Tendiendo puentes entre empresas y derechos humanos

Documento fundacional n.º 5

Una "combinación inteligente" de medidas para el sector de los cuidados y el apoyo

Hacia una prestación de servicios de cuidados y apoyo basada en los derechos para las personas con discapacidad

NACIONES UNIDAS
DERECHOS HUMANOS
OFICINA DEL ALTO COMISIONADO

Sobre este documento

Este documento es uno de los cinco que componen la **serie de documentos fundacionales del proyecto Igualdad y calidad en pos de una prestación de cuidados y apoyo inclusiva para las personas con discapacidad (EQUIP)** (véase el recuadro 1).

El proyecto EQUIP se dirige a todos los proveedores de servicios de cuidados y apoyo, tanto empresas con fines de lucro como organizaciones benéficas o de la sociedad civil, entidades públicas, organismos internacionales, redes transfronterizas o cualquier combinación de las anteriores.

Vistos en conjunto, los cinco documentos fundacionales del proyecto EQUIP brindan a los proveedores un potente recurso que pueden emplear, ya sea individualmente o a escala sectorial, para transformar la prestación de servicios de cuidados y apoyo poniendo los derechos humanos en el centro.

Esta serie también constituye un valioso punto de referencia para los agentes implicados en promover el cambio y para quienes tienen un interés personal en la calidad de los servicios de cuidados y apoyo, en concreto, las personas con discapacidad, sus familias, las organizaciones que las representan y otras partes involucradas de diversos modos en la prestación de cuidados y apoyo, como sindicatos y grupos de presión.

El proyecto EQUIP es una iniciativa de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) con el respaldo de la Agencia de Cooperación Internacional de Corea (KOIKA) y el Instituto Coreano para el Desarrollo de las Personas con Discapacidad (KODDI).

KOICA Koddi

Recuadro 1:

La serie de documentos fundacionales del proyecto EQUIP

Esta serie se compone de una nota introductoria y cinco documentos fundacionales, que resultan de mayor utilidad si se leen juntos:

Introducción a la serie de documentos fundacionales: Hacia una prestación de servicios de cuidados y apoyo basada en los derechos para las personas con discapacidad - Nota introductoria para proveedores de servicios de cuidados y apoyo
Documento fundacional n.º 1: El Estado como regulador y cliente
Documento fundacional n.º 2: La capacidad de decisión de las personas usuarias y la democratización de los servicios de cuidados y apoyo
Documento fundacional n.º 3: Los modelos de negocio de los proveedores de servicios de cuidados y apoyo y los riesgos para los derechos humanos
Documento fundacional n.º 4: Los mecanismos de reparación y diligencia debida en materia de derechos humanos para el sector de los servicios de cuidados y apoyo
Documento fundacional n.º 5: La prestación de servicios de cuidados y apoyo y la "combinación inteligente"

Puntos destacados

“UNO: Los Estados deben adoptar un enfoque estratégico, proactivo y colaborativo para fomentar el respeto de los derechos humanos en el sector de los servicios de cuidados y apoyo.”

“DOS: Los organismos estatales interactúan con el sector de los cuidados y el apoyo a través de múltiples vías, a menudo complejas, lo que ofrece numerosas y variadas posibilidades en materia de implicación, influencia y cumplimiento”

“TRES: Son muchos los campos del derecho, la regulación, las políticas, la gobernanza y la participación social relevantes para lograr una “combinación inteligente”

“CUATRO: Los incentivos pueden ser componentes importantes de una “combinación inteligente” para el sector de los cuidados y el apoyo como complemento a otro tipo de medidas”

“CINCO: Una “combinación inteligente” depende de la coherencia política, ya que los esfuerzos por cumplir los derechos humanos en un ámbito pueden verse socavados por prácticas o políticas contradictorias de otro campo”

“SEIS: Una “combinación inteligente” para el sector de los cuidados y el apoyo debe tener presente la interconexión entre la ley y la sociedad, complementando los instrumentos normativos con iniciativas para cambiar las narrativas desfasadas que impiden una verdadera reforma”

“SIETE: Una “combinación inteligente” requiere la participación plena y activa de los principales grupos de partes interesadas, sobre todo de las personas con discapacidad, sus familias y sus redes formales e informales”

“ANEXO: Marco para el desarrollo y la evaluación de una “combinación inteligente” de medidas para el sector de los cuidados y el apoyo”

UNO: Los Estados deben adoptar un enfoque estratégico, proactivo y colaborativo para fomentar el respeto de los derechos humanos en el sector de los servicios de cuidados y apoyo.

