por la Protección Social Universal para Alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la protección social universal es clave para alcanzar un desarrollo económico y social sostenido e inclusivo que abarque a las personas, las comunidades y las naciones. También es un derecho humano<sup>33</sup>. Si los sistemas de protección social se consideran como tales, es posible lograr una distribución más equitativa de la riqueza mundial y nacional, incluidos los recursos naturales (producción de riqueza). A su vez, esto obliga a reestructurar las políticas que perpetúan las desigualdades sistémicas y sociales existentes. Reconociendo que el desarrollo es un proceso económico, social, cultural y político global que tiende al mejoramiento constante del bienestar de todas las personas sobre la base de su participación libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan<sup>34</sup>, los sistemas de protección social deben entenderse, por tanto, como un concepto fundamental en el ejercicio del derecho al desarrollo.

## V. Manifestaciones de las desigualdades económicas y sociales en los sistemas de protección social existentes

26. Si bien muchos países han adoptado sistemas de protección social, la eficacia de estos sistemas para reducir la pobreza y las desigualdades ha sido desigual. Siguen existiendo importantes lagunas en la elaboración y aplicación de sistemas de protección social. Por ejemplo, el Brasil ha establecido varios programas destinados a reducir la desigualdad, con resultados dispares. En 2016, el país fue reconocido por haber sacado de la pobreza extrema a más de 36 millones de personas, con un enfoque basado en los derechos humanos<sup>35</sup>. Entre los programas de protección social desarrollados en el Brasil se encuentra *Bolsa Família*, un programa nacional de transferencias en efectivo condicionadas encaminado a ayudar a las familias que viven en la pobreza o la pobreza extrema, así como a ampliar el acceso a la educación y los servicios de salud. En 2015, más de 13 millones de familias, es decir, aproximadamente el 25 % de la población, se habían beneficiado del programa. Otros programas de protección social en el Brasil ayudan a grupos vulnerables y comunidades rurales aisladas, y permiten la recopilación de datos para atender a los sectores más pobres de la sociedad<sup>36</sup>. Sin embargo, estos avances se han invertido en los últimos años, y sigue habiendo una desigualdad galopante en el Brasil. En 2019, el Brasil tuvo la segunda mayor concentración de ingresos del mundo, ya que alrededor del 1 % de los brasileños poseía el 28,3 % de la renta del país. En 2021, la parte de ingresos del 10 % de la población más rica había aumentado hasta el 59,8 %<sup>37</sup>.

27. El Estado Plurinacional de Bolivia cuenta con varios programas de protección social, como la Renta Dignidad para adultos mayores, el Bono Juana Azurduy para mujeres embarazadas y niños, el Bono Juancito Pinto para niños en edad escolar y un bono mensual para personas con discapacidad<sup>38</sup>. En el Ecuador, las nuevas medidas de protección social para la población vulnerable incluyen programas de transferencias en efectivo destinados a crear pisos de protección social que garanticen ingresos mínimos a las familias en situación de vulnerabilidad o pobreza. El Ecuador también ha creado el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, que ha creado la Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional<sup>39</sup>.

28. Cabo Verde ha creado el programa Movilización para la Aceleración de la Inclusión Social, destinado a atajar la creciente pobreza y desigualdad en el país<sup>40</sup>. En 2008, el Pakistán estableció el programa Benazir de apoyo a los ingresos, su primer programa de red de

<sup>33</sup> “Llamado a la acción” (Ginebra, 2019).

<sup>34</sup> Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, preámbulo.

<sup>35</sup> Comunicación de la Associação Jadir de Taekwondo (Brasil).

<sup>36</sup> Comunicación del Brasil.

<sup>37</sup> Angelos Delivorias, “Brazil’s economy: challenges for the new president”, sesión informativa para el Parlamento Europeo (Unión Europea, 2022).

<sup>38</sup> Véase <https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?id=53949>.

<sup>39</sup> Comunicación del Ecuador.

<sup>40</sup> Comunicación de Cabo Verde.

seguridad social, a fin de paliar los efectos del lento crecimiento económico. Asimismo, Egipto ha introducido un programa ampliado de protección social, Solidaridad y Dignidad (*Takaful wa Karama*), un programa de transferencias en efectivo condicionadas dirigido a las familias de renta baja con hijos<sup>41</sup>.

29. En respuesta al impacto económico de la pandemia de COVID-19, el Togo estableció Novissi, un mecanismo de pago digital, así como otros proyectos de redes de seguridad social para ayudar a las poblaciones vulnerables. Sin embargo, con una cobertura limitada y sin inversiones adecuadas, estas medidas de protección social han resultado insuficientes para hacer frente a la creciente pobreza y desigualdad en el país<sup>42</sup>. En 2019, Italia introdujo la Renta Básica (*reddito di cittadinanza*) como principal instrumento de política del país para combatir la pobreza. Se inspira en las medidas de renta mínima universal, pero está vinculada a una serie de condiciones. Aunque la aplicación del programa reveló límites y contradicciones, fue un medio valioso para proteger a los ciudadanos más vulnerables durante la pandemia de COVID-19<sup>43</sup>.

30. Si bien muchos países recurrieron a sistemas de protección social para mitigar los devastadores efectos económicos de la pandemia de COVID-19, las poblaciones tradicionalmente olvidadas en los planes de protección social siguieron quedando marginadas. Las deficiencias de estos programas suelen deberse a una formulación y gestión deficientes, a la dificultad de acceso y a una grave falta de inversión. Esta última cuestión es especialmente evidente en África, Asia y los Estados Árabes<sup>44</sup>. Muchos Gobiernos de Asia y el Pacífico gastan sistemáticamente menos del 2 % de su producto interno bruto en protección social. Por consiguiente, menos de la mitad de la población está protegida por un programa de protección social<sup>45</sup>. A continuación se esbozan algunas esferas problemáticas clave y sus implicaciones para hacer efectivo el derecho al desarrollo y alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

## A. Selección de beneficiarios en un marco de universalidad

31. Todas las personas se enfrentan a vulnerabilidades a lo largo de la vida. Expertos y profesionales han señalado la importancia de tener en cuenta la vulnerabilidad en la creación y ejecución de programas de protección social, en lugar de tratar a estos como instrumentos ortodoxos. Además, las reformas a corto plazo, como la consolidación fiscal y los recortes del gasto en protección social, socavan los objetivos de desarrollo a largo plazo. Al aplicar planes de prestaciones dirigidos a los sectores más pobres de la población, excluyendo al mismo tiempo a grandes franjas de población, muchos Gobiernos exponen a los más vulnerables —como la clase media— a un riesgo considerable de dificultades económica y falta de capacidad para recuperarse tras las crisis económicas o ambientales<sup>46</sup>. Por ejemplo, en 2006, el Gobierno de Mongolia cambió su programa de protección social, dirigido a reducir la incidencia de la pobreza infantil, de un régimen específico a uno universal. Este cambio se tradujo en una reducción del 21 % de la brecha de pobreza infantil en solo ocho años<sup>47</sup>.

