

Folleto informativo núm.

39



Organización
Internacional
del Trabajo



NACIONES UNIDAS
DERECHOS HUMANOS
OFICINA DEL ALTO COMISIONADO

A close-up photograph of a woman and a young child, both smiling warmly. The woman is on the left, looking towards the child on the right. The image has a teal-to-yellow color gradient overlay.

Derecho a la seguridad social

Folleto informativo núm.

39



**Organización
Internacional
del Trabajo**



**NACIONES UNIDAS
DERECHOS HUMANOS**
OFICINA DEL ALTO COMISIONADO

Nueva York y Ginebra, 2025

Derecho a la seguridad social

© 2025 Naciones Unidas y Organización Internacional del Trabajo

Esta obra es una publicación conjunta de las Naciones Unidas, en nombre de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

La presente obra está disponible en acceso abierto de conformidad con la licencia Creative Commons creada para las organizaciones intergubernamentales, que puede consultarse en <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/deed.es>.

Los editores deben eliminar de su edición los emblemas originales y crear un nuevo diseño para la portada.

Quedan permitidas las fotocopias y las reproducciones de extractos debidamente citadas.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Las firmas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras. La mención de una de tales firmas significa que se hace referencia a un documento de las Naciones Unidas.

ISSN: 1014-5613 / eISSN: 1564-8990

Fotografía de la portada: Servicio de Fotografía de las Naciones Unidas/Eskinder Debebe.

Índice

Introducción.....	6
I. ¿Qué es el derecho a la seguridad social?	9
A. Definición.....	9
B. El derecho a la seguridad social en el derecho internacional	9
1. Reconocimiento del derecho a la seguridad social en los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos...	10
2. Normas internacionales de seguridad social adoptadas por la Organización Internacional del Trabajo.....	12
C. Elementos clave del derecho a la seguridad social.....	15
1. Marco legislativo y de políticas	15
2. Regímenes de seguridad social.....	15
3. Riesgos sociales o contingencias	18
a. Atención de salud.....	18
b. Enfermedad	19
c. Vejez.....	20
d. Desempleo.....	21
e. Accidentes del trabajo y enfermedades profesionales	22
f. Prestaciones familiares e infantiles	23
g. Maternidad.....	24
h. Discapacidad	25
i. Sobrevivientes, incluidos los huérfanos	25
4. Elementos del derecho a la seguridad social	26
a. Disponibilidad	26
b. Adecuación.....	27
c. Accesibilidad.....	29
d. Participación	30
D. El vínculo entre el derecho a la seguridad social y otros derechos	31

II. ¿Cuáles son las obligaciones de los Estados y otros actores para hacer efectivo el derecho a la seguridad social?	34
A. Principios transversales de no discriminación e igualdad de género.....	34
B. Obligaciones de los Estados de respetar, proteger y hacer efectivo el derecho a la seguridad social	35
C. Obligaciones básicas y cumplimiento progresivo	37
D. Obligaciones con dimensiones internacionales	41
E. Obligaciones de los actores no estatales	42
III. ¿Qué implica adoptar un enfoque de la seguridad social basado en los derechos humanos?	45
A. Desarrollo de marcos jurídicos y de políticas integrales	45
B. Fortalecimiento del papel del Estado como garante del sistema.....	47
C. Asignación de fondos suficientes.....	48
D. Aplicación de un enfoque que responda a las cuestiones de género	51
E. Necesidad de prestar especial atención a las personas y los grupos desfavorecidos	54
1. Personas que trabajan en la economía informal.....	54
2. Niños y familias.....	58
3. Personas con discapacidad.....	60
4. Personas de edad	61
5. Personas que viven en la pobreza	63
6. Personas migrantes, solicitantes de asilo, refugiadas y desplazadas internamente.....	65
F. Establecimiento de sistemas de protección social universal	68
G. La incorporación de las normas y los principios de derechos humanos en las intervenciones de reducción de la pobreza	70
H. Coordinación de las políticas conexas.....	72

I.	Seguimiento de los progresos	73
J.	Establecimiento de mecanismos de queja y reparación.....	75

IV. Cuestiones fundamentales relativas a los sistemas de protección social universal 78

A.	¿Son los sistemas de protección social universal posibles solo en los países de ingreso alto?.....	78
B.	¿Conducen los programas de austeridad a medidas regresivas?	79
C.	¿Deberían los Estados dar prioridad a determinados tipos de mecanismos de seguridad social para lograr una protección social universal?.....	82
D.	¿Tienen acceso a la seguridad social únicamente las personas con un empleo formal?	84

Anexos 86

I.	Glosario	86
II.	Recursos y enlaces útiles.....	91

Introducción

El derecho a la seguridad social constituye un elemento central de la arquitectura de los derechos humanos. Cuando se hace efectivo, permite el disfrute de muchos otros derechos humanos, y garantiza la dignidad humana a las personas ante los riesgos que puedan afectarles a lo largo de su ciclo de vida. El derecho a la seguridad social es también un elemento fundamental del contrato social en las sociedades y ha contribuido al logro de un desarrollo económico y social sostenible y de justicia social. Para garantizar su ejercicio es necesario que todos los miembros de la sociedad estén adecuadamente protegidos sobre la base de la solidaridad social y la financiación colectiva frente a las principales contingencias sociales a lo largo de su ciclo de vida. El derecho a la seguridad social garantiza el acceso a la atención de salud y la seguridad de los ingresos, lo que previene, o al menos alivia, la pobreza y reduce la vulnerabilidad, la exclusión social y la desigualdad, al tiempo que apoya el desarrollo económico y la prosperidad.

El derecho a la seguridad social está firmemente arraigado en el derecho internacional. La Declaración de Filadelfia (1944) impulsó a la Organización Internacional del Trabajo a ayudar a sus miembros a extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes necesiten esa protección y prestar asistencia médica integral. El derecho a la seguridad social fue luego consagrado en el artículo 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que establece que “toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social”¹. Además, el artículo 25, párrafo 1, de la Declaración reconoce explícitamente el derecho a los servicios sociales y el derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de medios de subsistencia por circunstancias independientes de la voluntad de los

¹ Durante las negociaciones que condujeron a la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el concepto de seguridad social fue evolucionando, pasando de una definición más breve a incluir otras cuestiones, como la propuesta de considerarlo un derecho económico y vincularlo al derecho a un nivel de vida adecuado. También se hizo un llamamiento a la cooperación internacional, en particular para hacer efectivo el derecho a la seguridad social. La mayoría de esas cuestiones resurgieron en el período de negociación intergubernamental del texto del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Si bien el derecho a la seguridad social resultó ser la disposición más concisa del Pacto (art. 9), todos los demás elementos incluidos en el amplio concepto de seguridad social, que marcaron el debate en el contexto de la Declaración, pasaron a ser derechos autónomos en virtud de los artículos 6 a 8 (derechos laborales), el artículo 10 (protección de la familia, en particular de las madres, los niños y los jóvenes) y el artículo 11 (nivel de vida adecuado). Por último, el Pacto refleja el llamamiento a la asistencia y cooperación internacionales (art. 2, párr. 1).

titulares de los derechos; y el artículo 25, párrafo 2, establece que la maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales y que todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social. Sobre la base de la Declaración se aprobaron dos importantes tratados de derechos humanos y de trabajo: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966, y el Convenio sobre la Seguridad Social (Norma Mínima), 1952 (núm. 102) de la OIT.

Durante las crisis económicas, financieras, sociales, de salud pública o ambientales y los períodos de recesión, el acceso a la atención de la salud y la seguridad de los ingresos pueden prevenir, o al menos aliviar, la pobreza y reducir la vulnerabilidad, la exclusión social y la desigualdad, al tiempo que estimulan la demanda agregada, lo que sirve de estabilizador económico². Sin duda, las medidas específicas de protección social adoptadas por un gran número de países en respuesta a la pandemia de COVID-19 hicieron que sus consecuencias fueran menos graves para los más afectados. No obstante, lamentablemente, en muchos casos, esas respuestas no pasaron de ser redes de seguridad temporales de alcance limitado.

Siguen existiendo brechas en la cobertura de la seguridad social, lo que agrava las desigualdades. Por primera vez, más de la mitad de la población mundial (52,4 %) está cubierta por algún tipo de prestación de protección social, frente al 42,8 % de la población en 2015. Si bien constituye un avance importante, es alarmante que todavía haya 3.800 millones de personas sin ningún tipo de protección³. La insuficiente protección de los niños y las familias repercute negativamente en el acceso a la educación, la salud y otros bienes y servicios, con el consiguiente perjuicio para la movilidad social y económica. Los grupos de población vulnerables quedan rezagados, sin poder beneficiarse del crecimiento económico general de sus países. Las deficiencias en la cobertura, el alcance y la adecuación de los sistemas de protección social están asociadas a una falta de inversión significativa en protección social. En todo el mundo, solo el 4,8 % del producto interno bruto (PIB) se destina al gasto público en protección social

² OIT. 2021e. *Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022: La protección social en la encrucijada – en busca de un futuro mejor*, pág. 36. Véase también OIT. 2021. Resolución relativa a la segunda discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social). Conferencia Internacional del Trabajo, 109ª reunión.

³ OIT. 2024. *Informe Mundial sobre la Protección Social 2024-2026: Protección social universal para la acción climática y una transición justa*. Ginebra.

para garantizar la seguridad del ingreso de las personas en edad de trabajar, con importantes lagunas en la protección por desempleo, enfermedad o discapacidad⁴.

La plena efectividad del derecho a la seguridad social es un componente esencial de unas políticas públicas firmes, indispensables para una recuperación sólida y sostenible tras las diversas crisis, y constituye una dimensión fundamental de un enfoque del desarrollo sostenible centrado en las personas⁵. Muchos países se encuentran actualmente en un momento crucial de toma de decisiones en relación con la evolución de sus sistemas de protección social. Independientemente de su nivel de desarrollo, deben elegir entre reforzar sus sistemas de protección social o volver a un planteamiento de prestaciones mínimas.

Con el presente folleto informativo se pretende:

- Analizar el contenido y los elementos clave del derecho a la seguridad social.
- Aclarar las obligaciones de los Estados y otros actores y proporcionar ejemplos de opciones de políticas para su cumplimiento.
- Ofrecer orientación con vistas a que los sistemas de seguridad social se ajusten a las normas y principios establecidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos y a las normas internacionales de seguridad social, a fin de lograr una protección social universal.
- Abordar los desafíos que enfrentan los sistemas de seguridad social y/o protección social.

