

**Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales****Niveles mínimos de protección social: un elemento esencial del derecho a la seguridad social y de los objetivos de desarrollo sostenible****Declaración del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*****Antecedentes**

1. La protección de los derechos económicos, sociales y culturales ha ido cobrando importancia a nivel nacional e internacional, en parte en respuesta a los muchos cambios económicos y sociales que se están produciendo en distintas regiones del mundo. En muchos países desarrollados, la preocupación por que estos derechos no estén protegidos ha surgido a raíz de los efectos de la reciente recesión económica. Muchos países en desarrollo, sin embargo, han registrado unas tasas de crecimiento relativamente elevadas, lo que les ha permitido acceder a los recursos necesarios para poner en marcha y aplicar progresivamente programas de protección social. En este contexto, el establecimiento de unos niveles mínimos de protección social definidos a escala nacional¹ entendidos como un conjunto básico de garantías sociales esenciales, en dinero y en especie, se considera fundamental para promover una seguridad básica de los ingresos y el acceso a la atención de la salud, y para facilitar el disfrute de varios derechos económicos y sociales por los grupos de población más marginados (véase A/HRC/28/35, párr. 2).

2. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en algunas de sus observaciones finales sobre los informes en relación con la realización del derecho a la seguridad social por los Estados partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ha recomendado el establecimiento de unos niveles mínimos de protección social que garanticen a las personas unos derechos legales como elemento inicial cuyo desarrollo progresivo dará lugar a un sistema de seguridad social universal y amplio,

* La presente declaración, aprobada por el Comité en su 54º período de sesiones, celebrado del 23 de febrero al 6 de marzo de 2015, se elaboró de conformidad con la práctica del Comité respecto de la aprobación de declaraciones (véase *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 2011, Suplemento N° 2 (E/2011/22)*, capítulo II, sección K).

¹ Organización Internacional del Trabajo (OIT), Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (N° 202).



en pleno cumplimiento de los requisitos enunciados en el artículo 9 del Pacto. En una carta de mayo de 2012, el Presidente del Comité señaló a la atención de los Estados partes en el Pacto que en todo cambio o ajuste propuesto en materia de políticas para hacer frente a las consecuencias negativas de las medidas de austeridad en el disfrute de los derechos enunciados en el Pacto se debe especificar un contenido básico mínimo de los derechos o un nivel mínimo de protección social, concepto desarrollado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y velar por que ese contenido mínimo básico siempre esté protegido.

3. Además, una de las metas incluidas en la propuesta de objetivo 1 de los objetivos de desarrollo sostenible para después de 2015 es la puesta en práctica a nivel nacional de sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos (véase A/68/970 y Corr.1).

Objetivo

4. Como continuación de su llamamiento a los Estados para que armonicen explícitamente los objetivos de desarrollo sostenible, así como los indicadores y los criterios de referencia para alcanzarlos, con los principios y las normas de derechos humanos, incluidos los relativos al derecho a no ser discriminado, a la igualdad entre hombres y mujeres, a la participación y la inclusión, y a la transparencia y la rendición de cuentas², el Comité reitera en la presente declaración que la observación general N° 19 sobre el derecho a la seguridad social y la Recomendación N° 202 de la OIT sobre los pisos de protección social se refuerzan mutuamente.

5. La definición del derecho a la seguridad social que figura en la observación general N° 19 hace referencia a tres elementos básicos:

- a) El concepto de seguridad social en cuanto que derecho humano y necesidad económica y social para el desarrollo y el progreso;
- b) La reafirmación del carácter redistributivo de la seguridad social y su función en la promoción de la inclusión social;
- c) La responsabilidad general y principal del Estado de hacer efectivo el derecho a la seguridad social.