32. Muchos países latinoamericanos han conseguido ampliar la cobertura de la protección social a decenas de miles de trabajadores autónomos mediante un subsidio combinado con un mecanismo simplificado de régimen fiscal y cotizaciones a la seguridad social<sup>48</sup>. En 2007,

<sup>41</sup> Comunicación de Egipto.

<sup>42</sup> Comunicación del Togo.

<sup>43</sup> Comunicación de Asociación Comunidad Papa Juan XXIII.

<sup>44</sup> A/HRC/50/38; y Ortiz, “The case for universal social protection”, pág. 32.

<sup>45</sup> Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico y OIT, *The Protection We Want: Social Outlook for Asia and the Pacific* (publicación de las Naciones Unidas, 2021), págs. 14 y 15.

<sup>46</sup> *Ibid.*, pág. 33; Simone Cecchini y otros, eds., *Towards Universal Social Protection: Latin American Pathways and Policy Tools* (Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015), pág. 33.

<sup>47</sup> OIT y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), “Towards universal social protection for children: achieving SDG 1.3 – ILO-UNICEF joint report on social protection for children” (Ginebra y Nueva York, 2019), pág. 30.

<sup>48</sup> Ortiz, “The case for universal social protection”, pág. 34.

el Estado Plurinacional de Bolivia puso en marcha un programa universal de pensiones de vejez, denominado Renta Dignidad. El programa contribuyó a reducir la tasa de pobreza en un 14 %, aseguró los ingresos y el consumo de los beneficiarios, redujo el trabajo infantil a la mitad y aumentó la escolarización a casi el 100 %<sup>49</sup>. Los programas de protección social concebidos dentro de un marco universal crean estabilidad, garantiza que todos reciban cobertura y es, por tanto, un modelo más eficaz para el desarrollo económico y social que los regímenes específicos que no abordan los complejos factores de exclusión y las circunstancias de las personas necesitadas.

33. Los migrantes y solicitantes de asilo se han visto afectados de forma desproporcionada por las restricciones y los retrasos en los procedimientos de migración y asilo, el cierre de fronteras, la reducción de los fondos de emergencia, las restricciones a la libertad de circulación y unas condiciones de vida muy vulnerables debido a las restricciones por pandemias y los conflictos en curso. A ello se suma su situación ya de por sí vulnerable, que se traduce en un acceso más restringido a la atención sanitaria y los servicios esenciales, y en una mayor marginación y estigmatización por parte de los gobernantes y los medios de comunicación<sup>50</sup>. Para cumplir la meta 16.9 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, los Estados deben proporcionar, de aquí a 2030, una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de los nacimientos. Los documentos de identidad oficiales suelen ser necesarios para acceder a los regímenes de protección social; sin embargo, unos 1.100 millones de personas en todo el mundo carecen de identidad jurídica, lo que les impide recibir prestaciones de protección social<sup>51</sup>. Para llegar a las poblaciones más vulnerables, los sistemas universales de protección social deben prestar atención específica a las necesidades específicas de los migrantes y solicitantes de asilo, incluida la eliminación de las barreras administrativas.

34. La promoción de un marco universalista para los sistemas de protección social no requiere prestaciones y servicios homogéneos. Por el contrario, la determinación de los beneficiarios debe inscribirse en el marco del acceso universal basado en los derechos, con el fin de garantizar el ejercicio de los derechos para todos, al tiempo que se atienden las distintas necesidades<sup>52</sup>. La excesiva focalización y complejidad de los planes suele acarrear costos administrativos más elevados y una menor aceptación por parte de quienes pueden acogerse a ellos, debido al temor a ser considerados no merecedores<sup>53</sup> o a la falta de documentación oficial que demuestre que sí lo son. Los programas deben abarcar a quienes a menudo quedan excluidos de los regímenes específicos, como los trabajadores de la economía informal y de formas de empleo no tradicionales, y los migrantes. Al reducir las barreras para acceder a las prestaciones y redefinirlas como un derecho en lugar de un privilegio, los sistemas de protección social contribuirían al bienestar general de cada persona y de cada Estado.

## **B. Privatización de los sistemas de protección social**

35. Varios estudios han demostrado que las opciones privadas o de mercado para los sistemas de protección social, por ejemplo en el marco de las prácticas en materia de mitigación del cambio climático y atención de la salud, suelen dar lugar a un acceso fragmentado y precario a los servicios estatales cuando no se gestionan adecuadamente<sup>54</sup>. En comparación con los regímenes universales aplicados por el Estado, el uso de sistemas de protección social privados y regulados por el mercado supone un estancamiento de la cobertura, una reducción de las prestaciones, un aumento de las desigualdades de género y costos administrativos muy elevados. Los riesgos sistémicos se transfieren a las personas, y las posiciones fiscales empeoran significativamente dados los elevados costos de transición<sup>55</sup>.

<sup>49</sup> Véase <https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?id=53949>.

<sup>50</sup> A/76/257, párrafos 23, 37 y 39.

<sup>51</sup> A/HRC/50/38, párr. 32.

<sup>52</sup> Cecchini y otros, *Towards Universal Social Protection*.

<sup>53</sup> A/HRC/50/38, párr. 25.

<sup>54</sup> Jennifer Pribble, *Welfare and Party Politics in Latin America* (Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 2013).

<sup>55</sup> Ortiz, "The case for universal social protection", pág. 34.