⁴ *Ibid.*, pág. 104.

⁵ OIT. 2021e. *Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022: La protección social en la encrucijada – en busca de un futuro mejor*. Ginebra.

I. ¿Qué es el derecho a la seguridad social?

A. Definición

La **seguridad social**, o la **protección social**⁶, es la protección que una sociedad brinda a las personas y las familias para asegurar el acceso a la atención de salud y garantizar la seguridad del ingreso a lo largo de toda la vida. Abarca diversas contingencias, como enfermedad, desempleo, maternidad, vejez, discapacidad, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales o la pérdida de la persona sostén de familia. Los sistemas de seguridad social están compuestos por diversos mecanismos que proporcionan prestaciones monetarias o en especie, incluidos bienes y servicios. Además, la prestación de servicios públicos de alta calidad es un elemento clave de los sistemas de seguridad social para garantizar la atención de salud esencial y la seguridad básica del ingreso.

Según lo dispuesto en el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social. Los Estados tienen el deber de respetar, proteger y hacer efectivo ese derecho. El derecho a la seguridad social abarca el derecho a tener acceso a los regímenes de seguro social (contributivos) y a los regímenes de asistencia social (no contributivos), con el objetivo principal de luchar contra la pobreza y la desigualdad (véase el glosario). Por consiguiente, los regímenes no contributivos, y en particular los regímenes de asistencia social, deberían verse como una forma de hacer efectivos derechos, y no como una forma de caridad.

B. El derecho a la seguridad social en el derecho internacional

El derecho a la seguridad social está firmemente arraigado en el derecho internacional. Los elementos fundamentales del derecho a la seguridad

⁶ En el presente folleto informativo, los términos “seguridad social” y “protección social” se consideran intercambiables y se refieren a todas las medidas destinadas a garantizar la seguridad de los ingresos y la atención de la salud a todas las personas que necesiten esa protección, en particular en caso de enfermedad, discapacidad, maternidad, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, desempleo, vejez o fallecimiento de la persona sostén de familia, o en relación con el cuidado de los hijos. Esas medidas deberían financiarse colectivamente mediante mecanismos contributivos, no contributivos (impuestos), o una combinación de ambos, para lograr la mancomunación de riesgos. Por consiguiente, la “seguridad social” no debería entenderse como sinónimo de seguro social, ni el término “protección social” debería entenderse únicamente como medidas de asistencia social sujetas a comprobación de recursos y focalizadas en los miembros más pobres y vulnerables de la sociedad.

social se expusieron de manera sucinta pero visionaria en la Declaración de Filadelfia de 1944. Adoptadas junto con la Declaración de Filadelfia, la [Recomendación sobre la Seguridad de los Medios de Vida, 1944 \(núm. 67\)](#), y la [Recomendación sobre la Asistencia Médica, 1944 \(núm. 69\)](#), establecieron el marco para la creación de sistemas integrales de seguridad social que cubrieran a todos los miembros de la sociedad mediante diversos mecanismos o regímenes.

La seguridad social quedó plenamente reconocida como derecho humano en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Tras ese reconocimiento, los mandantes tripartitos de la OIT adoptaron todo un conjunto de normas que fundamentan el derecho a la seguridad social, entre las que destaca el [Convenio sobre la Seguridad Social \(Norma Mínima\), 1952 \(núm. 102\)](#). El derecho a la seguridad social, incluido el seguro social, también fue reconocido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966⁷.

En 2008, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el organismo de las Naciones Unidas encargado de supervisar la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, publicó una observación general para orientar a los Estados Partes en el cumplimiento de las obligaciones derivadas del artículo 9 del Pacto⁸. La [Recomendación sobre los Pisos de Protección Social, 2012 \(núm. 202\)](#), de la OIT también ofrece una sólida respuesta normativa orientada a la acción con el objetivo de guiar a los Estados para subsanar las enormes lagunas de protección social que siguen existiendo en todo el mundo y trazar el camino hacia la consecución de la protección social universal.

1. Reconocimiento del derecho a la seguridad social en los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos

En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se reconoce “el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social” (art. 9). El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su observación general núm. 19 (2008), relativa al derecho a la seguridad social, desarrolló el contenido normativo de ese derecho y las obligaciones

⁷ Actualmente hay 172 Estados Partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

⁸ Observación general núm. 19 (2007) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

de los Estados Partes y otros actores, y proporcionó orientación sobre cómo hacerlo efectivo en el plano nacional.

Además, el derecho a la seguridad social está reconocido en numerosos instrumentos jurídicos internacionales de derechos humanos:

- La [Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial](#) (art. 5 e) vi))⁹.
- La [Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer](#) (art. 11, párr. 1 e)).
- La [Convención sobre los Derechos del Niño](#) (art. 26).
- La [Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares](#) (art. 27).
- La [Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad](#) (art. 28).

Asimismo, el derecho a la seguridad social está reconocido en instrumentos regionales de derechos humanos en África, América, los Estados árabes, Asia y Europa.

La [Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos](#) contempla la protección de las mujeres y los niños y las niñas. Además, prevé el derecho de las personas de edad y las personas con discapacidad a medidas especiales de protección adecuadas a sus necesidades físicas o morales¹⁰, que naturalmente han de incluir prestaciones de apoyo a los ingresos, atención de salud y servicios sociales. La Unión Africana ha adoptado el [Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos](#).

El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ([Protocolo de San Salvador](#)) de 1988 incluye una disposición exhaustiva sobre el derecho a la seguridad social¹¹. Asimismo, la [Carta Social de las Américas](#), adoptada por la Asamblea General de la Organización de los

⁹ Si bien la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial ya exigía a los Estados Partes que prohibieran y eliminaran la discriminación racial en el disfrute del derecho a la seguridad social, fue la inclusión del derecho a la seguridad social en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales lo que representó el paso decisivo para la inclusión del derecho en posteriores tratados de derechos humanos que establecían como obligación positiva de los Estados hacer efectivo ese derecho para grupos específicos.

¹⁰ Art. 18, párrs. 3 y 4.

¹¹ Art. 9, párrs. 1 y 2, sobre el derecho a la seguridad social.

Estados Americanos en 2012, hace referencia a las políticas y programas de protección social¹².

La [Carta Árabe de Derechos Humanos](#), aprobada por el Consejo de la Liga de los Estados Árabes en 2004, establece que los Estados Partes deberán garantizar a toda la ciudadanía el derecho a la seguridad social, incluido al seguro social¹³.

La [Declaración de Derechos Humanos de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental](#) garantiza a todas las personas el derecho a la seguridad social, incluido el seguro social cuando lo haya, lo que las ayuda a asegurarse los medios para llevar una vida digna y decente¹⁴.

La [Carta Social Europea](#), aprobada por el Consejo de Europa en 1961, establece en la parte I que todas las personas trabajadoras y las personas a su cargo tienen derecho a la seguridad social; toda persona que carezca de recursos suficientes tiene derecho a asistencia social y médica¹⁵; y toda persona tiene derecho a beneficiarse de servicios de bienestar social¹⁶. En 1996, se revisó la Carta para incluir un nuevo derecho fundamental a la protección contra la pobreza y la exclusión social (Carta Social Europea revisada). Asimismo, el Consejo de Europa elaboró el [Código Europeo de Seguridad Social](#) (1964) y su Protocolo adicional, que se basan en el Convenio núm. 102 de la OIT y persiguen un mayor compromiso de los Estados Partes en el contexto regional.

2. Normas internacionales de seguridad social adoptadas por la Organización Internacional del Trabajo

Las normas internacionales del trabajo, incluidos los convenios (o protocolos) y las recomendaciones, que han sido elaborados y adoptados por representantes de los Gobiernos y de las organizaciones de trabajadores y de empleadores, son reconocidas como el contenido normativo del derecho a la seguridad social. En particular, la [Recomendación sobre la Seguridad de los Medios de Vida, 1944 \(núm. 67\)](#), y la [Recomendación sobre la](#)

¹² Art. 14.

¹³ Art. 36.

¹⁴ Art. 30, párr. 1.

¹⁵ El artículo 12, párrafo 2, exige a los Estados Partes el compromiso de mantener el sistema de seguridad social en un nivel satisfactorio, equivalente, por lo menos, al exigido para la ratificación del Convenio núm. 102 de la OIT.

¹⁶ Arts. 13 y 14.

Asistencia Médica, 1944 (núm. 69), prevén sistemas integrales de seguridad social y la extensión de la cobertura a todas las personas, y sientan las bases del Convenio núm. 102.

El Convenio núm. 102 sigue ocupando un lugar destacado como tratado internacional de referencia que establece una visión sistémica de la seguridad social. A lo largo de los 70 años transcurridos desde su adopción, el Convenio ha influido enormemente en el desarrollo de programas de seguridad social en el plano nacional, incluso en países que no lo han ratificado.

El Convenio núm. 102 fue el primer tratado internacional que agrupó las nueve ramas de la seguridad social (también conocidas como “riesgos” o “contingencias”): asistencia médica, enfermedad, desempleo, vejez, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, prestaciones familiares, maternidad, invalidez y sobrevivientes. Sigue siendo el único instrumento internacional que establece normas mínimas cualitativas y cuantitativas acordadas en lo que respecta a las personas protegidas y el nivel, el período de calificación y la duración de las prestaciones que deben proporcionarse en todas las ramas. Se basa en un conjunto de principios fundamentales de financiación, gobernanza y administración, que incluyen: la responsabilidad del Estado; derechos definidos por ley; niveles mínimos de protección para los regímenes contributivos y no contributivos; la financiación colectiva y la sostenibilidad financiera de los regímenes; gestión participativa; y mecanismos de transparencia y cumplimiento.

Además, el Convenio núm. 102 permite a los Estados ampliar progresivamente sus obligaciones internacionales a medida que desarrollan sus sistemas nacionales, al tiempo que garantizan la aplicación de los principios fundamentales y la prestación de un nivel mínimo de seguridad social.

La Recomendación sobre los Pisos de Protección Social, 2012 (núm. 202), establece una visión estratégica para lograr progresivamente la protección social universal, sobre la base de dos ejes principales: 1) la construcción y el mantenimiento de un piso nacional de protección social que asegure el acceso a la atención de salud esencial y la seguridad básica del ingreso durante el ciclo de vida; y 2) la extensión al mayor número posible de personas, y lo antes posible, de niveles más elevados de protección, con arreglo a las normas de la OIT de seguridad social.