Este es un elemento vital de la necesaria transición hacia unas prácticas y modelos de negocio totalmente respetuosos con los derechos humanos y es esencial para cumplir el deber del Estado de proteger los derechos humanos establecido en los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (UNGP).

En los UNGP, este enfoque recibe el nombre de "combinación inteligente" de medidas.

> *Los Estados no deben dar por supuesto que las empresas siempre prefieren o se benefician de la inacción del Estado, y deben considerar una combinación inteligente de medidas —nacionales e internacionales, obligatorias y facultativas— para promover el respeto de los derechos humanos por las empresas*[1].
>
> UNGP, principio rector 3, comentario.

Una "combinación inteligente" para el sector de los cuidados y el apoyo será un paquete coordinado de medidas jurídicas, económicas, institucionales, estructurales y culturales que, de forma individual y colectiva, logren transformar la calidad de los servicios de cuidados y apoyo para pasar de su estado actual al cumplimiento de las normas pertinentes sobre derechos humanos.

DOS: Los organismos estatales interactúan con el sector de los cuidados y el apoyo a través de múltiples vías, a menudo complejas, lo que ofrece numerosas y variadas posibilidades en materia de implicación, influencia y cumplimiento

El concepto de "combinación inteligente" de medidas tiene una resonancia especial en el sector de los servicios de cuidados y apoyo. Como sucede en otros sectores que colaboran en la prestación de servicios públicos, en este campo se teje una estrecha y compleja relación entre el Estado y las empresas.

Esto se debe, en buena medida, a que los Estados tienen un alto grado de dependencia directa de los actores privados (incluidas organizaciones benéficas y de la sociedad civil) para poner en marcha sistemas de cuidados y apoyo que respeten los derechos humanos, cumpliendo así las obligaciones vinculantes que han asumido en virtud de la legislación internacional.

El predominio en este sector de los modelos "híbridos", en los que coexisten e interactúan actores públicos, privados, comunitarios e informales, desdibuja todavía más las líneas divisorias entre lo público y lo privado. Estos modelos híbridos también facilitan una interacción más dinámica e inmediata que en otros muchos contextos empresariales.

En virtud de la legislación internacional, los Estados tienen la obligación de regular la provisión de servicios de cuidados y apoyo y de supervisar el desarrollo del sector en su conjunto para garantizar que se cumplen los principios y derechos consagrados en la Convención sobre los Derechos de

las Personas con Discapacidad (CDPD) y en otros instrumentos jurídicos aplicables, como ya se ha señalado en otros documentos de esta serie[2].

Estas obligaciones de los Estados repercuten en varias de sus **funciones y herramientas de regulación y supervisión**, entre ellas:

- Los criterios que se aplican para decidir si un proveedor de servicios de cuidados y apoyo dispone de los recursos y la cualificación adecuada para confiarle la prestación de un servicio en este ámbito (por ejemplo, en el marco de un proceso de **aprobación normativa**); y
- Los criterios e indicadores de rendimiento que se emplean para determinar si un proveedor de servicios de cuidados y apoyo ha cumplido los reglamentos y normas jurídicas aplicables en su caso (por ejemplo, en el marco de un **proceso de cumplimiento** o para decidir si se le renuevan licencias obligatorias, certificaciones u otros documentos legales).

Los criterios de financiación y contratación pública también pueden servir de herramienta para influir en los proveedores privados e híbridos, orientándoles hacia el cumplimiento de las normas de la CDPD. Aquí se incluyen los diversos resortes que emplea el Estado, a través de los organismos correspondientes, para encargar y contratar a actores del sector privado la prestación de servicios de cuidados y apoyo, por ejemplo:

- Los criterios usados para determinar si un proveedor de cuidados y apoyo cumple los requisitos para participar en un **proceso de licitación**;
- Los criterios que se emplean para la **subcontratación de servicios** y en la selección de proveedores para funciones contractuales concretas;
- Las **condiciones contractuales** que se incluyen en los acuerdos de servicios de cuidados y apoyo (por ejemplo, se puede estipular la obligación de aplicar la diligencia debida en materia de derechos humanos y de respetar los derechos laborales, de modo que su incumplimiento pueda dar lugar a la finalización del contrato); y
- Los **criterios de eficacia** usados para evaluar los esfuerzos de los proveedores del sector por avanzar hacia prácticas de trabajo y modelos de negocio más respetuosos con los derechos (por ejemplo, en el marco de un plan de acción para mejorar los servicios acordados).