Además, los regímenes elaborados y aplicados por el Estado tienen claras ventajas porque se basan en la autoridad legal. No se rigen por las fluctuaciones del mercado ni se aplican con ánimo de lucro, sino para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Por consiguiente, los Gobiernos, en consulta con las organizaciones de la sociedad civil, las comunidades y otras partes interesadas, deben asumir un papel de liderazgo en la protección social para que los sistemas de protección social sean un derecho y no un privilegio económico o social<sup>56</sup>. Este enfoque es coherente con el artículo 8 de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, que afirma que los Estados deben adoptar, en el plano nacional, todas las medidas necesarias para la realización del derecho al desarrollo y garantizar, entre otras cosas, la igualdad de oportunidades para todos en cuanto al acceso a los recursos básicos, la educación, los servicios de salud, los alimentos, la vivienda, el empleo y la justa distribución de los ingresos. Deben adoptarse también medidas eficaces para lograr que las mujeres participen activamente en el proceso de desarrollo.

36. Asimismo, la utilización de mecanismos de mercado para abordar los problemas relacionados con el cambio climático puede socavar el derecho de acceso a los recursos naturales, como la tierra y el agua potable, y amenazar así el derecho al desarrollo. La Declaración sobre el Derecho al Desarrollo hace un llamamiento explícito en favor de la plena realización del derecho de los pueblos a ejercer, con sujeción a las disposiciones pertinentes de los dos Pactos Internacionales de Derechos Humanos, su soberanía plena y completa sobre todos sus recursos y riquezas naturales (preámbulo y art. 1). Así pues, las prácticas de mitigación del cambio climático deben vigilarse no solo por su posible eficacia, sino también por su sostenibilidad, así como por su adecuación y adhesión al derecho internacional de los derechos humanos<sup>57</sup>. La formación para el empleo dirigida a los habitantes de las comunidades más vulnerables, donde a menudo se realizan proyectos basados en la tierra, es crucial para reducir los riesgos de aumento del desempleo, la pobreza y la desigualdad<sup>58</sup>. En Nuestra Agenda Común, el Secretario General aboga por una economía mundial revitalizada que no mida el éxito en función del actual margen restringido de beneficios y crecimiento, que son conceptos defendidos en el sector privado. Pide nuevas medidas que vayan más allá del producto interno bruto para determinar los aciertos de los Estados en las intervenciones de desarrollo. El Secretario General señaló que muchas de las normas actuales se centran en ganancias a corto plazo que a menudo se traducían en pérdidas a largo plazo en otros ámbitos, como el impacto ambiental. En lugar de una búsqueda incesante de un crecimiento sin fin, los Estados deben centrarse en hacer que la economía mundial sea “sostenible y equitativa” (párrs. 72 y 73).

37. El desarrollo de sistemas sólidos de protección social es esencial para construir economías inclusivas y equitativas tanto a nivel nacional como mundial. Chile y México han implantado el Plan de Acceso Universal a Garantías Explícitas y el Seguro Popular (2003-2019), respectivamente, para facilitar el acceso a la atención de la salud de quienes no están cubiertos por regímenes privados o contributivos<sup>59</sup>. En 2018, el programa Seguro Popular abarcó a más de 51 millones de personas que anteriormente no contaban con un seguro de salud del sector formal<sup>60</sup>. En vista de una emergencia sanitaria mundial y el envejecimiento de la población en muchas partes del mundo, el acceso universal a la atención de la salud es primordial para hacer realidad los derechos humanos, incluida la reducción de la pobreza.

### C. Acceso universal y equitativo a la atención de la salud

38. Si se tiene en cuenta la proximidad, la viabilidad económica y la capacidad de comunicación, los proveedores y centros de atención de salud no suelen ofrecer un acceso equitativo a todas las poblaciones. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha atribuido las disparidades en materia de salud entre diversos grupos a

<sup>56</sup> Cecchini y otros, *Towards Universal Social Protection*, pág. 34.

<sup>57</sup> *A/76/154*, párr. 30.

<sup>58</sup> *Ibid.*, párr. 97.

<sup>59</sup> Cecchini y otros, *Towards Universal Social Protection*, pág. 97.

<sup>60</sup> Susan W. Parker, Joseph Saenz y Rebecca Wong, “Health insurance and the aging: evidence from the ‘Seguro Popular’ program in Mexico”, *Demography*, vol. 55, núm. 1 (2018), págs. 361 a 386.

desigualdades de género, edad, condición social, origen étnico y raza<sup>61</sup>. La igualdad de acceso a una atención sanitaria de calidad es crucial para la protección social y el disfrute de los derechos. Este acceso debe estar concebido simultáneamente con otras políticas públicas eficaces, incluidas las relativas al empleo y al bienestar social. Las políticas de atención de salud deben tener una cobertura universal y estar encaminadas a la determinación y selección de los grupos marginados y en situación de vulnerabilidad para garantizar una atención equitativa mediante relaciones participativas y consensuadas con las comunidades<sup>62</sup>. La atención sanitaria integral es fundamental para alcanzar el Objetivo 3 de garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos a todas las edades.

39. Nuestra Agenda Común pide un plan mundial de vacunación, mayor autonomía y autoridad para la Organización Mundial de la Salud (OMS) de cara al futuro, y una inversión en preparación general frente a pandemias que tenga en cuenta las necesidades internacionales y las conexiones entre todas las formas de vida del planeta. Para remediar las desigualdades en la atención sanitaria, las iniciativas y los programas también deben tener en cuenta la educación para la salud. Muchos grupos carecen de iniciativas educativas integrales centradas en la salud en todas las etapas de la vida. La educación preventiva, incluida la educación sexual, es una herramienta esencial para que todas las personas comprendan los riesgos potenciales y sus derechos a la atención sanitaria y cómo acceder a ella.

40. En las dos últimas décadas, muchos países han puesto en marcha o ampliado la educación sobre sexualidad. Al establecer normas en materia de política y educación sobre derechos sexuales y reproductivos, algunos Estados están cerrando la brecha de la desigualdad de acceso a la educación, al trabajo y a la atención de la salud de quienes viven en comunidades marginadas y racializadas y en zonas rurales, especialmente las mujeres y las niñas. Dado que ningún contrato social digno de su nombre es posible sin la participación activa y en condiciones de igualdad de las mujeres y las niñas, estas iniciativas contribuyen al logro del Objetivo de Desarrollo Sostenible 5, consistente en promover la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y niñas<sup>63</sup>.