La estructura normativa desarrollada por los Gobiernos del mundo y las organizaciones de trabajadores y de empleadores en el seno de la OIT se compone actualmente de nueve convenios actualizados y nueve recomendaciones. Estos instrumentos están divididos en dos categorías de normas, a saber, las normas de armonización y las normas de coordinación. Si bien comparten los principios consagrados en el Convenio núm. 102, las normas adoptadas posteriormente establecen criterios más exigentes en cuanto a las personas protegidas y los niveles de las prestaciones para contingencias agrupadas temáticamente. Además, prevén disposiciones de coordinación respecto de los trabajadores migrantes y sus familias¹⁷.

Normas de armonización:

- La Recomendación sobre la Seguridad de los Medios de Vida, 1944 (núm. 67), y la Recomendación sobre la Asistencia Médica, 1944 (núm. 69).
- El Convenio sobre la Indemnización por Accidentes del Trabajo (Agricultura), 1921 (núm. 12).
- El Convenio sobre la Seguridad Social (Norma Mínima), 1952 (núm. 102).
- El Convenio sobre las Prestaciones en caso de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales (núm. 121) y la Recomendación (núm. 121), 1964.
- El Convenio sobre las Prestaciones de Invalidez, Vejez y Sobrevivientes, (núm. 128), y la Recomendación (núm. 131), 1967.
- El Convenio sobre Asistencia Médica y Prestaciones Monetarias de Enfermedad (núm. 130), y la Recomendación (núm. 134), 1969.
- El Convenio sobre el Fomento del Empleo y la Protección contra el Desempleo, 1988 (núm. 168), y la Recomendación (núm. 176), 1988.
- El Convenio sobre la Protección de la Maternidad (núm. 183), y la Recomendación (núm. 191), 2000.
- La Recomendación sobre los Pisos de Protección Social, 2012 (núm. 202).

Normas de coordinación:

- El Convenio sobre la Igualdad de Trato (Seguridad Social), 1962 (núm. 118).

¹⁷ Las nueve contingencias, a excepción de las prestaciones familiares, están cubiertas por una norma más avanzada. Estos instrumentos pueden consultarse en la Base de Datos de Normas Internacionales del Trabajo (NORMLEX).

- El Convenio sobre la Conservación de los Derechos en Materia de Seguridad Social, 1982 (núm. 157), y la Recomendación sobre la Conservación de los Derechos en Materia de Seguridad Social, 1983 (núm. 167).

C. Elementos clave del derecho a la seguridad social

1. Marco legislativo y de políticas

De conformidad con los instrumentos internacionales de derechos humanos y las normas de seguridad social, el derecho a la seguridad social debe estar garantizado en los ordenamientos jurídicos internos. La garantía constitucional del derecho a la seguridad social refuerza la importancia del derecho y sienta las bases para el desarrollo de legislación que asegure su cumplimiento. Dicha garantía también proporciona una base para reivindicar el derecho ante los tribunales. La garantía constitucional puede ser decisiva para evitar el retroceso en la efectividad del derecho, por ejemplo, en el contexto de los programas de austeridad y ajuste fiscal. En la práctica nacional, las disposiciones constitucionales sobre el derecho a la seguridad social suelen reconocer la seguridad social como un derecho individual y definen las obligaciones del Estado como garante de su cumplimiento¹⁸.

Los Estados deben adoptar legislación, así como una estrategia y un plan de acción nacionales en materia de seguridad social, para asegurar el disfrute del derecho a la seguridad social. Todos los sistemas y regímenes de seguridad social deben estar integrados en un marco jurídico.

2. Regímenes de seguridad social

Si bien no hay dos sistemas de seguridad social iguales, en todos los casos deben respetarse los componentes esenciales del derecho a la seguridad social, establecidos en el marco internacional de derechos humanos.

Para lograr la universalidad, los sistemas de protección social deben incluir diversos mecanismos y regímenes financiados colectivamente:

¹⁸ OIT, *The Right to Social Security in the Constitutions of the World: Broadening the moral and legal space for social justice*. Estudio global de la OIT. Vol. 1, Europa, Ginebra; OIT. 2023. *Derecho a la seguridad social en las constituciones del mundo. Ampliando el espacio moral y legal para la justicia social*. Vol. 2. Ginebra.

- **Regímenes contributivos o basados en seguros sociales:** Estos regímenes proporcionan prestaciones monetarias o en especie. Se financian mediante cotizaciones obligatorias de trabajadores y empleadores, y a menudo también con la participación del Estado. Estos regímenes suelen proteger a las personas trabajadoras por cuenta ajena e independientes. Sin embargo, como en el caso de los regímenes nacionales de seguro de enfermedad, pueden cubrir a todas las personas residentes. Aunque los regímenes contributivos puedan también estar abiertos a la afiliación voluntaria, a escala mundial los regímenes voluntarios no han demostrado ser un medio eficaz para extender la protección social a los grupos que no están cubiertos.
- **Regímenes no contributivos:** Se financian a través de impuestos generales y proporcionan protección, mediante transferencia monetaria o en especie, a diversos grupos de personas, como las personas con discapacidad, los niños y las niñas y las personas que viven en la pobreza. Pueden ser universales y cubrir a todas las personas residentes mediante, por ejemplo, pensiones sociales universales, o pueden beneficiar a determinadas personas y grupos desfavorecidos, como los regímenes de prestaciones de asistencia social sujetas a comprobación de recursos para personas y familias que viven en la pobreza.
- **Otras formas de protección social:** Los regímenes basados en la comunidad, la actividad profesional o la solidaridad mutualista también pueden formar parte del sistema de seguridad social, siempre que respeten los elementos esenciales del derecho a la seguridad social. En muchos países, los servicios sociales para varios grupos, como los niños y las niñas, las personas de edad, las personas con discapacidad, las personas sin hogar, las mujeres y las personas supervivientes de la violencia de género, también forman parte de los sistemas de seguridad social, generalmente con la participación en su gestión de asociados con y sin fines lucrativos.
- **Regímenes complementarios:** Suelen estar gestionados por compañías de seguros privadas y complementan los sistemas de protección social existentes mediante una cobertura adicional a la proporcionada por los regímenes generales. Los Estados son responsables de supervisar estos regímenes y establecer un marco regulatorio adecuado para su creación, financiación y funcionamiento, con el fin de garantizar que respetan los principios fundamentales, especialmente en lo que respecta a los requisitos de afiliación y las normas de gobernanza financiera y de inversión.

Todos los regímenes deben integrarse en un marco jurídico claro y de fácil acceso, establecer condiciones transparentes para acogerse a ellos y proporcionar información directa sobre la naturaleza y el nivel de las prestaciones.

En todos los casos, los Estados tienen la responsabilidad general y principal de establecer y poner en funcionamiento un sistema de seguridad social basado en los derechos humanos y destinado a hacer efectivo el derecho a la seguridad social para todas las personas. Ha quedado demostrado que la existencia de regímenes contributivos y no contributivos bien coordinados es un requisito necesario para crear y mantener sistemas de protección social universal. En muchos países en desarrollo se precisan regímenes no contributivos a gran escala, dado que muchas personas carecen de la capacidad económica para acogerse a un sistema basado en seguros. Además, gran parte de la población activa trabaja en actividades de la economía informal y tiene dificultades para acceder a los regímenes contributivos de seguro social, que suelen estar vinculados al empleo en la economía formal. Un aspecto importante es que muchos países han empezado a financiar total o parcialmente las cotizaciones de quienes no pueden asumirlas. Con esa financiación se suele contribuir a ampliar la cobertura a grupos anteriormente excluidos, entre otras vías mediante la formalización del empleo, dado que se mancomunan riesgos y costos sobre la base de principios de solidaridad social, en lugar de crearse sistemas paralelos destinados a grupos vulnerables.

En Cabo Verde, las pensiones no contributivas, junto con el régimen contributivo, cubren a alrededor del 84,8 % de la población por encima de la edad de jubilación, y proporcionan prestaciones equivalentes a unos 53 dólares de los Estados Unidos al mes (un 20 % por encima del umbral nacional de pobreza). Además, en 2006 se crearon el Centro Nacional de Pensiones Sociales y el Fondo Mutua de Salud con el fin de conceder ayudas económicas a los pensionistas para la compra de medicamentos en farmacias privadas, así como una asignación para gastos de sepelio (OIT. 2021e. *Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022: La protección social en la encrucijada – en busca de un futuro mejor*, pág. 187).

3. Riesgos sociales o contingencias

Existen nueve riesgos o contingencias principales en el ciclo de vida para los que debe garantizarse la atención de salud y la seguridad de los ingresos.

a. Atención de salud

De conformidad con las normas de seguridad social de la OIT, el acceso a la atención de salud, incluida la atención de la maternidad, sin que ello suponga dificultades económicas, forma parte de los sistemas de protección social integral¹⁹. Todos los miembros de la sociedad deberían tener acceso a la atención de salud sin enfrentar dificultades económicas y sin discriminación, independientemente de que tengan o no un empleo²⁰. Entre las intervenciones de atención de salud se incluyen necesariamente medidas preventivas y curativas con vistas a conservar o restablecer la salud, habida cuenta de que una buena salud es esencial para el bienestar de las personas y la productividad.

El acceso a la atención de salud sin dificultades es, por tanto, parte integrante de los pisos de protección social de cada país y debería garantizarse mediante bienes y servicios definidos a nivel nacional que cumplan los criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad, según se definen en los instrumentos internacionales y en los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos. Como mínimo, las intervenciones de atención de salud deben incluir el acceso a los servicios de médicos generalistas y especialistas, a los medicamentos esenciales y a la hospitalización necesaria sin que conlleve dificultades económicas. El acceso a un nivel mínimo de atención prenatal, durante el parto y posnatal, incluida la hospitalización cuando sea necesaria, debería ser gratuito. En los casos en que el sistema de salud incluya servicios privados o mixtos, se debería garantizar un acceso asequible y sin discriminación.