TRES: Son muchos los campos del derecho, la regulación, las políticas, la gobernanza y la participación social relevantes para lograr una "combinación inteligente"

Por lo general, una "combinación inteligente" de medidas incluirá un régimen normativo robusto que establezca, haga cumplir y supervise la aplicación de normas diseñadas para lograr buenos resultados en materia de derechos humanos. En el anexo de este documento se presentan varias ideas sobre los componentes fundamentales de los regímenes normativos eficaces.

Sin embargo, una "combinación inteligente" no se limita ni mucho menos a ese ámbito. Los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas destaca la importancia de las medidas voluntarias como complemento de las obligatorias, así como del trabajo a escala nacional e internacional[3]. Más adelante se exploran ideas sobre distintos tipos de medidas voluntarias que pueden resultar útiles y sobre la forma de vincularlas a los marcos normativos.

Además, los sistemas normativos no son entes aislados. Su eficacia depende con frecuencia de un complejo abanico de leyes y reglamentos de otros múltiples campos que pueden no estar

estrictamente relacionados con el sector de los cuidados y el apoyo; esa legislación puede tener un carácter más general o genérico, pero también es importante para la "combinación inteligente".

En el sector de los cuidados y el apoyo, las áreas legislativas de especial importancia para la "combinación inteligente" de medidas incluirán, probablemente:

- Las leyes destinadas a proteger y hacer valer los **derechos de los trabajadores**;
- Las leyes sobre **transparencia y acceso a la información**;
- Las leyes sobre **privacidad y protección de datos**, que garantizan que la información sobre los usuarios, los trabajadores y los servicios se gestiona atendiendo a criterios de dignidad, autonomía y consentimiento;
- Las leyes relativas a la **protección de denunciantes**;
- Las leyes que garantizan el **acceso a los mecanismos de reclamación y reparación** a los usuarios y trabajadores afectados por violaciones de los derechos humanos;
- Las leyes que protegen la independencia de los tribunales, los jueces y los oficiales públicos y las que garantizan una conducta ética, incluidas las leyes **contra la corrupción**;
- Las leyes sobre la **gestión de riesgos por parte de las empresas**; donde se incluye la identificación, la prevención y la mitigación de riesgos relacionados con los derechos humanos;
- Las leyes que protegen a grupos de población específicos, como los niños y las personas mayores;
- Las leyes referentes a la **protección social y la seguridad de los ingresos**, que garantizan que tanto los trabajadores como los usuarios tienen acceso a un apoyo adecuado y pueden evitar la pobreza y las trampas de dependencia; y
- Las leyes de **contratación en organismos públicos**, que integran consideraciones sobre los derechos humanos en los criterios y las evaluaciones correspondientes.

Una "combinación inteligente" para el sector de los cuidados y el apoyo también requiere estructuras institucionales y de gobernanza adecuadas, entre ellas:

- **Órganos de regulación y supervisión independientes** que garanticen y trabajen proactivamente para facilitar la participación plena de las personas con discapacidad;
- Disposiciones para asegurar **la coordinación entre distintas áreas de los organismos gubernamentales y estatales** (por ejemplo, discapacidad, salud, trabajo, finanzas) para evitar contradicciones políticas y presupuestarias (véase el punto destacado 5);
- **Coordinación vertical** entre los niveles nacionales y subnacionales (por ejemplo, regionales o locales) para garantizar la ausencia de posibles discriminaciones en la prestación de servicios de cuidados y apoyo, así como para evitar cualquier riesgo de degradación del servicio debido a decisiones locales; y
- Órganos responsables de la **recogida, el análisis y la publicación de datos fiables**, en especial en lo referido a la calidad del servicio y los resultados en materia de derechos humanos en las distintas regiones y secciones de la sociedad, usando siempre indicadores estandarizados, creíbles y adecuados.

CUATRO: Los incentivos pueden ser componentes importantes de una "combinación inteligente" para el sector de los cuidados y el apoyo como complemento a otro tipo de medidas

El despliegue estratégico de incentivos puede contribuir a cambiar comportamientos, reconfigurar mercados y respaldar la transición hacia un diseño y una prestación de los servicios compatible con los derechos. Desempeñan una función esencial para impulsar el paso de los modelos de prestación de servicios rojos a modelos ámbar y, en última instancia, a los verdes[5].