41. Además, la educación en materia de sexualidad y salud reproductiva disminuye la incidencia de embarazos de niñas y adolescentes, las enfermedades de transmisión sexual y la pobreza intergeneracional. Argentina ha puesto en marcha el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable para promover el conocimiento y acceso a los anticonceptivos, así como el Programa Nacional de Educación Sexual Integral, que “busca fomentar hábitos saludables y promover la toma de conciencia sobre el cuidado personal, las relaciones interpersonales, la sexualidad y los derechos de los niños y jóvenes, y garantizar el derecho de todos los estudiantes a recibir educación sexual en sus escuelas”<sup>64</sup>.

42. Las buenas prácticas identificables ofrecen un modelo para este tipo de iniciativas de cuidado de la salud. En 2011, Cuba estableció la Educación de la Sexualidad con Enfoque de Género y Derechos Sexuales, que procura incorporar la educación sexual en todos los niveles de escolaridad. Chile y la República Dominicana también pusieron en marcha programas similares para crear conciencia sobre la salud sexual y reproductiva entre los adolescentes y jóvenes<sup>65</sup>. Estos programas e iniciativas educacionales han tenido como resultado, entre otras cosas, un retraso en la edad de la primera relación sexual, un aumento del uso de anticonceptivos y de la protección contra las infecciones de transmisión sexual, y una disminución de la violencia de género. Estas intervenciones de salud pública son componentes esenciales de los programas eficaces de reducción de la pobreza y la desigualdad.

<sup>61</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano 2019: Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI* (Nueva York, 2019), pág. 58.

<sup>62</sup> OIT, Protección social universal para la dignidad humana.

<sup>63</sup> OMS, “Suelos de protección social universal para una mejor salud y bienestar”, sesión 2, Conferencia de alto nivel: Promover la acción intersectorial e interinstitucional para la salud y el bienestar en la Región Europea de la OMS: trabajar juntos para una mejor salud y bienestar, celebrada en París los días 7 y 8 de diciembre de 2016.

<sup>64</sup> Cecchini y otros, *Towards Universal Social Protection*, pág. 138.

<sup>65</sup> *Ibid.*, pág. 141.

## VI. El derecho al desarrollo como marco para la protección social universal mediante la igualdad de oportunidades para el desarrollo

43. El aumento mundial de las desigualdades de renta y riqueza refleja las desigualdades en las oportunidades de desarrollo. El *Informe sobre la desigualdad global 2022* indicó que, en solo 15 años, la proporción de la riqueza mundial de los multimillonarios había pasado del 1 % a más del 3 %, y que el aumento más pronunciado se había producido en 2020. A pesar de esta tendencia, la desigualdad dentro de los Estados ha superado a la desigualdad mundial entre países. La desigualdad social y económica en los Estados no ha sido uniforme: algunos países, como la India, la Federación de Rusia y los Estados Unidos de América, han experimentado aumentos espectaculares, mientras que otros, como China y muchos países europeos, han experimentado aumentos relativamente pequeño<sup>66</sup>. Estas tendencias mundiales deberían guiar la búsqueda de estrategias para abordar la desigualdad. ¿Qué puede aprender el resto del mundo de lo que están haciendo los Estados que han tenido resultados bastante satisfactorios en la reducción de la desigualdad?

44. El Mecanismo de Expertos sobre el Derecho al Desarrollo afirma que “la desigualdad no es inevitable sino una opción política”<sup>67</sup>. Como opción política, corresponde a los Gobiernos y los responsables de formular políticas poner en marcha programas y plataformas políticas integrales, inclusivos y sostenibles para hacer frente a estas crecientes disparidades. Los Estados también deben afirmar su adhesión a los principios internacionales de derechos humanos, como la igualdad de oportunidades para el desarrollo, como se enuncia en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo y en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 8, relativo a promover un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, y lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos para 2032.

45. La aplicación de un enfoque basado en los derechos para la formulación y puesta en marcha de políticas públicas es fundamental para lograr el desarrollo social y económico y crear sociedades justas y equitativas. Ampliar los derechos de las personas pertenecientes a grupos marginados y enmarcar las políticas, incluidos los sistemas de protección social, dentro de esos derechos disminuirá las desigualdades sistémicas dentro de los Estados. Si ello se combina con la colaboración mundial y el intercambio de buenas prácticas se reducirá la brecha de desigualdad entre los países. Esa cooperación está en consonancia con el párrafo 3 del artículo 3 de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, que dice lo siguiente: “Los Estados tienen el deber de cooperar mutuamente para lograr el desarrollo y eliminar los obstáculos al desarrollo”. Los sistemas de protección social universal destinados a reducir las desigualdades también están en consonancia con la disposición del párrafo 3 del artículo 3 de la Declaración que insta a los Estados a realizar sus derechos y sus deberes de modo que promuevan un nuevo orden económico internacional basado en la igualdad soberana, la interdependencia, el interés común y la cooperación entre todos los Estados.

46. La Declaración reconoce que la persona humana es el sujeto central del proceso de desarrollo y que toda política de desarrollo debe por ello considerar al ser humano como participante y beneficiario principal del desarrollo (preámbulo, véase también el art. 2). Considerando los aspectos individuales y comunitarios de la protección social como un derecho humano y no como un privilegio, la formulación y aplicación de las políticas deben minimizar la estigmatización social de los beneficiarios de los programas de prestaciones. El refuerzo del tejido social mediante la adopción de un enfoque basado en los derechos reduciría en última instancia el fenómeno de la “no percepción de prestaciones”, en el que las personas con derecho a percibir prestaciones ni siquiera las solicitan debido a obstrucciones administrativas, falta de información clara por parte de las instituciones que ofrecen las prestaciones o sentimientos de incapacidad personal para cuidar de uno mismo o de los miembros de la familia<sup>68</sup> basados en marcos culturales de aceptabilidad.

<sup>66</sup> Chancel y otros, *Informe sobre la desigualdad global 2022*, págs. 11 y 15.

<sup>67</sup> *Ibid.*, pág. 11.

<sup>68</sup> [A/HRC/50/38](#).