En caso de enfermedad, debería proporcionarse acceso a la atención de salud sin que suponga dificultades económicas hasta que la persona se recupere. La legislación nacional debería garantizar que, en el caso de enfermedades que requieran una atención médica prolongada, como el cáncer o la diabetes, no se suspenda el acceso a dicha atención. Además, la concesión de prestaciones monetarias por enfermedad, que cubren la

¹⁹ Convenio núm. 102, arts. 8, 10 y 49; Convenio núm. 130, art. 13; y recomendaciones núms. 69, 134 y 202.

²⁰ Recomendaciones núms. 69 y 202.

pérdida de ingresos durante la enfermedad, no debería ser motivo para denegar un acceso a la atención de salud que no suponga dificultades.

b. Enfermedad

El derecho a la seguridad social exige que los Gobiernos establezcan sistemas y regímenes que proporcionen prestaciones monetarias para cubrir los períodos de pérdida de ingresos de las personas temporalmente incapacitadas para trabajar por motivos de salud²¹. Esta ayuda también debe proporcionarse a las personas que tienen que aislarse o permanecer en cuarentena²² por necesidades de salud pública y no pueden trabajar a distancia, especialmente durante pandemias y otras crisis sanitarias. Desde el punto de vista de la salud pública, las prestaciones por enfermedad en esos casos pueden tener un impacto significativo en la reducción de la propagación de enfermedades, como quedó claramente demostrado durante la pandemia de COVID-19²³. Además, también deberían concederse prestaciones a quienes cuidan de una persona a cargo enferma²⁴. Esas medidas pueden promover la igualdad de género en el reparto del trabajo no remunerado de cuidados y apoyo cuando abarcan tanto a las mujeres como a los hombres de la familia responsables del cuidado de una persona enferma.

Las prestaciones de enfermedad deberían ser adecuadas y, en principio, pagarse hasta que la persona se recupere, si bien la legislación nacional puede establecer un período máximo de percepción²⁵. Además, deberían prorrogarse en caso de enfermedades que requieran cuidados prolongados²⁶. Esta medida es especialmente importante para la cobertura médica de las personas con enfermedades de larga duración que, tras ausencias repetidas, pueden ser consideradas incapaces de seguir desempeñando su trabajo y, por tanto, perder su empleo. Por consiguiente, es importante establecer un sistema que permita que las prestaciones de enfermedad cubran las enfermedades crónicas y de larga duración, y que pasen a ser una prestación de invalidez si se considera que, una vez finalizado el período

²¹ OIT. 2020. *Prestaciones de enfermedad: Introducción*. Nota de la OIT.

²² Recomendación núm. 134, párr. 8.

²³ OIT. 2020. *Prestaciones de enfermedad durante la licencia de enfermedad y la cuarentena: Respuestas de los países y consideraciones de política en el contexto de la pandemia de COVID-19*. Foco en la protección social. Nota de la OIT.

²⁴ Recomendación núm. 134, párr. 10.

²⁵ Convenio núm. 102, art. 18; Convenio núm. 130, art. 16.

²⁶ *Ibid.*

de percepción de la prestación de enfermedad, la persona beneficiaria ha quedado permanentemente incapacitada para trabajar²⁷.

c. Vejez

Los regímenes de seguridad social deberían garantizar el acceso a las pensiones de vejez a una edad establecida por ley. Por lo general, de conformidad con las normas internacionales de seguridad social, esa edad no debería superar los 65 años. No obstante, puede ser inferior o superior, en función, por ejemplo, de la naturaleza de la profesión, en particular en el caso de trabajos peligrosos, o del aumento de la esperanza de vida sana y de la capacidad de las personas de edad para trabajar²⁸. La cuantía de las pensiones debería ser previsible y, como mínimo, ser suficiente para garantizar una vida digna a todas las personas de edad hasta su fallecimiento²⁹.

Los sistemas de pensiones deberían estar constituidos por regímenes contributivos y no contributivos para quienes no pueden acceder a una pensión contributiva. En algunos países, los sistemas de pensiones incluyen un pilar de pensión universal financiada por impuestos y basada en la condición de residencia, que puede colmar algunas lagunas en la cobertura, sobre todo de las mujeres y los trabajadores de la economía informal. Además, pueden coexistir con mecanismos complementarios, generalmente basados en el ahorro individual, con el objetivo de proporcionar a las personas con ingresos más altos una renta mayor en la jubilación³⁰. Como en el caso de todas las prestaciones de larga duración, es importante que la cuantía de las pensiones se ajuste periódicamente en función del costo de la vida y del nivel de ingresos en el país para evitar la pérdida de valor de las prestaciones³¹.

Asimismo, debería prestarse especial atención a las brechas de género en las pensiones debido a las diferentes edades de jubilación de hombres y mujeres; a la menor representación de las mujeres en la población activa y a los niveles

²⁷ Convenio núm. 102, arts. 14 y 54.

²⁸ Convenio núm. 102, art. 26; Convenio núm. 128, art. 15; Recomendación núm. 131, párrs. 6 y 7.

²⁹ Convenio núm. 102, arts. 65 y 66; Convenio núm. 128, art. 29; Recomendación núm. 202, párr. 8.

³⁰ OIT. 2024. Ratificación y aplicación del Convenio sobre la Seguridad Social (Norma Mínima), 1952 (núm. 102): Una vía para lograr la protección social universal basada en los derechos. Nota de promoción mundial.

³¹ Convenio núm. 102, arts. 65 y 66; Convenio núm. 128, art. 29.

más altos de trabajo temporal, a tiempo parcial e informal entre las mujeres; a la brecha salarial de género; y al porcentaje desproporcionadamente elevado de trabajo no remunerado de cuidados realizado por mujeres³².

d. Desempleo

Los regímenes de protección en caso de desempleo tienen por objeto compensar la pérdida o disminución de los ingresos debida a la incapacidad para conseguir o mantener un empleo adecuado³³. Son un elemento clave de los sistemas de seguridad social y de las políticas del mercado laboral, sobre todo en tiempos de recesión económica y en el contexto de mercados laborales flexibles y nuevas formas de trabajo. Los regímenes eficaces de protección en caso de desempleo deberían ir acompañados, indispensablemente, de un servicio nacional de empleo eficaz y de amplia cobertura, con capacidad para asistir a las personas solicitantes de empleo en la búsqueda de trabajo.

La pandemia de COVID-19 puso de manifiesto la importancia de introducir o ampliar la cobertura ante la pérdida de ingresos debida a desempleo parcial³⁴ o a suspensiones temporales del trabajo³⁵. Las personas en situación de desempleo de larga duración que agotan el período de derecho a prestación, así como otras que tienen dificultades para encontrar empleo, como las personas que buscan trabajo por primera vez, las mujeres, los jóvenes, las personas con discapacidad, las personas trabajadoras mayores, migrantes y aquellas afectadas por cambios estructurales, deberían tener derecho a otras formas de protección, por ejemplo, programas especiales de fomento de las oportunidades de empleo³⁶. Las personas de esos colectivos

³² Véase, por ejemplo, las observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre el cuarto informe periódico de Israel [E/C.12/ISR/CO/4]; las observaciones finales sobre el tercer informe periódico de la República de Moldova [E/C.12/MDA/CO/3]; las observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer sobre el octavo informe periódico de Belarús [CEDAW/C/BLR/CO/8]; las observaciones finales sobre los informes periódicos séptimo y octavo combinados de China [CEDAW/C/CHN/CO/7-8]; las observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de la República de Moldova [CEDAW/C/MDA/CO/4-5]; y OIT. 2022. *Closing gender gaps in social protection: What workers' organizations need to know*. Nota de políticas. Ginebra.

³³ Convenio núm. 102, art. 20; Convenio núm. 168, art. 10; Recomendación núm. 176, párr. 14.

³⁴ El subsidio de desempleo parcial podría cubrir a las personas que tienen un trabajo a tiempo parcial y buscan un trabajo a tiempo completo.

³⁵ Convenio núm. 168, art. 15; véase también OIT. 2020. *Protección contra el desempleo en la crisis de la COVID-19: Respuestas de los países y consideraciones de política*. Foco en la protección social. Nota de la OIT.

³⁶ Convenio núm. 168, art. 26.

también deberían tener acceso a un nivel mínimo de protección social³⁷, que podría lograrse, por ejemplo, estableciendo unos ingresos mínimos garantizados o prestaciones de asistencia social sujetas a comprobación de recursos para las personas en edad de trabajar que viven en la pobreza y buscan empleo o facilitando el acceso a una pensión de vejez anticipada.

Los regímenes de protección en caso de desempleo tienen mayor impacto cuando tienen el doble objetivo de garantizar una seguridad de los ingresos adecuada ante la pérdida parcial o total del empleo y promover el trabajo decente³⁸. Esto puede lograrse mediante un seguro de desempleo o prestaciones no contributivas, o mediante una garantía de empleo, lo que se vincula estratégicamente con las medidas de fomento del empleo, la formalización del empleo y las políticas activas del mercado de trabajo. Con ese fin, es necesario coordinar la política de protección social con una política de empleo integral que abarque las dimensiones macroeconómica, comercial, de inversión e industrial³⁹.

e. Accidentes del trabajo y enfermedades profesionales

Los Estados deberían garantizar la protección de los trabajadores en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales mediante prestaciones adecuadas que incluyan el acceso gratuito a la atención de salud y a prestaciones monetarias periódicas para compensar la suspensión de ganancias resultante de la incapacidad temporal o permanente para trabajar⁴⁰. Los regímenes de protección en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales deberían cubrir la incapacidad parcial y total, así como la pérdida de medios de existencia de las personas a cargo como consecuencia del fallecimiento de un trabajador. El derecho a recibir las prestaciones no debe estar supeditado a la antigüedad en el empleo, la duración del seguro o el pago de cotizaciones⁴¹. Las prestaciones de larga duración deberían reajustarse periódicamente para garantizar que mantienen su poder adquisitivo⁴².

³⁷ Recomendación núm. 202, párr. 5 c).

³⁸ Convenio núm. 168, arts. 2 y 7.

³⁹ OIT. 2021e. *Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022*, pág. 175.

⁴⁰ Convenio núm. 102, art. 32; Convenio núm. 121, art. 6.

⁴¹ Observación general núm. 19 (2008) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

⁴² Convenio núm. 102, arts. 65 y 66; Convenio núm. 121, art. 21.

Por lo general, la mayoría de los regímenes de protección en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales no solían cubrir las indemnizaciones por enfermedades infecciosas, debido a la dificultad de determinar si una infección estaba o no relacionada con el trabajo. No obstante, en muchos países se indemnizaba a los trabajadores que contraían la COVID-19⁴³.