Hay múltiples tipos de incentivos que los Estados pueden valorar en este contexto, por ejemplo:

- **Una financiación basada en los resultados** que recompense la inclusión comunitaria, la satisfacción de los usuarios o los modelos de apoyo como un diseño colaborativo;
- **Un sistema de desarrollo de capacidades** que promueva la formación, la cogobernanza, las prácticas de diseño colaborativo y los mecanismos participativos —como consejos de usuarios, comités conjuntos de trabajadores y usuarios o programas de certificación de derechos humanos—;
- **Subvenciones** de transición para los proveedores que abandonen los modelos institucionales; pueden incluir asistencia técnica y ayudas para el reciclaje profesional y la reestructuración;
- **Ventajas fiscales o subsidios para los servicios respetuosos con los derechos**, incluidos los programas de asistencia personal y los servicios de día inclusivos;
- **Facilidades de acceso a los procesos de licitación** para los proveedores que demuestren cumplir con la CDPD y garantizar la participación de los usuarios;
- **Simplificación de los procedimientos administrativos** o acuerdos de supervisión como parte de un enfoque regulador basado en riesgos; e
- **Incentivos para la accesibilidad digital**, como sistemas de pago o registro optimizados para los proveedores que adopten tecnologías accesibles e interoperables.

Otra estrategia consiste en desincentivar las medidas dañinas; estas penalizaciones son necesarias para animar a las empresas a abandonar modelos de negocio incompatibles con las normas sobre derechos humanos[6]:

- **Retirada progresiva de la financiación** a los servicios que mantengan las lógicas institucionales, restrinjan la autonomía o excluyan la participación;
- **Exclusión de las licitaciones** a los proveedores que incumplan las normas básicas de dignidad, accesibilidad o inclusión,
- **Endurecimiento de los requisitos de información pública** para los proveedores con un mal historial de derechos humanos o con quejas no resueltas.
- **Mecanismos de reclamación y reparación independientes, obligatorios y accesibles** para las personas que usan los servicios de cuidados y apoyo, con requisitos referentes a los plazos de investigación, las medidas correctoras y la reparación de los daños ocasionados.

CINCO: Una "combinación inteligente" depende de la coherencia política, ya que los esfuerzos por cumplir los derechos humanos en un ámbito pueden verse socavados por prácticas o políticas contradictorias de otro campo

Hay coherencia política cuando todas las leyes y políticas pertinentes para un tema o sector –y la labor de todos los departamentos, organismos gubernamentales e instituciones con capacidad para configurar las prácticas empresariales de ese campo– reman en la misma dirección y no se oponen unas a otras.

> *"Los Estados deben asegurar que los departamentos y organismos gubernamentales y otras instituciones estatales que configuran las prácticas empresariales sean conscientes de las obligaciones de derechos humanos del Estado y las respeten en el desempeño de sus respectivos mandatos, en particular ofreciéndoles la información, la capacitación y el apoyo pertinentes."*
>
> UNGP, principio rector 8.

Una "combinación inteligente" depende de la coherencia política. Sin ella, los esfuerzos por cumplir los derechos humanos en un ámbito pueden verse socavados por prácticas o políticas contradictorias de otro campo; por ejemplo:

- **Las subvenciones públicas pueden seguir apuntalando los cuidados institucionales**, aunque las leyes promuevan la desinstitucionalización;
- **Los contratos de las licitaciones pueden carecer de cláusulas obligatorias sobre derechos humanos**, aunque los marcos normativos las requieran;
- **Un ministerio aprueba reglamentos favorables a los servicios de cuidados respetuosos con los derechos**, mientras otro ministerio mantiene normas o incentivos en sentido contrario;
- **Los programas de formación pueden estar normalizando los modelos de dependencia**, mientras que los marcos de participación fomentan la autonomía.
- **Un programa de promoción laboral puede abogar por la inclusión**, pero los fondos disponibles para el empleo adaptado sólo son válidos para entornos segregados.

SEIS: Una "combinación inteligente" para el sector de los cuidados y el apoyo debe tener presente la interconexión entre la ley y la sociedad, complementando los instrumentos normativos con iniciativas para cambiar las narrativas desfasadas que impiden una verdadera reforma

La transformación del sector de los cuidados y el apoyo no se restringe a cuestiones jurídicas o técnicas, también implica cuestionar narrativas y valores culturales. Las ideas dominantes sobre dependencia, protección y productividad y los roles familiares determinan la percepción social sobre los cuidados y el apoyo. Estas creencias influyen en la voluntad política, el diseño de los servicios y las prioridades de inversión pública.