6. Estos elementos son parte integrante del conjunto definido a nivel nacional de garantías básicas en materia de seguridad social de los niveles mínimos de protección social, que tienen por fin garantizar la dignidad humana y prevenir o aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social. Además, el elemento de estos niveles mínimos de protección social consistente en garantizar la disponibilidad, la continuidad y el acceso a servicios públicos como el agua, el saneamiento, la salud, la educación y el trabajo social centrado en la familia se deriva de varios derechos consagrados en el Pacto.

Obligaciones básicas

7. Los niveles mínimos de protección social requieren un conjunto de garantías básicas de seguridad social que aseguren el acceso universal a unos servicios esenciales de atención de la salud y una seguridad básica de los ingresos. Estas garantías pueden materializarse a través de transferencias en dinero y en especie, por ejemplo por medio de prestaciones por hijos a cargo, prestaciones de apoyo a los ingresos combinadas con garantías en materia de

² Carta del Presidente del Comité sobre la agenda para el desarrollo después de 2015, de fecha 30 de noviembre de 2012.

empleo para los pobres en edad de trabajar, un sistema universal de pensiones para las personas de edad financiado con cargo a los impuestos, y prestaciones para personas con discapacidad o para personas que han perdido al principal sustento de la familia.

8. De conformidad con la observación general N° 19, estas garantías constituyen la obligación fundamental de los Estados de garantizar el acceso a la seguridad social proporcionando, además de un acceso adecuado a servicios esenciales, unas prestaciones mínimas a todas las personas y familias que les permitan obtener al menos la atención de salud esencial, alojamiento y vivienda básicos, agua y saneamiento, alimentos y las formas más elementales de educación. La referencia a “todas” recoge el principio de la universalidad de los derechos humanos y la noción de que todas las personas importan. Del mismo modo, los niveles mínimos nacionales de protección social tienen por objetivo garantizar la seguridad de los ingresos y el acceso a servicios básicos a lo largo de todo el ciclo vital, prestando especial atención a los más vulnerables y desfavorecidos, como los niños, las personas de edad, las personas con discapacidad, los trabajadores del sector informal y los no nacionales (véase A/HRC/28/35, párrs. 37 a 53).

Mujeres

9. Con frecuencia las mujeres no tienen derecho a prestaciones de seguridad social y a una pensión, bien porque forman parte de la economía informal, bien porque se enfrentan a más dificultades para cumplir los criterios de admisibilidad o simplemente porque realizan un trabajo no remunerado que no está reconocido como una contribución económica a sus comunidades o sociedades. Un obstáculo adicional es que a menudo las mujeres son consideradas principalmente como personas que dependen de su cónyuge y no como titulares de derechos individuales. En este contexto, el Comité pone de relieve que varias garantías básicas incluidas en los niveles mínimos nacionales de protección social, como la salud materna, el cuidado de los niños y las pensiones y las prestaciones por maternidad, contribuyen al establecimiento de prestaciones de carácter universal. Estas prestaciones también reducen la desigualdad por razón de género, ya que alivian la carga que deben soportar las mujeres, que siguen asumiendo una parte desproporcionada de las responsabilidades en el hogar.

Efectividad progresiva

10. Al tiempo que señala que el concepto de nivel mínimo de protección social es una obligación básica sin la cual los derechos económicos y sociales, incluido el derecho a la seguridad social, pierden su sentido, el Comité recuerda a los Estados partes en el Pacto su obligación de hacer progresivamente efectivo el derecho a la seguridad social, como se indica en la observación general N° 19. Este aspecto también está recogido en la Recomendación de la OIT N° 202, que prevé estrategias para ampliar la seguridad social a fin de garantizar unos niveles cada vez más altos de protección al mayor número posible de personas. De hecho, si se utilizan como umbral y no como techo, y siempre cuando se establezcan y apliquen de conformidad con las normas y principios de derechos humanos, los niveles mínimos de protección social poseen un gran potencial para facilitar el ejercicio efectivo de distintos derechos económicos y sociales.