Asimismo, los regímenes de protección en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales deberían incluir servicios de rehabilitación y reinserción laboral, o estar coordinados con ellos, para que los beneficiarios puedan conseguir un empleo adecuado y reincorporarse al mercado laboral⁴⁴. Además, se recomienda la cobertura de los costos de ayuda o asistencia constante para las personas que necesiten cuidados a largo plazo⁴⁵.

f. Prestaciones familiares e infantiles

Las prestaciones familiares deberían cubrir la responsabilidad de la manutención de los hijos y deberían incluir prestaciones económicas periódicas o la provisión de alimentos, vestido, vivienda, el disfrute de vacaciones o asistencia doméstica, o una combinación de todo ello⁴⁶. Las prestaciones son cruciales para hacer efectivo el derecho de los niños a la educación y al desarrollo personal y para erradicar la pobreza infantil y el trabajo infantil.

Asimismo, las prestaciones familiares deberían estar garantizadas a todos los niños, independientemente de su estatuto de residencia⁴⁷. Mientras que, de acuerdo con las normas internacionales del trabajo, las prestaciones familiares deben concederse al menos hasta que la niña o el niño cumplan 15 años, o durante el período en que la escolarización sea obligatoria, el derecho internacional de los derechos humanos establece que las prestaciones familiares deben mantenerse como mínimo hasta que la niña o el niño cumplan 18 años⁴⁸.

⁴³ OIT. 2021e. *Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022*, pág. 149.

⁴⁴ Convenio núm. 102, art. 35; Convenio núm. 121 y Recomendación núm. 121.

⁴⁵ Recomendación núm. 121, párr. 11.

⁴⁶ Convenio núm. 102, arts. 40 y 42.

⁴⁷ Recomendación núm. 202, párr. 6.

⁴⁸ La Convención sobre los Derechos del Niño, en su artículo 1, define al niño como “todo ser humano menor de 18 años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad”.

g. Maternidad

Las madres deberían recibir una protección especial durante un período razonable antes y después del parto, incluida la atención de salud prenatal y posnatal⁴⁹. En particular, las prestaciones médicas deberían incluir atención prenatal, durante y después del parto, y atención hospitalaria en caso necesario⁵⁰. Asimismo, debería concederse a las madres trabajadoras una licencia con remuneración, o una licencia con prestaciones adecuadas de seguridad social, y el costo de esa asignación sustitutiva de ingresos no debe recaer únicamente en cada empleador, sino que debe ser sufragado colectivamente⁵¹. Esas medidas evitan las prácticas discriminatorias que perjudican la situación de las mujeres en el mercado laboral⁵². Las prestaciones monetarias por maternidad deberían establecerse en una cuantía que garantice a la mujer y a su hija o hijo las debidas condiciones de salud y un nivel de vida adecuado⁵³. Deberían concederse durante un período establecido por ley de, como mínimo, 12 semanas, a menos que la legislación nacional exija o permita una licencia de maternidad de mayor duración⁵⁴. Estas prestaciones deberían ir acompañadas de otras medidas de protección de la maternidad, como la prohibición de la discriminación basada en la maternidad, la protección frente a trabajos que puedan ser perjudiciales para la mujer y su hijo durante el embarazo y la lactancia, o la garantía de poder descansar y recuperarse antes y después del parto⁵⁵.

Las prestaciones de paternidad, parentales y de adopción también son importantes en este contexto como medio para promover la conciliación de

⁴⁹ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 10.

⁵⁰ *Ibid.*; Convenio núm. 102, arts. 47 y 49; Convenio núm. 183, art. 7.

⁵¹ Convenio núm. 102, art. 71; Convenio núm. 183, art. 6, párr. 8.

⁵² Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 10.

⁵³ El Convenio núm. 102 exige que esa cuantía sea como mínimo el 45 % de las ganancias previas; en el artículo 4, párrafo 1, y en el artículo 6, párrafos 2 y 3, del Convenio núm. 183 se establece que debería ser, como mínimo, de dos tercios de las ganancias anteriores o de una cuantía comparable.

⁵⁴ Convenio núm. 102, art. 52.

⁵⁵ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, art. 11, párr. 2 b); Convenio núm. 183 y Recomendación núm. 191.

las responsabilidades laborales y familiares y equilibrar el desigual reparto del trabajo de cuidados no remunerado⁵⁶.

h. Discapacidad

Las personas con discapacidad tienen derecho a una seguridad social inclusiva de la discapacidad, proporcionada de una manera digna⁵⁷. Como mínimo, debería garantizarse la seguridad de los ingresos en caso de discapacidad total, y los regímenes nacionales deberían ir incorporando progresivamente la cobertura para las personas con una discapacidad parcial⁵⁸. Las prestaciones por discapacidad deberían mantenerse mientras persista la discapacidad y deberían tener en cuenta los gastos adicionales derivados de la discapacidad y los servicios de apoyo relacionados con la discapacidad para garantizar el empoderamiento económico. Asimismo, los regímenes de prestaciones por discapacidad deberían diseñarse de manera que hagan posible y promuevan la participación activa en el mercado laboral y en la sociedad. Por consiguiente, los Estados deberían tratar de coordinar estrechamente las prestaciones por discapacidad con otras políticas sociales, económicas y de empleo, como el acceso efectivo a la atención de salud, incluida la atención de la salud sexual y reproductiva, y los servicios de empleo y rehabilitación necesarios para que las personas con discapacidad puedan acceder a un empleo adecuado⁵⁹.

i. Sobrevivientes, incluidos los huérfanos

Los sobrevivientes, incluidos los huérfanos, que estaban a cargo de una persona sostén de familia, tienen derecho a prestaciones tras el fallecimiento

⁵⁶ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, art. 5 b); Recomendación núm. 191, párr. 10; Convenio sobre los Trabajadores con Responsabilidades Familiares, 1981 (núm. 156) y Recomendación sobre los Trabajadores con Responsabilidades Familiares, 1981 (núm. 165); OIT. 2019. *Un paso decisivo hacia la igualdad de género: En pos de un mejor futuro del trabajo para todos*. Ginebra; OIT. Alcanzar la igualdad de género en el trabajo. Estudio General sobre el Convenio sobre la Discriminación (Empleo y Ocupación), 1958 (núm. 111), el Convenio sobre los Trabajadores con Responsabilidades Familiares, 1981 (núm. 156), el Convenio sobre la Protección de la Maternidad, 2000 (núm. 183), la Recomendación sobre la Discriminación (Empleo y Ocupación), 1958 (núm. 111), la Recomendación sobre los Trabajadores con Responsabilidades Familiares, 1981 (núm. 165), y la Recomendación sobre la Protección de la Maternidad, 2000 (núm. 191), Conferencia Internacional del Trabajo, 111ª reunión, Informe III (parte B).

⁵⁷ Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2006, preámbulo, art. 2, art. 23, párr. 5, y art. 28, párrs. 1 y 2 c); Convenio núm. 102, arts. 53 y 54; Recomendación núm. 131, párr. 25.

⁵⁸ Recomendación núm. 131, párr. 5.

⁵⁹ Convenio sobre la Readaptación Profesional y el Empleo (Personas Inválidas), 1983 (núm. 159), y Recomendación sobre la Readaptación Profesional y el Empleo (Personas Inválidas), 1983 (núm. 168).

de dicha persona⁶⁰. Las prestaciones de sobrevivientes pueden estar sujetas a la condición de que las personas beneficiarias sean incapaces de mantenerse a sí mismas, como las que están estudiando y las y los cónyuges a cargo que no ejercen una actividad remunerada⁶¹. Históricamente, los marcos jurídicos nacionales se han centrado a menudo en la protección de las viudas, aunque actualmente se tiende a igualar las condiciones de acceso a las prestaciones de sobrevivientes para hombres y mujeres. Los familiares sobrevivientes deberían recibir asistencia para acceder a los regímenes de seguridad social, sobre todo cuando enfermedades endémicas, como el VIH/sida, la tuberculosis o la malaria, desastres naturales o conflictos, los dejan sin apoyo familiar y comunitario⁶². Cuando el derecho a las prestaciones de sobrevivientes para los cónyuges esté condicionado por un requisito de edad, las personas que no hayan cumplido la edad establecida deberían recibir la asistencia y los servicios necesarios, incluidos servicios de formación y empleo, para que la pérdida de la persona sostén de familia no conlleve la vulneración de ningún derecho humano⁶³.

4. Elementos del derecho a la seguridad social

a. Disponibilidad

Las prestaciones de la seguridad social deberían estar disponibles para cubrir los principales riesgos de la vida. Deberían proporcionarse mediante transferencias monetarias o en especie, o una combinación de ambas, y consistir, por tanto, en un pago periódico o en el suministro de bienes o servicios. De conformidad con el Convenio núm. 102 y la Recomendación núm. 202, las prestaciones deberían basarse en los principios de financiación colectiva y solidaridad social, por ejemplo, de las personas activas a las personas de edad, de las personas sanas a las personas que tienen problemas de salud, o de las personas acomodadas a las personas con escasos recursos⁶⁴.

⁶⁰ En el artículo 60 del Convenio núm. 102 se establece que la contingencia cubierta deberá comprender “la pérdida de medios de existencia sufrida por la viuda o los hijos como consecuencia de la muerte del sostén de familia; en el caso de la viuda, el derecho a la prestación podrá quedar condicionado a la presunción, según la legislación nacional, de que es incapaz de subvenir a sus propias necesidades”.

⁶¹ Convenio núm. 102, art. 60; Convenio núm. 130, art. 21.

⁶² Observación general núm. 19 [2008] del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párr. 21.

⁶³ Recomendación núm. 131, párr. 9.

⁶⁴ Convenio núm. 102, art. 71; Recomendación núm. 202, párr. 3.