Por lo tanto, la "combinación inteligente de medidas para el sector de los cuidados y el apoyo debería incorporar medidas diseñadas para transformar el discurso público, acabar con la estigmatización y promover una visión de los cuidados y el apoyo basada en los derechos, por ejemplo, mediante:

- **Campañas públicas** que cuestionen la normalización de la institucionalización y la tutela legal y promuevan la capacidad de decidir y la inclusión comunitaria, aportando además perspectivas interseccionales y destacando alternativas de carácter comunitario;
- **Implicación de los medios de prensa** para garantizar una representación respetuosa, precisa y empoderadora de las personas con discapacidad y apoyar sus relaciones;
- **Formación** para funcionarios públicos, jueces, administradores locales, periodistas, trabajadores sociales, educadores y profesionales de la salud sobre la CDPD y la capacidad jurídica para vivir de forma independiente y ser incluido en la comunidad;
- **Programas de estudio escolares** y una educación profesional que expresen valores inclusivos y diversas formas de apoyo, incluidos el apoyo prestado por pares, la toma de decisiones con apoyos y los cursos de liderazgo para personas con discapacidad.

Es importante señalar que el discurso público también debe evolucionar para reconocer lo siguiente:

- **Los cuidados y el apoyo no son cargas, sino servicios relacionados con los derechos** esenciales para la participación plena;
- **La dependencia de la familia o la beneficencia no es un destino inevitable,** sino una situación que a menudo se debe a elecciones políticas;
- Reducir **el trabajo de cuidados y apoyo, intensivo y no remunerado que hacen las mujeres es vital y se puede lograr mediante servicios que promuevan la autonomía de quienes requieren y prestan cuidados y apoyo;** debemos hacerlo tanto por una cuestión de igualdad de género como para respetar los derechos de las personas con discapacidad.

La educación y el relato público son inversiones a largo plazo, pero, si no están presentes, existe el riesgo de que las reformas acaben revirtiéndose, se distorsionen o se adopten sólo de forma simbólica. Una combinación inteligente no se mueve sólo en el plano político, también tiene que llegar al corazón y despertar conciencias.

SIETE: Una "combinación inteligente" requiere la participación plena y activa de los principales grupos de partes interesadas, sobre todo de las personas con discapacidad, sus familias y sus redes formales e informales

Una "combinación inteligente" de medidas para el sector de los cuidados y el apoyo se ancla siempre en las experiencias, prioridades y decisiones de las personas con discapacidad, sus familias y las redes informales, que a menudo se encargan del apoyo cotidiano (véase el recuadro 2). Esto es crucial para garantizar un paquete de medidas integral, coherente y capaz de lograr los resultados deseados en materia de derechos humanos, además de para evitar que las propuestas tengan consecuencias negativas imprevistas.

Como se ha señalado en otros documentos de la serie[7], con frecuencia se trata los usuarios adultos y a las familias de los niños como receptores pasivos y beneficiarios, en lugar de como sujetos con autonomía y capacidad de decidir y decisión. Los usuarios y sus familias se enfrentan a múltiples obstáculos para participar de forma efectiva en decisiones que les atañen, por ejemplo:

- **Dificultades para conseguir información** sobre los derechos o servicios disponibles, lo que incluye la falta de información en formatos accesibles y diversos;
- **Canales inaccesibles** en los que los procesos y mecanismos de reclamación se ocultan tras un complejo lenguaje burocrático y lleno de términos médicos, lo que se traduce en la exclusión digital;
- **Peso histórico** del modelo médico y caritativo, basado en lógicas paternalistas, que trata a las personas con discapacidad como receptores pasivos de los cuidados, exacerbado por el predominio profesional y las prácticas dirigidas por especialistas;
- **Exclusión** de la planificación y la supervisión, en especial a escala local, y ausencia de estructuras de representación, como consejos de usuarios o comités asesores;
- **Presión para conformarse con las opciones medicalizadas o institucionales,** en lugar de apoyo individualizado; una tendencia que suele verse exacerbada por las estructuras de financiación vinculadas a los modelos institucionales;
- Desprecio o infravaloración del **conocimiento y las experiencias vividas,** sobre todo cuando cuestionan la autoridad institucional o profesional, lo que refleja una injusticia ético sistémica que devalúa las vivencias propias; y
- **El dilema que se plantea por miedo a las represalias** o a la pérdida de apoyo, por la preocupación de que presentar una reclamación sobre los servicios pueda provocar amenazas, la cancelación del servicio o la institucionalización; falta de mecanismos confidenciales o independientes para plantear quejas.

Además, como ya se ha indicado en otro documento de esta serie, los usuarios y las familias racializadas, de entornos rurales, migrantes, LGBTQ+ o con bajos ingresos a menudo se enfrentan a múltiples obstáculos combinados[8].