## VII. Reforzar la capacidad de los Estados para mejorar la protección social universal

47. Los sistemas eficaces de protección social universal deben construirse dentro de un sistema de políticas y programación definido a nivel nacional que tenga en cuenta el derecho de todo individuo “a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”, como establece el artículo 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Los Gobiernos y los encargados de formular políticas deben elaborar programas y políticas que garanticen un nivel básico de seguridad de ingresos, establezcan pisos de protección social y amplíen el acceso a la atención sanitaria esencial para todos. El Mecanismo de Expertos sobre el Derecho al Desarrollo afirma la recomendación del Secretario General de que los Estados utilicen un enfoque multilateral en la creación e implementación de sistemas de protección social que sea transparente, participativo e impulsado por los pares, y orientado a resolver los problemas aprovechando las capacidades de todos las instancias competentes, en lugar de guiarse únicamente por mandatos o instituciones<sup>69</sup>. La colaboración multilateral fomentará marcos de desarrollo más eficaces, sostenibles e inclusivos para promover la prosperidad y abordar los retos relacionados con los derechos humanos, como la pobreza, el racismo, el sexismo, el cambio climático y la escasez de recursos.

48. Los puntos de acción que la Alianza Mundial por la Protección Social Universal recomienda que adopten los Estados y los asociados internacionales para crear y aplicar sistemas de protección social eficaces ofrecen un marco útil para reducir la desigualdad mundial. Estos puntos promueven la prestación de servicios de protección social a lo largo de todo el ciclo vital, lo que requiere establecer sistemas de protección social anclados en las estrategias y la legislación nacionales; una cobertura universal basada en los derechos e inclusiva para que nadie se quede atrás; y políticas y procedimientos de protección social basados en las prioridades nacionales, en colaboración con todas las partes interesadas<sup>70</sup>. Esto subraya la importancia de las obligaciones de los Estados para reducir las desigualdades sociales y económicas internas.

49. La Alianza Mundial por la Protección Social Universal también recomienda que los países y los asociados internacionales aseguren “la sostenibilidad y la equidad de los sistemas de protección social dando prioridad a formas de financiación nacional fiables y equitativas, que puedan complementarse con la cooperación internacional”. Esto pone de relieve la importancia de la cooperación internacional y de las asociaciones mundiales para reducir las desigualdades económicas mundiales. En consonancia con lo dispuesto en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, la Alianza Mundial por la Protección Social Universal destaca la importancia de la participación y el diálogo social en la formulación y ejecución de los programas de protección social. Pide que se tomen medidas para reforzar la gobernanza de los sistemas de protección social mediante el liderazgo institucional, la coordinación multisectorial y la participación de los agentes sociales para generar un apoyo amplio y promover la eficacia de los servicios.

50. El presente estudio confirma la urgente necesidad de intervenciones relacionadas con los sistemas de protección social universal en la gobernanza nacional y mundial. A la luz de las perturbaciones causadas por la pandemia COVID-19, la creciente escasez de recursos, el aumento de los casos de desastres naturales debido a la crisis climática y el aumento de las desigualdades sociales y económicas en los Estados y entre ellos, los Gobiernos deben trabajar juntos para apoyar y aplicar una norma mundial de protección social. Estas intervenciones deben estar orientadas a la reducción de la pobreza y la desigualdad. La comunidad internacional estará más cerca de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030, así como una forma de vida más sostenible y equitativa para todos, si se incorpora el concepto de igualdad de oportunidades para el desarrollo en los llamamientos existentes para que se aplique un enfoque centrado en los derechos de las políticas de protección social con normas acordadas a nivel mundial.

<sup>69</sup> A/75/982.

<sup>70</sup> Alianza Mundial por la Protección Social Universal, “A call to action”.

## VIII. Solidaridad y cooperación internacionales

51. Aunque este es un mundo de abundancia, millones de personas en todo el mundo siguen viviendo en terribles condiciones de privación. En palabras de Mahatma Gandhi, el mundo tiene suficiente para las necesidades de todos, pero no suficiente para la codicia de todos. Esta realidad exige una solidaridad mundial en la lucha contra la pobreza y la desigualdad. En un mundo cada vez más integrado en el que las cuestiones transnacionales adquieren cada vez mayor importancia, las reformas de las políticas nacionales solo llegarán hasta cierto punto. Los retos mundiales actuales exigen nuevos modelos de desarrollo y sistemas de gobernanza mundial reformados, basados en un replanteamiento del multilateralismo y el fortalecimiento de la solidaridad, que reconozcan las interdependencias de todas las personas y entre los seres humanos y la naturaleza<sup>71</sup>. Para hacer frente a las crecientes desigualdades mundiales y a la persistencia de la pobreza es necesario reestructurar las políticas de cooperación internacional y los modelos de asociación mundial desde una perspectiva solidaria, orientada a la acción y centrada en las personas<sup>72</sup>. Estas alianzas mundiales son esenciales para la reducción de la desigualdad porque la cooperación internacional a nivel bilateral y multilateral refuerza las capacidades nacionales para aplicar políticas públicas que estén en consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el derecho al desarrollo.

52. Desde la perspectiva del derecho al desarrollo, la creación de capacidad institucional y financiera para apoyar las redes de seguridad social, en particular para hacer frente a los efectos de perturbaciones externas sobre el bienestar de las personas, conlleva una dimensión internacional. La dimensión internacional del derecho al desarrollo exige justicia para los vulnerables del mundo, especialmente de los países en desarrollo y países menos adelantados<sup>73</sup>. En tiempos de crisis y en un contexto de pobreza crónica, los Estados deben garantizar, con la ayuda de la cooperación internacional cuando sea necesario, que todos disfruten de los derechos económicos, sociales y culturales. No hacerlo iría en detrimento de la consecución de los Objetivos y la realización del derecho al desarrollo<sup>74</sup>. La Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social encomienda a los Estados que adopten medidas concretas para hacer efectivo el derecho al desarrollo mediante la formulación de políticas y medidas nacionales e internacionales y el establecimiento de un orden internacional justo basado en la igualdad, las ventajas mutuas y la observancia estricta y el respeto de la soberanía nacional.