El sistema de protección social, generalmente compuesto de diversos regímenes, debería implementarse en todo el territorio nacional. El Estado tiene la responsabilidad general de gestionar y supervisar dicho sistema de manera eficaz. Los sistemas deberían estar organizados de modo que cubran y protejan eficazmente a todas las personas, en particular a las más desfavorecidas y marginadas, sin discriminación por ninguno de los motivos contemplados en el artículo 2, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁶⁵. Con el fin de garantizar la cobertura universal, en consonancia con la Recomendación núm. 202, conviene que los Estados dispongan de regímenes contributivos y no contributivos para establecer su piso nacional de protección social. Asimismo, los Estados deberían proporcionar progresivamente niveles más elevados de protección, en particular mediante regímenes de seguro social. El sistema de protección social y cada uno de sus regímenes han de ser sostenibles desde el punto de vista financiero y prestar la debida atención a la justicia social y la equidad, a fin de que el derecho a la seguridad social pueda hacerse efectivo para las generaciones presentes y futuras⁶⁶.

b. Adecuación

Las prestaciones, ya sean monetarias o en especie, deben ser adecuadas en cuanto a su naturaleza, cuantía y duración a fin de que todas las personas puedan ejercer sus derechos a la seguridad social, a la salud y a un nivel de vida adecuado. Por consiguiente, el nivel de las prestaciones debería garantizar, al menos, el acceso efectivo a los bienes y servicios esenciales, definidos como necesarios a nivel nacional, y asegurar así, como mínimo, la protección frente a la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social para hacer posible una vida digna y sana⁶⁷.

Además, la supresión, reducción o suspensión de las prestaciones debería basarse en motivos razonables, claramente definidos, revisados periódicamente y sujetos a un procedimiento con las debidas garantías⁶⁸. Las

⁶⁵ El artículo 2, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales prohíbe la discriminación por motivos de "raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social".

⁶⁶ Observación general núm. 19 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párr. 11; Recomendación núm. 202, párr. 3 k).

⁶⁷ Recomendación núm. 202, párrs. 2 y 8 b).

⁶⁸ El artículo 69 del Convenio núm. 102 prevé las situaciones que pueden dar lugar a una suspensión total o parcial de las prestaciones.

prestaciones deberían ser previsibles⁶⁹, lo que exige que su nivel y duración estén establecidos por ley y garantizados mediante una financiación sólida y sostenible.

Los pagos periódicos realizados en virtud de los regímenes de seguridad social para compensar la pérdida de ganancias deberían cubrir los ingresos perdidos, con la debida consideración de las responsabilidades familiares. Conviene que la cuantía de la prestación sea lo más elevada posible, siempre que no desincentive la reincorporación al trabajo una vez que la situación lo permita. Las prestaciones deberían supervisarse periódicamente para garantizar que los beneficiarios puedan costear los bienes y servicios que necesiten para hacer efectivos sus derechos humanos⁷⁰. Debería haber una relación razonable entre los ingresos, las cotizaciones abonadas y la cuantía de las prestaciones correspondientes⁷¹. Las prestaciones deberían proporcionarse de manera oportuna y periódica. Las prestaciones de pago único no ofrecen una protección adecuada⁷².

En los sistemas no contributivos, como los regímenes de asistencia social, las prestaciones pueden estar determinadas por el valor monetario de una serie de bienes y servicios necesarios, los umbrales nacionales de pobreza, los umbrales de ingresos para recibir asistencia social u otros umbrales comparables establecidos por la legislación o la práctica nacionales. Las prestaciones pueden tener en cuenta las diferencias regionales y, en todos los casos, deberían ser suficientes para garantizar una vida digna⁷³. Además, las prestaciones de larga duración, como las pensiones de vejez, deberían ajustarse al menos en función de los cambios sustanciales en el nivel general de ingresos o en el costo de la vida para garantizar que mantengan su poder adquisitivo⁷⁴.

En lo que respecta específicamente al derecho a la salud, la adecuación se evalúa en función de la asequibilidad, la disponibilidad, la accesibilidad y la calidad⁷⁵. La atención de salud debe incluir: atención ambulatoria y

⁶⁹ Recomendación núm. 202, párr. 3 c).

⁷⁰ Recomendación núm. 67, párr. 22.

⁷¹ Recomendación núm. 67, párr. 23.

⁷² Convenio núm. 102, arts. 16, 22, 28, 36, 42, 50, 56 y 62.

⁷³ Recomendación núm. 202, párr. 8 b); Convenio núm. 102, art. 67.

⁷⁴ Convenio núm. 102, art. 65, párr. 10, y art. 66, párr. 8; Convenio núm. 128, art. 29.

⁷⁵ Recomendación núm. 202, párr. 5 a).

hospitalaria de médicos generalistas y especialistas, incluidas las visitas domiciliarias; asistencia odontológica; asistencia de enfermería, a domicilio, en un hospital o en cualquier otra institución médica; atención prestada por personal de partería cualificado y otros servicios de maternidad a domicilio o en hospitales; hospitalización o el ingreso en otras instituciones médicas; y, en la medida de lo posible, el suministro del material odontológico, farmacéutico y cualquier otro material médico o quirúrgico necesario, incluidas las prótesis⁷⁶.

Las normas de la OIT de seguridad social proporcionan un marco útil para el establecimiento de niveles adecuados de pagos periódicos en función del nivel de ingresos en cada país, la duración y las condiciones de acceso a las prestaciones contributivas y no contributivas.

c. Accesibilidad

Cobertura: Todas las personas deberían estar cubiertas por el sistema de seguridad social sin discriminación alguna. Para garantizar la cobertura universal, es necesario establecer regímenes no contributivos que cubran a los grupos más desfavorecidos y marginados.

Condiciones: Las condiciones para acceder a las prestaciones deben ser razonables, proporcionadas y transparentes. La supresión, reducción o suspensión de las prestaciones debería ser limitada, basarse en motivos razonables, estar sujeta a un procedimiento con las debidas garantías y estar prevista en la legislación nacional.

Acceso físico: Los beneficiarios deberían tener acceso físico a los servicios de seguridad social para inscribirse, acceder a las prestaciones, presentar reclamaciones y obtener la información que consideren necesaria para el ejercicio del derecho a la seguridad social, con especial atención a las personas con discapacidad, las personas de edad, los pueblos indígenas, las minorías, las personas migrantes y las personas que viven en zonas remotas o propensas a los desastres o en zonas afectadas por conflictos armados.

Asequibilidad (accesibilidad económica): Las cotizaciones a la seguridad social deben ser razonables y proporcionadas. Los Gobiernos deberían garantizar que sean asequibles para las personas con bajos ingresos, si es

⁷⁶ Recomendación núm. 69, párr. 21; Convenio núm. 102, art. 10.

necesario, mediante subsidios⁷⁷. Los costos y cargos directos e indirectos relacionados con las cotizaciones deben ser asequibles para todas las personas y no deben comprometer el ejercicio de otros derechos. Los gastos relacionados con la percepción de prestaciones, como el costo del transporte a las oficinas de la Seguridad Social, deberían reducirse en la medida de lo posible, por ejemplo, utilizando los servicios postales y las cuentas bancarias personales. Las cotizaciones a la seguridad social y los pagos directos de los beneficiarios por asistencia médica no deberían suponer una carga económica excesiva para las personas cubiertas⁷⁸. No deberían requerirse pagos directos por servicios sanitarios en caso de maternidad y accidentes del trabajo y enfermedades profesionales⁷⁹.

Accesibilidad de la información y los procedimientos: Las personas y las organizaciones deberían tener acceso a la información de manera clara y transparente. Las condiciones de acceso a las prestaciones, así como cualquier otra información útil, deberían estar disponibles en un lenguaje sencillo y comprensible, que tenga en cuenta las necesidades de las personas con discapacidad y las personas de edad, y que no contenga conceptos difíciles de entender ni ambigüedades en las explicaciones. Si en el país hay grupos significativos que hablan lenguas minoritarias, la información debería estar disponible en esos idiomas. Los Gobiernos deberían garantizar que los procedimientos de solicitud de prestaciones sean sencillos y eficaces y establecer mecanismos de queja que permitan a las personas obtener reparación en caso de que se vulnere su derecho a la seguridad social. Deberían tomarse medidas especiales para garantizar el acceso de los grupos que puedan no tener las competencias digitales o los dispositivos digitales necesarios.

d. Participación

Las organizaciones de empleadores, los sindicatos y otras organizaciones que representen a las personas beneficiarias de prestaciones, incluidos los trabajadores en modalidades de empleo informal y los pensionistas, deberían participar en los procesos de formulación, aplicación y evaluación de las políticas de seguridad social o ser consultados al respecto de manera significativa y eficaz. Se trata de un aspecto crucial, puesto que

⁷⁷ Recomendación núm. 67, párr. 26, apdos. 8 y 9; Recomendación núm. 69, párrs. 12, 13, 75, 76, 78 y 79.

⁷⁸ Recomendación núm. 67, párr. 26; Convenio núm. 102, art. 71.

⁷⁹ Véase el *formulario de memoria relativa al Convenio núm. 102*.

unas políticas eficaces ofrecen un medio fundamental para abordar las lagunas en materia de protección social a nivel nacional y las prioridades conexas⁸⁰. A ese respecto, en la Recomendación núm. 202 se hace hincapié en el establecimiento de estructuras institucionales para asegurar una participación eficaz en los procesos de elaboración de políticas, en lugar de depender de consultas *ad hoc*⁸¹. Además, para lograr una participación significativa es necesario tener en cuenta las diferentes relaciones de poder y desarrollar la capacidad de todas las partes interesadas, también en relación con el acceso a la información. El Estado asume la responsabilidad general y principal de velar por que el sistema de seguridad social garantice el derecho de las personas y las organizaciones a solicitar, recibir y difundir información sobre el sistema de manera clara y transparente y disponga de mecanismos integrados de rendición de cuentas que aseguren que las autoridades centrales y locales y otros organismos encargados de la implementación del sistema asuman sus obligaciones como garantes de derechos. Asimismo, las personas beneficiarias de prestaciones deberían poder participar en los procesos de gestión de los regímenes y sistemas de seguridad social y, en particular, de los regímenes no administrados por entidades públicas⁸². Además, las mujeres deberían estar representadas en todos esos procesos como partes interesadas de pleno derecho.