Una "combinación inteligente" de medidas para el sector de los cuidados y el apoyo incluirá medidas encaminadas a:

- **Reconocer las vivencias** como experiencia, garantizando una capacidad compartida para tomar decisiones a través de la participación estructurada en la gobernanza, el diseño colaborativo y el seguimiento;
- **Asegurar formas de financiación flexibles**, como presupuestos personales que permitan la autonomía, la autodeterminación y la elección de formas de vida;
- **Respetar la diversidad de las relaciones de cuidados y apoyo**, incluidos los sistemas liderados por pares, los de índole comunitaria y los no institucionales y evitando hacer presuposiciones sobre la disponibilidad familiar, al tiempo que se brinda apoyo a quienes se decantan por esta opción;
- **Evitar descargar la responsabilidad** en redes informales sin un nivel adecuado de apoyo, protección y alternativas; y
- **Respaldar y proteger** el bienestar, la seguridad y la confidencialidad de las personas que presentan quejas y reclamaciones.

Recuadro 2:

¿Qué actores y redes no estatales tienen una función que desempeñar en el desarrollo y la aplicación de "combinaciones inteligentes" de medidas para el sector de los cuidados y el apoyo?

- **Las organizaciones de personas con discapacidad** son fundamentales como altavoz y red de apoyo. A menudo se enfrentan a una falta de fondos crónica, a la exclusión

de las estructuras formales y a consultas de trámite sin efectos reales[9]. Por lo tanto, una "combinación inteligente" incluirá probablemente la financiación y el desarrollo de capacidades para potenciar estas organizaciones y mejorar sus habilidades de representación, en especial para los grupos vulnerables a la discriminación, como las personas con altas necesidades de apoyo, las mujeres y las niñas con discapacidad o las personas pertenecientes a comunidades rural o racializadas.

- **La sociedad civil, los grupos religiosos y las organizaciones comunitarias** han colmado históricamente las lagunas en el ámbito de los cuidados y el apoyo, trabajando a menudo en contextos de exclusión social o escasa presencia de servicios públicos. Su profundo conocimiento de los retos locales, la confianza que suscitan en la comunidad y su flexibilidad los convierten en actores importantes en el ecosistema de los cuidados y el apoyo. Una "combinación inteligente" de medidas para el sector podría incluir desarrollo de capacidades específico para este tipo de actores, especialmente sobre las normas de la CDPD, la planificación basada en los derechos humanos y la gobernanza participativa; además de fomentar y facilitar colaboraciones con un gran potencial, inclusive con las organizaciones de personas con discapacidad y con las autoridades públicas.
- **Los organismos nacionales de derechos humanos y los mecanismos de seguimiento de la CDPD**[10] desempeñan un papel esencial para la protección de los derechos en un ecosistema complejo y cambiante. También resultan importantes por su carácter aglutinador y en las tareas de gestión de reclamaciones, recogida de información y análisis, de gran valor para lograr la coherencia política. Una "combinación inteligente" de medidas para el sector incluiría medidas jurídicas, financieras y de otra índole para garantizar la independencia y la correcta financiación de estos organismos, garantizarles el acceso a instalaciones, datos y procedimientos de reclamación y dotarlos de un mandato explícito sobre los sistemas de cuidados y apoyo, lo que incluye a los proveedores privados y religiosos.
- En muchos países no existen **sindicatos** de trabajadores específicos para el sector de los cuidados y el apoyo, ya que, en esas zonas, las personas que prestan apoyo directo —sobre todo asistentes personales, trabajadores domésticos y cuidadores informales— apenas tienen protección, no están organizadas y se las excluye de los espacios de toma de decisiones. Los sindicatos y las organizaciones de trabajadores desempeñan una función esencial con su defensa de las condiciones de trabajo decente y sus denuncias de las prácticas abusivas o de explotación (en especial, en los servicios no regulados, subcontratados o intermediados a través de plataformas); participando en la gobernanza del servicio y contribuyendo al seguimiento y la rendición de cuentas.

Póngase en contacto con nosotros:

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) invita a las partes interesadas a contribuir sobre cualquiera de los aspectos abordados en esta serie de documentos fundacionales.

Póngase en contacto con nosotros si necesita más información o desea colaborar con nuestro trabajo, inclusive para recomendarnos herramientas prácticas, estudios de caso u orientaciones que puedan impulsar la aplicación de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en el sector de la prestación de servicios de cuidados y apoyo.