11. El Comité celebra que países con distintos grados de desarrollo económico y social estén aplicando gradualmente niveles mínimos de protección social a través de una amplia serie de programas y medidas, como se muestra en el *Informe mundial sobre la protección social, 2014-2015*, de la OIT.

12. En algunos países de ingresos más bajos, en los que las redes de protección social son temporales, los objetivos están estrechamente delimitados y los niveles de prestaciones son muy bajos, se está debatiendo la ampliación de las transferencias en materia de protección social y el establecimiento de unos niveles mínimos de protección social definidos a escala nacional como parte de un sistema amplio de protección social. Actualmente, más de 20 países en desarrollo han establecido o están a punto de establecer la cobertura universal de las pensiones; algunos otros están ensayando actualmente sistemas no contributivos de pensiones sociales de vejez. Muchos países de ingresos medios están ampliando sistemáticamente sus sistemas de protección social, contribuyendo de este modo a unas estrategias de crecimiento impulsado por la demanda interna que, a su vez, estimulan el desarrollo.

13. Los Gobiernos disponen de opciones para ampliar el espacio fiscal para la protección social incluso en los países más pobres, por ejemplo reasignando el gasto público con un renovado interés en el gasto social, aumentando los ingresos fiscales, reduciendo la deuda o el servicio de la deuda, adaptando el marco macroeconómico, combatiendo los flujos financieros ilícitos o aumentando los ingresos de la seguridad social. También son importantes los datos que demuestran que, de acuerdo con las obligaciones contraídas en virtud del Pacto, los países no pueden permitirse no destinar recursos suficientes a la protección social dado que dichas asignaciones contribuyen a hacer efectivos los derechos humanos y al desarrollo económico y social.

14. El Comité reconoce la importancia de los principios rectores establecidos en la Recomendación N° 202 de la OIT y subraya que el establecimiento de unos niveles mínimos de protección social debería basarse en un consenso nacional que obligue a todas las partes interesadas pertinentes a participar en la elaboración, aplicación, seguimiento y evaluación de los elementos que componen estos niveles mínimos. Las organizaciones regionales e internacionales, incluidas las instituciones financieras internacionales, también desempeñan una función en la promoción de las condiciones necesarias para la correcta aplicación de los niveles mínimos de protección social.

15. El Comité reitera que se deben destinar recursos suficientes a nivel nacional y por medio de la cooperación y la asistencia internacionales para cumplir la obligación de hacer progresivamente efectivos los derechos consagrados en el Pacto. La propuesta de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación y del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos³ de crear un fondo mundial para la protección social, y la inclusión de la protección social entre las principales recomendaciones formuladas por el Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda para el Desarrollo después de 2015 en su informe *Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible* son pasos importantes en la buena dirección y podrían respaldar la inversión inicial en sistemas públicos sostenibles de protección social.

16. El Comité reitera que, como declaró el Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, la adopción de niveles mínimos de protección social e iniciativas estrechamente relacionadas emprendidas dentro de un marco basado en los derechos humanos debe convertirse en un objetivo fundamental para todos los agentes del contexto de los derechos humanos y el desarrollo (véase A/69/297, párr. 6).

17. El Comité alienta a todos los Estados a que refuercen los principios y normas de derechos humanos en la formulación de niveles mínimos de protección social, en particular los principios y las normas sobre no discriminación, participación y rendición de cuentas, y que reconozcan explícitamente el derecho a la seguridad social, garantizando derechos

³ Olivier de Schutter y Magdalena Sepulveda, "Underwriting the poor: a global fund for social protection", nota informativa N° 7 (octubre de 2012).

legales a los beneficiarios, que de ese modo pasarían a ser titulares de derechos. También alienta a los Estados a que incluyan niveles mínimos de protección social en los objetivos de desarrollo sostenible como medio importante para luchar contra la pobreza y la discriminación y asegurar un desarrollo sostenible más allá de 2015, con miras a alcanzar la plena efectividad de los derechos consagrados en el Pacto.