53. Las instituciones financieras internacionales tienen la obligación de velar por que no se exija a los prestatarios que reduzcan el gasto en protección social en detrimento del disfrute de los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo. El Banco Mundial reconoce que los países necesitan crear sistemas universales de protección social para hacer frente a las crisis, que probablemente serán más frecuentes a medida que “las tendencias mundiales a largo plazo, como la evolución de la naturaleza del trabajo, el cambio demográfico, el cambio climático y los conflictos y la fragilidad, reconfiguren las economías y las sociedades”<sup>75</sup>. Los países deben crear sistemas de protección social que ayuden a las personas y a las familias —especialmente las vulnerables— a hacer frente a las crisis y las perturbaciones. Esto incluye mejorar la productividad ofreciendo oportunidades de empleo a las poblaciones en edad de trabajar, invirtiendo en salud pública y educación, y protegiendo a las poblaciones que envejecen. Las instituciones financieras internacionales tienen un papel decisivo que

<sup>71</sup> UNRISD, *Crisis of Inequality*, pág. 24.

<sup>72</sup> Asociación Comunidad Papa Juan XXIII, declaración escrita sobre el derecho al desarrollo y las desigualdades presentada para el 39º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/39/NGO/85).

<sup>73</sup> Shyami Puvimanasinghe, “International solidarity in an interdependent world”, cap. 14, ACNUDH, *Realizing the Right to Development: Essays in Commemoration of 25 Years of the United Nations Declaration on the Right to Development* (publicación de las Naciones Unidas, 2013), pág. 189.

<sup>74</sup> Equipo especial de alto nivel sobre la aplicación del derecho al desarrollo, “The right to development in practice: provisional lessons learned”, cap. 32, ACNUDH, *Realizing the Right to Development*, pág. 471.

<sup>75</sup> Banco Mundial, “Protección social”. Disponible en [www.bancomundial.org/es/topic/socialprotection/overview](http://www.bancomundial.org/es/topic/socialprotection/overview).

desempeñar a la hora de complementar los esfuerzos de los Estados para mejorar el capital humano y la productividad, y fomentar la resiliencia mediante la protección social.

54. Las condiciones de préstamo de las instituciones financieras internacionales y las medidas de austeridad que estas prescriben a menudo obstaculizan la capacidad de los países para ejecutar programas de protección social. Las medidas de austeridad prescritas y los programas de ajuste estructural destinados a reducir el gasto público suelen traducirse en la supresión de subsidios para los servicios sociales, como la educación y la salud<sup>76</sup>. Además, la liberalización del comercio y la devaluación de la moneda pueden restringir los recursos del Estado y limitar su capacidad para crear y aplicar sistemas eficaces de protección social. Por ello, las instituciones financieras internacionales tienen la obligación de velar por que las condicionalidades no agraven la pobreza ni profundicen la desigualdad.

55. También está surgiendo una lógica empresarial que promueve la utilización por las empresas de sus activos y capacidades para igualar las condiciones, crear oportunidades para todos y reducir las brechas sociales y económicas. Además de las perturbaciones sociales, la desigualdad crea importantes riesgos para el rendimiento empresarial, como una menor innovación, una producción ineficiente, un capital humano disminuido y mayores fricciones financieras que pueden conducir a la inestabilidad<sup>77</sup>. Las empresas pueden complementar los esfuerzos de los Estados para reducir la desigualdad respetando los derechos humanos como punto de partida de sus actividades, mejorando la igualdad de acceso a productos y servicios esenciales, creando puestos de trabajo y oportunidades económicas para todos, acogiendo la diversidad y la inclusión, distribuyendo el valor y el riesgo de forma equitativa dentro de la organización, posibilitando la acción de los Gobiernos frente a la desigualdad, promoviendo la sostenibilidad y acelerando las medidas para hacer frente al cambio climático<sup>78</sup>.

56. La mayoría de los Estados, organizaciones internacionales, organizaciones de la sociedad civil y académicos que presentaron contribuciones para el presente estudio coincidieron en que la cooperación internacional y las alianzas mundiales eran esenciales para reducir la pobreza y la desigualdad en todo el mundo. Los llamamientos a la cooperación internacional en los esfuerzos por reducir la desigualdad surgen del reconocimiento de que cada país, en particular los de ingreso bajo, tiene una capacidad interna limitada para aplicar las medidas de protección social necesarias. Por consiguiente, se necesitan nuevos mecanismos a nivel internacional para proporcionar los incentivos adecuados y la sostenibilidad financiera esenciales para establecer sistemas sólidos de protección social<sup>79</sup>. El establecimiento de pisos de protección social como medio para luchar contra la pobreza y el aumento de las desigualdades es, en última instancia, una responsabilidad conjunta. Reconstruir para mejorar tras la pandemia de COVID-19 a fin de lograr una mayor resiliencia frente a futuras crisis requiere la solidaridad internacional para construir sistemas universales de protección social que cubran a los más pobres y marginados, así como a quienes actualmente disponen de recursos para pagar<sup>80</sup>. Esto está en consonancia con la disposición de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo relativa al deber de los Estados de cooperar entre sí para lograr el desarrollo y eliminar los obstáculos con que tropiezan.

57. Estos ámbitos de cooperación incluyen el intercambio de experiencias y la asistencia técnica a los países en desarrollo para la formulación de políticas de reducción de la pobreza y la desigualdad. La colaboración también adopta la forma de programas de financiación que proporcionan recursos y capacidades a los países de renta baja y media para apoyar las iniciativas de recuperación pospandémica, entre ellas, la renegociación de la deuda y el mejoramiento de las condiciones de acceso a la financiación<sup>81</sup>. Una iniciativa prometedora al respecto es la histórica resolución sobre cooperación fiscal internacional aprobada por la

<sup>76</sup> Bonny Ibhawoh, "Structural adjustment, authoritarianism and human rights in Africa", en *Comparative Studies of South Asia, Africa and the Middle East*, vol. 19, núm. 1 (1999).

<sup>77</sup> Todd Cort, Stephen Park y Decio Nascimento, "Disclosure of corporate risk from socio-economic inequality", *Social Science Research Network*, 18 de marzo de 2022.

<sup>78</sup> Business Commission to Tackle Inequality, "Tackling inequality: the need and opportunity for business action" (Consejo Empresarial Mundial para el Desarrollo Sostenible, 2022).

<sup>79</sup> ACNUDH, "World needs to prepare for next crisis by setting up Global Fund for Social Protection now".