Unidad de Derechos Humanos y Discapacidad del ACNUDH, ohchr-disability@un.org
Unidad de Derechos Humanos y Empresas del ACNUDH, ohchr-bhr@un.org

ANEXO: Marco para el desarrollo y la evaluación de una "combinación inteligente" de medidas para el sector de los cuidados y el apoyo

La finalidad de este anexo es aportar ejemplos que ilustren los principales elementos de una "combinación inteligente" de medidas para el sector, a modo de como punto de partida para el debate y la acción. No todos los puntos serán aplicables en todos los contextos; en ocasiones se precisarán enfoques alternativos. Como siempre, el propósito es motivar e inspirar, no presentar soluciones pretendidamente "universales", ya que hay multitud de factores contextuales que influyen en la elección de la mejor opción en la práctica (véase la siguiente tabla).

Objetivos	Elementos de la "combinación inteligente" importantes para el objetivo	Preguntas/Comentarios
A. El Estado garantiza la coherencia política y la alineación gubernamental para posibilitar sistemas de cuidados y apoyo basados en los derechos	• Garantizar la coherencia política en todo el gobierno de modo que leyes, presupuestos y programas respalden el enfoque basado en los derechos. • Adaptar la financiación y los incentivos a la desinstitucionalización, los servicios comunitarios, la autonomía y la participación. • Establecer mecanismos efectivos de supervisión y coordinación intergubernamental.	*¿Se identifican y resuelven las incongruencias políticas y presupuestarias? *¿Quién se responsabiliza de la coherencia intergubernamental y cómo rinde cuentas?
B. La actividad de los proveedores de servicios de cuidados y apoyo respeta plenamente las normas sobre derechos humanos	• Las normas mínimas de servicio están consagradas por ley y forman parte de las condiciones de los contratos correspondientes • Cumplimiento de las normas de servicio prescritas como condición para obtener y mantener (a) una licencia y (b) subvenciones y ayudas • Las evaluaciones de rendimiento periódicas valoran los resultados sobre derechos humanos mediante indicadores basados en los principios de la CDPD	*¿En qué medida participan las personas con discapacidad o sus organizaciones de representantes en la redacción del contenido de las leyes y normas? *¿Cómo se hace valer la legislación? ¿Se asignan suficientes recursos a mecanismos permanentes de supervisión y cumplimiento? ¿Los denunciantes gozan de una protección adecuada? *¿Los reguladores y otros responsables de tomar decisiones están sujetos a normas estrictas sobre independencia, comportamiento público y lucha contra la corrupción? *¿Se han puesto en marcha salvaguardas adecuadas para evitar posibles conflictos de intereses (por ejemplo, debido a la función dual del Estado como regulador y cliente de la prestación de servicios de cuidados y apoyo)?

		*¿Cómo se gestionan los riesgos de género y sus consecuencias, tanto para las mujeres y las niñas con discapacidad como para las trabajadoras del sector de los cuidados y el apoyo?
C. Los proveedores de servicios de cuidados y apoyo gestionan de forma proactiva y eficaz los riesgos de vulneración de los derechos humanos	• La regulación de los proveedores de servicios de cuidados y apoyo reconoce la importancia de la diligencia debida en materia de derechos humanos como herramienta esencial de gestión del riesgo • Las normas jurídicas se complementan con guías oficiales para situaciones y contextos específicos • El cumplimiento de las normas jurídicas y las guías oficiales es un requisito previo para la participación en las licitaciones y otros procesos públicos de contratación	*¿Cómo se hace valer la legislación? *¿Se asignan suficientes recursos a los mecanismos de supervisión y cumplimiento? *¿Las guías oficiales son obligatorias o facultativas? Si son voluntarias, ¿qué tipos de incentivos se ofrecen para fomentar su adopción? *¿Las normas jurídicas sobre diligencia debida en materia de derechos humanos tienen en cuenta hasta qué punto pueden incorporarse las consecuencias negativas sobre los derechos humanos en los modelos de negocio y la organización y las prácticas diarias?
D. Los proveedores de servicios de cuidados y apoyo respetan los principios y derechos laborales fundamentales en todas sus operaciones	• Protección jurídica robusta para los derechos sindicales • Aplicación obligatoria de los principios y derechos laborales fundamentales de la OIT • Leyes y reglamentos robustos para garantizar la salud y la seguridad del personal en todos los contextos del sector de los cuidados y el apoyo • Inversión en desarrollo de capacidades para los sindicatos, inclusive sobre comunicación eficaz con las organizaciones de personas con discapacidad	*¿Cómo se hace valer la legislación? *¿Se asignan suficientes recursos para el desarrollo de capacidades? *¿Hay mecanismos de supervisión y cumplimiento robustos y asegurados? *¿Los denunciantes gozan de una protección adecuada?
E. El Estado no financia (ni directa ni indirectamente) a los proveedores de cuidados y apoyo que no cumplen sistemáticamente las normas sobre derechos humanos	• El acceso a fondos, subvenciones y oportunidades contractuales o comerciales (incluidas las licitaciones) está condicionado al cumplimiento de las normas legales y las guías oficiales y a la demostración de los avances para el logro de los objetivos (por ejemplo, acordados con órganos de supervisión y plasmados en un plan de acción)	*¿Cómo se asegurarán los órganos de supervisión de tener acceso a datos fiables para las evaluaciones de rendimiento? *¿El personal correspondiente tiene suficientes conocimientos sobre las normas internacionales aplicables y sobre su significado práctico? *¿En qué medida participan las personas con discapacidad en la labor de los órganos de supervisión?