D. El vínculo entre el derecho a la seguridad social y otros derechos

Todos los derechos humanos son interdependientes e indivisibles. El derecho a la seguridad social es un derecho que hace posible el ejercicio de otros derechos humanos. A su vez, también hay datos empíricos sólidos de que la protección social se ve reforzada por el disfrute de otros derechos económicos, sociales y culturales. Por consiguiente, esos derechos deberían verse como un conjunto de derechos inseparables que se refuerzan

⁸⁰ En los párrafos 3 r) y 13 de su Recomendación núm. 202, la OIT reconoce la importancia del diálogo social y de la participación social, especialmente para la formulación de estrategias nacionales de extensión de la seguridad social; Observación general núm. 19 (2008) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párr. 69; Behrendt, C., Saint-Pierre Guilbault, E., Stern-Plaza, M., Umuhire, V., y V. Wodsak. 2017. "Implementing the principles of Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202)". Capítulo 3, en Dijkhoff, T., y G. Mpedi (eds.). *Recommendation on Social Protection Floors: Basic Principles for Innovative Solutions*. Kluwer; OIT. 2016. *Social protection assessment-based national dialogue, A global guide*. Ginebra; OIT (de próxima publicación). *Planning for a More Socially Just Future: Findings from an Analysis of National Social Protection Policies and Strategies, 2011-2020*.

⁸¹ Recomendación núm. 202, párr. 19.

⁸² Convenio núm. 102, art. 72.

mutuamente, de modo que el cumplimiento de una serie de derechos depende del cumplimiento de los demás y lo favorece.

Las crisis económicas, sociales y sanitarias, como la pandemia de COVID-19, ponen de manifiesto el papel fundamental de la protección social en el ejercicio y el refuerzo de otros derechos. Asimismo, esas crisis evidencian que son necesarias otras medidas para complementar el disfrute del derecho a la seguridad social.

Entre esas medidas se incluyen: la incorporación de la no discriminación y la igualdad de género en todas las políticas sectoriales; la mejora de las instalaciones, los bienes y los servicios de salud; el fomento de la transición de los trabajadores de la economía informal a la economía formal; la promoción de condiciones de trabajo justas y favorables en el contexto de los desafíos relacionados con las numerosas transiciones y transformaciones de las sociedades contemporáneas; la subvención y mejora de viviendas sociales para reducir la sobreocupación y las condiciones de vida insalubres; la mejora del transporte público; la adopción de programas de apoyo a la familia y sus miembros; la lucha contra las desigualdades mediante la redistribución de la renta y el acceso a los servicios básicos; y la garantía de una educación de calidad y de oportunidades culturales y recreativas para todas las personas.

El acceso a servicios públicos de alta calidad es clave para garantizar a todas las personas el disfrute efectivo y en condiciones de igualdad del derecho a la seguridad social. Por ejemplo, para lograr una igualdad de género efectiva y un reparto equitativo del trabajo no remunerado de cuidados y apoyo, es necesario combinar las prestaciones de maternidad, paternidad, parentales y familiares con el acceso a servicios de cuidado infantil de calidad. Asimismo, los servicios de rehabilitación y de cuidados y apoyo a largo plazo constituyen complementos importantes a las prestaciones por discapacidad y a las pensiones de vejez. El acceso a los servicios públicos de empleo, junto con las prestaciones por desempleo, es esencial para la promoción de un empleo pleno, productivo y decente, sobre todo teniendo en cuenta la representación desproporcionada de las mujeres en la economía informal y en las formas atípicas de empleo.

Medidas de protección social para hacer frente a la pandemia de COVID-19

Las medidas para hacer frente a la pandemia de COVID-19 plantearon dificultades enormes para garantizar la protección de los derechos humanos. Agravaron las desigualdades, lo que afectó de manera desproporcionada a los grupos de población vulnerables. Los Gobiernos respondieron aprobando medidas urgentes y extraordinarias para lograr margen de maniobra fiscal en varias esferas. Los sistemas de seguridad social constituyeron el medio más importante para proteger la salud y los ingresos de las personas y proporcionar apoyo al mercado laboral. Entre otras medidas, se adoptaron las siguientes: la extensión de las prestaciones existentes o la aprobación de nuevas prestaciones para los trabajadores, empleadores y familias afectados por la pandemia, con el fin de asegurar los ingresos de los hogares y reducir el riesgo de pérdida del empleo; el establecimiento de medidas de apoyo a los trabajadores que tuvieron que pedir licencias para cuidar de los hijos que no podían asistir a la escuela o las instituciones de cuidado infantil o de otros miembros de la familia; la extensión de las prestaciones por desempleo y el apoyo al mantenimiento de las relaciones laborales, así como prestaciones sociales para garantizar un nivel mínimo de subsistencia; la concesión de prestaciones de asistencia sanitaria y apoyo social a las personas inmigrantes y refugiadas, con independencia de su condición de residencia o del estado del proceso de regularización; y la creación de alojamiento de emergencia.

Por ejemplo, en Jordania se extendieron las prestaciones por desempleo a los trabajadores de los sectores afectados por la crisis. En Mongolia, se quintuplicó la cuantía de la prestación mensual por hijo a cargo durante seis meses. En el Togo, a través de un programa de ingresos de amplia cobertura, se prestó apoyo a los trabajadores informales mediante un sistema de inscripción por aplicaciones móviles. En España, se introdujo un nuevo programa permanente de ingresos mínimos garantizados, que cubre a 2,3 millones de personas vulnerables. En Somalia, se puso en marcha el programa Baxnaano para proporcionar, por primera vez, transferencias sociales monetarias a 1,2 millones de personas.

Nota y fuente: Se pueden consultar más ejemplos de buenas prácticas de fortalecimiento de la protección social durante la pandemia de COVID-19 en [ACNUDH y el derecho a la seguridad social](#); OIT. 2021e. *Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022*; y la [Plataforma Protección Social de la OIT](#).

II. ¿Cuáles son las obligaciones de los Estados y otros actores para hacer efectivo el derecho a la seguridad social?

A. Principios transversales de no discriminación e igualdad de género

Mediante la ratificación de los tratados internacionales de derechos humanos⁸³, los Estados se comprometen a eliminar de inmediato cualquier discriminación formal o *de iure* establecida por ley, derogando o modificando la legislación en cuestión, y a adoptar medidas para eliminar la discriminación *de facto*. Los principios transversales de no discriminación e igualdad deberían interpretarse conjuntamente con los derechos sustantivos garantizados por los correspondientes tratados.

Los Estados tienen la obligación de garantizar el disfrute del derecho a la seguridad social sin ningún tipo de discriminación⁸⁴. La lucha contra la discriminación requiere un enfoque integral que incluya la aprobación de una serie de leyes y políticas para el establecimiento de mecanismos legales de protección y control del cumplimiento. Se incluyen medidas para garantizar prestaciones adecuadas de protección social, servicios públicos de calidad y sistemas de fiscalidad progresiva que reduzcan las desigualdades existentes en las sociedades o que surgen o se agravan en tiempos de crisis. También pueden ser necesarias medidas especiales de

⁸³ Como la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.

⁸⁴ En el párrafo 29 de su observación general núm. 19, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales recuerda que el Pacto "prohíbe toda discriminación, de hecho o de derecho, directa o indirecta, por motivos de raza, color, sexo, edad, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, discapacidad física o mental, estado de salud (incluido el VIH/sida), orientación sexual, estado civil o cualquier otra condición política, social o de otro tipo que pretenda o tenga por efecto anular o menoscabar el igual disfrute o el ejercicio del derecho a la seguridad social".

protección de carácter temporal⁸⁵. Los Estados deberían tratar de identificar las limitaciones en los marcos jurídicos existentes para asegurarse de que determinados colectivos no queden excluidos del acceso a la protección social, ya sea por disposición expresa o en la práctica (por ejemplo, debido a la falta de información o al miedo a represalias).

Para hacer frente a la discriminación, en particular, es necesario reconocer la importancia fundamental de la igualdad de género, consagrada en el derecho internacional de los derechos humanos, y adoptar medidas activas para promoverla. El disfrute del derecho a la seguridad social por parte de las mujeres como titulares de derechos individuales, en lugar de como familiares a cargo, puede contribuir enormemente a su empoderamiento socioeconómico.

B. Obligaciones de los Estados de respetar, proteger y hacer efectivo el derecho a la seguridad social

Como ocurre con otros derechos humanos, los Estados tienen tres tipos de obligaciones en la esfera de la seguridad social: respetar, proteger y hacer efectivo el derecho a la seguridad social. El derecho internacional de los derechos humanos y las normas internacionales de seguridad social reconocen la responsabilidad primordial y general del Estado de adoptar medidas concretas para garantizar el derecho a la seguridad social mediante el diseño y la implementación de sistemas de seguridad social conforme a una serie de otros principios fundamentales también establecidos en esos instrumentos, que incluyen la garantía de la no discriminación y el reconocimiento legal del derecho a prestaciones.

La obligación de respetar exige que los Estados se abstengan de interferir, directa o indirectamente, en el disfrute del derecho a la seguridad social. Esta

⁸⁵ Véase la recomendación general núm. 27 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, relativa a las mujeres de edad y la protección de sus derechos humanos, párr. 42: "Los Estados partes tienen la obligación de asegurar que la edad de jubilación en los sectores público y privado no discrimine a las mujeres. Por consiguiente, tienen la obligación de velar por que las políticas en materia de pensiones no sean de ningún modo discriminatorias, incluso contra las mujeres que deciden jubilarse a una edad temprana, y por que todas las mujeres de edad que han participado en la vida activa tengan acceso a una pensión adecuada. Los Estados partes deben adoptar todas las medidas necesarias, incluidas, de ser necesario, medidas especiales de carácter temporal, para garantizar dichas pensiones". Además, muchos Estados adoptaron medidas temporales de protección social para hacer frente a la pandemia de COVID-19 con el fin de facilitar el acceso a la atención de salud, proteger los puestos de trabajo y aliviar la pérdida de ingresos (OIT. 2020. *Medidas de protección social para responder a la pandemia de COVID-19 en los países en desarrollo: Fortalecimiento de la resiliencia mediante la construcción de una protección social universal*. Foco en la protección social. Nota de la OIT.).

obligación incluye abstenerse de toda práctica o actividad que, por ejemplo, deniegue o restrinja el acceso en condiciones de igualdad a una seguridad social adecuada; así como de interferir arbitraria o injustificadamente en los sistemas de seguridad social consuetudinarios, tradicionales o basados en la autoayuda, o en las instituciones establecidas por personas físicas o jurídicas para proveer seguridad social⁸⁶.