<sup>80</sup> Bachelet, De Schutter y Ryder, "Universal social protection floors are a joint responsibility".

<sup>81</sup> Comunicación del Ecuador.

Asamblea General en 2022<sup>82</sup>. La resolución presenta una hoja de ruta para iniciar un proceso intergubernamental en cuestiones de tributación bajo los auspicios de las Naciones Unidas. Esta iniciativa promete un enfoque democrático y transparente para reformar la arquitectura fiscal mundial, que es fundamental para hacer frente a las desigualdades globales y mejorar la capacidad nacional de aplicar políticas de protección social. El objetivo es fortalecer la inclusividad y la eficacia de la cooperación internacional en materia de tributación, incluida la posibilidad de crear un instrumento de cooperación internacional en cuestiones de tributación.

58. Otra iniciativa que promete fomentar la cooperación internacional para la reducción de la desigualdad es la convocatoria de un fondo mundial para la protección social. Este nuevo mecanismo de financiación internacional complementaría y apoyaría los esfuerzos de movilización de recursos nacionales para lograr la protección social universal<sup>83</sup>. Esta propuesta ha recibido el apoyo de varios Estados, así como del Consejo de Derechos Humanos<sup>84</sup>. El fondo mundial para la protección social permitiría aumentar el nivel de apoyo a los países de ingreso bajo, ayudándoles a establecer y mantener planes de protección social en beneficio de sus habitantes e incrementado la resiliencia de los sistemas de protección social frente a las crisis<sup>85</sup>.

59. Al defender la creación de un fondo mundial para la protección social, el Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos señaló que la crisis de la pobreza tras la pandemia de COVID-19 brinda una oportunidad única para reforzar la solidaridad internacional en favor de la protección social<sup>86</sup>. El fondo mundial para la protección social serviría como medio para cerrar la brecha de financiación a la que se enfrentan los países de ingreso bajo en el establecimiento de pisos de protección social, proteger la resiliencia social de esos países frente a futuras crisis y apoyar una mayor movilización de recursos nacionales para la protección social.

60. La cooperación internacional para la reducción de la desigualdad también puede adoptar la forma de intercambio de conocimientos. El aprendizaje compartido puede incluir el intercambio de información sobre experiencias, la transferencia de conocimientos prácticos y la asistencia técnica a los países en desarrollo para la formulación de políticas públicas de desarrollo sostenible. Ese entendimiento compartido puede agilizar el proceso de desarrollo, al tiempo que crea mecanismos de rendición de cuentas y ejerce presión para influir en un cambio positivo<sup>87</sup>.

61. En su estudio de 2021 relativo al modo de hacer efectivo el derecho al desarrollo para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el Mecanismo de Expertos subrayó la importancia de la acción nacional en la realización del derecho al desarrollo y la Agenda 2030<sup>88</sup>. El Mecanismo también destacó la necesidad de que los esfuerzos nacionales de desarrollo se sustenten en un entorno económico internacional favorable. La Agenda 2030 refleja el compromiso de los Estados de promover la coherencia de las políticas y un entorno propicio para el desarrollo sostenible a todos los niveles en el que participen todas las instancias y de revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible<sup>89</sup>. El Mecanismo de Expertos reitera su llamamiento para que los Estados renueven su adhesión a la cooperación internacional y la solidaridad mundial, que son esenciales para hacer frente a las desigualdades cada vez mayores dentro de los Estados y entre ellos.

<sup>82</sup> Resolución 77/244.

<sup>83</sup> A/HRC/47/36; y De Schutter, “Can a global social protection fund prevent the next economic crisis?”.

<sup>84</sup> Michael Cichon, “The global fund for social protection and the global accelerator for jobs and social protection: can these two initiatives be strategically combined?”, <https://socialprotection.org>, 17 de febrero de 2022.

<sup>85</sup> De Schutter, “Can a global social protection fund prevent the next economic crisis?”.

<sup>86</sup> A/HRC/47/36.

<sup>87</sup> Brasil, “Implementation of the right to development at the national, regional and international levels”.

<sup>88</sup> A/HRC/48/63.

<sup>89</sup> *Ibid.*, párr. 5.

## IX. Coordinación, vigilancia y evaluación

62. El logro de una protección social integral que reduzca las desigualdades y no deje a nadie atrás requiere una coordinación entre múltiples partes interesadas que incluya al Gobierno, al sector privado, la sociedad civil, el mundo académico y las comunidades vulnerables. La coherencia de políticas entre los distintos niveles de gobierno es fundamental para desarrollar estrategias de aplicación integradas. Esto requiere un compromiso proactivo con las partes interesadas en todas las fases del ciclo de políticas y de la intervención estratégica, incluido el intercambio de conocimientos y experiencias<sup>90</sup>.

63. Una limitación clave de los actuales programas de reducción de la pobreza y la desigualdad, incluidos los sistemas de protección social, es la necesidad de coordinación local, nacional e internacional. Por ejemplo, el PNUD ha señalado que una importante deficiencia de la red de protección social del Brasil, integrada por varios programas encaminados a garantizar niveles de vida básicos para todos y asegurar la estabilidad de los ingresos de las poblaciones vulnerables, es que no se creó sobre la base de una labor coordinada. Cada elemento puede haber tenido una coherencia interna; sin embargo, cuando se reunieron, crearon solapamientos y lagunas importantes. En consecuencia, la red ofrece una serie de prestaciones a los trabajadores formales y a menudo no protege a las personas más vulnerables, muchas de las cuales se encuentran en el mercado laboral informal<sup>91</sup>. Esta falta de coordinación socava la capacidad de los Estados para vigilar y evaluar la eficacia y el impacto de los programas de reducción de las desigualdades.

64. Algunos países han desarrollado herramientas de coordinación y coherencia de políticas que pueden servir de modelo a otros. Un ejemplo es el Plan de Acción Nacional sobre Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible, en Italia, que está conectado con las estrategias nacionales de desarrollo sostenible del país<sup>92</sup>. El Plan pretende reforzar la coherencia de las políticas y coordinar las intervenciones de lucha contra la pobreza y la desigualdad dentro de los marcos más amplios de las políticas nacionales de desarrollo. Asimismo, el Foro Nacional para el Desarrollo Sostenible sirve de plataforma de consulta entre las instituciones gubernamentales y la sociedad civil para reforzar la Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible y mejorar la participación en el proceso de implementación y seguimiento de la Agenda 2030.