	• Los receptores de fondos o subvenciones y los contratistas están sujetos a evaluaciones periódicas del rendimiento en las que se utilizan como referencia criterios extraídos de la CDPD (u otras normas pertinentes sobre derechos humanos)	
F. Las personas afectadas por daños relacionados con los derechos humanos tienen derecho a una reparación eficaz y gozan de protección frente a las represalias y otras consecuencias	• Protección jurídica robusta para los denunciantes • La revisión de las medidas para proteger a las personas de las represalias forma parte de las evaluaciones periódicas de rendimiento • Se exige a todos los proveedores de servicios que dispongan de mecanismos de reclamación coherentes con las disposiciones de los UNGP y la CDPD • Seguimiento independiente de la eficacia del mecanismo de reparación de la empresa	*¿Hasta qué punto han participado las personas con discapacidad en la conformación (a) del contenido de las leyes y normas aplicables y (b) del diseño de los mecanismos de reclamación y de las consiguientes reparaciones?
G. Los estereotipos negativos y los enfoques desfasados sobre la discapacidad se cuestionan y cambian a través del diálogo y la educación	• Liderazgo político para "cambiar la narrativa" • Concienciación pública y educación mediante enfoques sistemáticos permanentes y específicos • Campañas públicas • Implicación de los medios de prensa • Formación para funcionarios públicos, jueces, periodistas • Inversión en sistemas de certificación y normas profesionales para demostrar la excelencia y combatir las narrativas que devalúan los cuidados y el apoyo como ocupación profesional	*¿En qué medida han participado las personas con discapacidad en el diseño y la implementación de estos tipos de intervenciones y respuestas? *¿Estas medidas también abordan de un modo adecuado las violaciones sistémicas y normalizadas de los derechos humanos?
H. Las personas con discapacidad participan de forma plena y activa en las decisiones sobre cuidados y apoyo	• Derechos legalmente vinculantes a acceder a la información correspondiente y a la participación real –mediante sus organizaciones de representantes– en el diseño, el seguimiento y la evaluación de los servicios, las políticas y la legislación sobre cuidados y apoyo.	*¿Hay mecanismos de participación eficaces, accesibles y bien dotadas de fondos? *¿Las personas con discapacidad participan en algo más que las consultas, incluidas la supervisión y la evaluación?

	• Salvaguardas sólidas para garantizar la ética, la independencia y la rendición de cuentas en todos los órganos reguladores y de supervisión, además de protección frente a conflictos de intereses y represalias.	

Notas al pie

1. Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, principio rector 3, comentario.
2. Véase el Documento fundacional n.º 1: El Estado como regulador y cliente.
3. Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, principio rector 3, comentario.
4. Véase el Documento fundacional n.º 2: La capacidad de decidir de las personas usuarias y la democratización de los servicios de cuidados y apoyo.
5. Véase el tercer documento fundacional de esta serie, titulado *Los modelos de negocio de los proveedores de servicios de cuidados y apoyo y los riesgos para los derechos humanos*.
6. Véase el Documento fundacional n.º 3: Los modelos de negocio de los proveedores de servicios de cuidados y apoyo y los riesgos para los derechos humanos.
7. Véase el Documento fundacional n.º 2: La capacidad de decidir de las personas usuarias y la democratización de los servicios de cuidados y apoyo.
8. *Ibid*.
9. *Ibid*.
10. Véase la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículo 33(2).

NACIONES UNIDAS
DERECHOS HUMANOS
OFICINA DEL ALTO COMISIONADO

Oficina del Alto Comisionado
de las Naciones Unidas
para los Derechos Humanos (ACNUDH)

Palacio de las Naciones
CH 1211 Ginebra 10, Suiza
Teléfono: +41 (0) 22 917 92 20
Correo electrónico: ohchr-infodesk@un.org
Sitio web: www.ohchr.org/es