65. A nivel regional, una buena práctica en la coordinación de políticas de reducción de la pobreza y la desigualdad es la política regional europea sobre pobreza y desigualdad, que se basa en la Carta Social Europea y sus disposiciones sobre el derecho a la seguridad social, el derecho a la protección social y el derecho a los servicios de bienestar social. La Carta es el único tratado internacional que reconoce que toda persona tiene derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social (art. 30). Exige a las partes que adopten un enfoque global y coordinado consistente en un marco analítico, un conjunto de prioridades y las medidas correspondientes para prevenir y eliminar los obstáculos al acceso a los derechos sociales, en particular al empleo, la vivienda, la formación, la educación, la cultura y la asistencia social y médica<sup>93</sup>.

## X. Más allá de los sistemas de protección social: programa de trabajo decente

66. Los programas de protección social pueden mejorar el capital humano y la productividad, aumentar la resiliencia y reducir las desigualdades. Sin embargo, para ser eficaces, deben complementarse con otras políticas y estrategias que aborden los factores macroeconómicos de la desigualdad, como el desempleo y las disparidades de ingresos. Más allá de los sistemas de protección social, la lucha contra la pobreza y la desigualdad requiere

<sup>90</sup> Comunicación de Bella Anis, Juta Mewangi (Malasia).

<sup>91</sup> André Portela Souza y otros, "Social protection response to COVID-19 in Brazil", COVID-19 policy documents series, núm. 27 (New York, UNDP, 2020).

<sup>92</sup> Comunicación de Asociación Comunidad Papa Juan XXIII.

<sup>93</sup> Carta Social Europea, art. 30.

una intervención estratégica en materia de políticas para romper el ciclo de la pobreza. Una de estas intervenciones es el programa de trabajo decente, cuyo objetivo es romper el ciclo de la pobreza creando nuevos ciclos de oportunidades y de creación de riqueza local. El programa de trabajo decente se basa en cuatro pilares: creación de empleo, protección social, derechos laborales y diálogo social. Prevé que se establezcan prioridades para abordar los distintos aspectos de la pobreza y los grupos de personas que viven en ella, y que se creen oportunidades de trabajo que sea productivo y proporcione ingresos justos, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para todos, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración social, y libertad para que las personas expresen sus preocupaciones, se organicen y participen en las decisiones que afectan a sus vidas e igualdad de oportunidades<sup>94</sup>. Como estrategia de protección social y de reducción de la pobreza y la desigualdad, el programa de trabajo decente fomenta el derecho al desarrollo puesto que está centrado en la participación, la representación y el empleo.

## XI. Conclusiones y recomendaciones

67. **Inversiones en los sistemas de protección social.** La pobreza y la desigualdad siguen siendo retos fundamentales para los Estados y la comunidad mundial. Reducir la desigualdad en los países y entre ellos es esencial para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y construir una economía mundial más equitativa y resistente a las crisis. El éxito en la reducción de la desigualdad en todo el mundo requerirá que los Estados inviertan en programas de protección social y alianzas internacionales sostenidas para apoyar esos programas en países y regiones en desarrollo con recursos limitados. Dichas alianzas deben adoptar un enfoque holístico de la reducción de la desigualdad, que incluya abordar los retos mundiales que agravan la desigualdad, como las pandemias, el cambio climático, la volatilidad económica, la fragilidad y la vulnerabilidad ante las crisis y los desastres naturales. Estas perturbaciones que intensifican la desigualdad solo pueden mitigarse mediante un cambio de sistema a gran escala que implique reequilibrar las estructuras de poder existentes y crear alianzas que puedan efectuar un cambio transformador<sup>95</sup>.

68. **Enfoques multisectoriales.** Para abordar las desigualdades mundiales es necesario aplicar un enfoque multisectorial concertado a la formulación de la política económica y la financiación de un desarrollo sostenible e inclusivo. Esto abarca reformas de la política fiscal, movilización de recursos internos, inversiones del sector privado y reformas de la gobernanza mundial para garantizar regímenes comerciales internacionales justos. Las reformas fiscales deben orientarse hacia una mayor movilización de recursos para reforzar la capacidad nacional de ejecutar y mantener programas universales de protección social.

69. **Enfoques multidimensionales.** En el desarrollo de políticas y estrategias públicas, los Estados deben adoptar enfoques multidimensionales a la reducción de la desigualdad a fin de abordar la complejidad de los factores políticos, sociales y económicos que afianzan y amplían la desigualdad. Para ser eficaces, las medidas de reducción de la desigualdad, como los sistemas de protección social, deben complementarse con otras medidas de reducción de la pobreza y redistribución de la riqueza, como las que amplían las oportunidades de empleo decente.

70. **Vigilancia y evaluación en los países.** Los Estados deben reforzar los procesos de vigilancia, evaluación y rendición de cuentas relativos a las políticas de reducción de la desigualdad y su aplicación, incorporando una participación ciudadana inclusiva. Para ser eficaces, las herramientas de vigilancia y evaluación deben estar en consonancia con objetivos específicos de reducción de la pobreza y la desigualdad.

<sup>94</sup> OIT, “Trabajo decente”. Disponible en <https://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang-es/index.htm>.

<sup>95</sup> UNRISD, *Crises of Inequality*.

71. **Índices de referencia universales.** Más allá de los índices de referencia de cada país para la reducción de la desigualdad, también se necesitan directrices universales que proporcionen indicadores cualitativos y cuantitativos que evalúen la eficacia de los sistemas de protección social y otros programas de reducción de la desigualdad.

72. **Cooperación y coordinación.** En el desarrollo y la ejecución de programas para reducir la pobreza y la desigualdad, los Estados deben promover una mayor coordinación entre las intervenciones de las instituciones nacionales y los gobiernos subnacionales. Los Estados y las organizaciones internacionales deben asociarse con las organizaciones de la sociedad civil y otros grupos representativos para crear sistemas de protección social integrales y universales donde aún no existan, y reforzarlos donde existan, haciendo hincapié en el apoyo a las poblaciones históricamente excluidas y marginadas.

---