La obligación de proteger requiere que el Estado impida a terceras partes, entre ellas particulares, grupos, empresas u otras entidades, así como los agentes que actúen bajo su autoridad, que interfieran en modo alguno en el disfrute del derecho a la seguridad social. La obligación comprende, entre otras cosas, la adopción de las medidas legislativas y normativas necesarias para impedir que terceras partes denieguen el acceso en condiciones de igualdad a los regímenes de seguridad social administrados por ellas o por otros e impongan condiciones de acceso injustificadas; así como para salvaguardar la obligación de pagar cotizaciones al sistema de seguridad social, también las correspondientes a los empleados u otros beneficiarios de dicho sistema⁸⁷.

Cuando los regímenes de seguridad social son gestionados o controlados por terceras partes, los Estados mantienen la responsabilidad general de supervisar el sistema nacional de seguridad social, que debe cumplir los principios de protección social establecidos internacionalmente⁸⁸. Para impedir los abusos, es necesario un sistema regulador eficaz que incluya leyes nacionales y reglamentos de aplicación, una supervisión independiente, una auténtica participación pública y la imposición de sanciones en caso de incumplimiento⁸⁹.

⁸⁶ Observación general núm. 19 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párr. 44.

⁸⁷ *Ibid.*, párr. 45.

⁸⁸ Esos principios incluyen que el sistema esté bajo la responsabilidad general del Estado a fin de garantizar una administración adecuada de los sistemas de protección social y la debida provisión de prestaciones; que se financie colectivamente mediante cotizaciones, impuestos o una combinación de ambos; que esté establecido por ley y proporcione prestaciones previsibles y adecuadas, cuyo nivel se revise periódicamente; que se financie de manera sostenible; que disponga de mecanismos de queja y recurso; y que los representantes de los interlocutores sociales y los beneficiarios (o titulares de derechos) participen en la administración de los regímenes de protección social. Véase la Recomendación núm. 202, párr. 3.

⁸⁹ Observación general núm. 19 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párr. 46.

Para cumplir la obligación de hacer efectivos los derechos, los Estados tienen que adoptar todas las medidas necesarias para garantizar el pleno disfrute del derecho a la seguridad social. Esta obligación se puede subdividir en las obligaciones de facilitar, promover y garantizar.

La obligación de facilitar exige a los Estados que adopten medidas positivas para ayudar a las personas y a las comunidades a ejercer el derecho a la seguridad social, mediante el reconocimiento de ese derecho en el ordenamiento jurídico nacional y la adopción de una política nacional y su correspondiente plan de acción.

La obligación de promover requiere que los Estados tomen medidas para fomentar la concienciación pública y garantizar una información adecuada sobre el sistema, incluido el acceso y el derecho a las prestaciones, en particular en las zonas rurales y urbanas desfavorecidas y entre las minorías lingüísticas y de otro tipo.

Los Estados también tienen la obligación de garantizar el derecho a la seguridad social a las personas o los grupos que, por motivos que se consideren razonablemente ajenos a su voluntad, no puedan ejercerlo por sí mismos. Se debe velar especialmente por que el sistema de seguridad social pueda responder en las situaciones de emergencia, como los desastres naturales, las pandemias, las crisis económicas, los conflictos armados o las malas cosechas⁹⁰.

C. Obligaciones básicas y cumplimiento progresivo

Las obligaciones básicas de los Estados incluyen garantizar el disfrute de, al menos, un nivel mínimo indispensable de cada derecho⁹¹. Un Estado solo podrá atribuir el incumplimiento de sus obligaciones básicas a la falta de recursos cuando demuestre que ha hecho todo lo posible por utilizar el máximo de recursos disponibles para satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones.

⁹⁰ Timor-Leste es un buen ejemplo. Desde el restablecimiento de la independencia, de conformidad con la Constitución, el sistema de protección social se ha ido estableciendo progresivamente sobre la base de tres pilares constitucionales esenciales: la seguridad social y la asistencia social (art. 56, párrs. 1 y 2); los servicios sociales públicos, incluidas la sanidad y la educación (arts. 57 y 59); y el apoyo a los servicios y programas sociales por parte de las instituciones de solidaridad social (art. 56, párr. 3), con un importante esfuerzo de financiación a partir de 2002.

⁹¹ Véase la observación general núm. 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre la índole de las obligaciones de los Estados Partes, párr. 10.

En relación con la seguridad social, la obligación básica de los Estados es garantizar unos niveles mínimos indispensables de prestaciones que sean suficientes para que las personas y sus familias puedan acceder al menos a una atención de salud esencial y a una serie de bienes y servicios básicos, y en particular a alojamiento y vivienda básicos, agua y saneamiento, alimentos y las formas más elementales de enseñanza⁹². En la Recomendación núm. 202 se reconoce la responsabilidad general y principal del Estado de establecer, lo antes posible, pisos de protección social que garanticen, como mínimo, el acceso de todas las personas necesitadas a una atención de salud esencial y una seguridad básica del ingreso⁹³. En particular, los pisos de protección social deberían comprender: el acceso a la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad; la seguridad básica del ingreso para la infancia, con acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios; la seguridad básica del ingreso para las personas en edad de trabajar que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad y discapacidad; y la seguridad básica del ingreso para las personas de edad⁹⁴. Si bien en la Recomendación núm. 202 se prevé que el nivel de las prestaciones se defina a nivel nacional, se ofrecen orientaciones claras sobre lo que puede considerarse adecuado: el nivel mínimo de seguridad del ingreso debería permitir una vida digna y ser suficiente para proporcionar un acceso efectivo a los bienes y servicios necesarios, como los establecidos por los umbrales nacionales de pobreza y otros umbrales comparables⁹⁵.

La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT ha señalado que la observación general núm. 19 (2008) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, relativa al derecho a la seguridad social, y la Recomendación núm. 202 se refuerzan mutuamente⁹⁶. Ha hecho hincapié en que el nivel básico de seguridad social que debería garantizarse en el marco de los pisos de protección social, de

⁹² Observación general núm. 19 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párr. 59 a).

⁹³ Recomendación núm. 202, párrs. 3 y 4.

⁹⁴ Recomendación núm. 202, párr. 5.

⁹⁵ Recomendación núm. 202, párr. 8 b).

⁹⁶ OIT. *Protección social universal para la dignidad humana, la justicia social y el desarrollo sostenible*. Estudio General relativo a la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202). Conferencia Internacional del Trabajo, 108ª reunión, Informe III (parte B), párr. 46.

conformidad con la Recomendación núm. 202, se considera que representa el contenido básico mínimo del derecho a la seguridad social en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁹⁷.

Si un Estado no puede proporcionar de inmediato un nivel mínimo de protección frente a todos los riesgos o contingencias a todas las personas que la necesiten en el marco de la obligación de utilizar el máximo de recursos disponibles, debería, tras un proceso de amplias consultas, identificar un grupo principal de riesgos sociales o contingencias y comenzar el proceso para establecer su piso nacional de protección social mediante la adopción de una política o estrategia nacional de protección social que incluya un programa con plazos definidos para avanzar progresivamente hacia la protección social universal. También es importante, en tiempos de grandes restricciones de recursos, identificar a los grupos desfavorecidos y a las personas marginadas de la sociedad con vistas a garantizar que las políticas y estrategias nacionales de protección social, con carácter prioritario, les proporcionen los niveles mínimos de protección. A ese respecto, los Estados pueden considerar la posibilidad de adoptar temporalmente programas dirigidos a grupos específicos, al tiempo que buscan formas de ampliar su margen de maniobra fiscal⁹⁸. Las estrategias de ampliación también deberían aplicarse con el objetivo de apoyar la transición de la economía informal a la formal, y deberían ser coherentes con los planes nacionales de desarrollo social, económico y ambiental y contribuir a su aplicación⁹⁹.

La obligación de avanzar progresivamente en la garantía de los derechos más allá de su contenido básico mínimo, utilizando el máximo de recursos disponibles, está explícitamente reconocida en los tratados de derechos

⁹⁷ 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 (E/C.12/2015/1); véase también el informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos que se centra en la garantía del derecho a la protección social mediante la adopción por todos los Estados de niveles mínimos de protección social (A/69/297).

⁹⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Evaluación de la obligación de adoptar medidas hasta el “máximo de los recursos de que disponga” de conformidad con un protocolo facultativo del Pacto. Declaración (E/C.12/2007/1).

⁹⁹ Recomendación núm. 202, sección III (“Estrategias nacionales para extender la seguridad social”); Recomendación sobre la Transición de la Economía Informal a la Economía Formal, 2015 (núm. 204).

humanos¹⁰⁰. Requiere prioridades globales de política para asegurar que la asignación de recursos se ajusta a las obligaciones en materia de derechos humanos que los Estados han asumido voluntariamente mediante la ratificación de tratados. Para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos se necesitan políticas públicas coherentes a medio y largo plazo. Por consiguiente, los Estados deberían adoptar medidas deliberadas, específicas y orientadas a objetivos concretos para la ampliación de la cobertura personal y material de los sistemas de seguridad social, con el fin de alcanzar niveles de protección más elevados en un plazo razonable. Además, aunque la disponibilidad de recursos condiciona la obligación de adoptar medidas, incluidas las destinadas a alcanzar niveles de protección más elevados que el ofrecido por el contenido básico mínimo, no modifica el carácter inmediato de la obligación¹⁰¹, y el hecho de que los recursos sean limitados no constituye en sí mismo una justificación para no adoptar medidas¹⁰².

El principio de realización progresiva se reconoce también en la Recomendación núm. 202. En dicha Recomendación se pide explícitamente a los Estados que establezcan un piso nacional de protección social, y que al mismo tiempo trabajen para que el mayor número posible de personas tenga acceso cuanto antes a niveles más elevados de protección, teniendo en cuenta la situación económica del país y guiándose por el alcance y los niveles de las prestaciones establecidos en el Convenio núm. 102 y las normas internacionales más avanzadas en materia de seguridad social¹⁰³. Desde entonces, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha venido recomendando sistemáticamente en sus observaciones finales a los Estados Partes que velen por “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

¹⁰⁰ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 2, párr. 1; Convención sobre los Derechos del Niño, art. 4; Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, art. 4, párr. 2.

¹⁰¹ ACNUDH. [Preguntas frecuentes sobre los derechos económicos, sociales y culturales](#). Folleto informativo núm. 33, párr. 15.

¹⁰² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Evaluación de la obligación de adoptar medidas hasta el “máximo de los recursos de que disponga” de conformidad con un protocolo facultativo del Pacto, párr. 4.

¹⁰³ Recomendación núm. 202, párr. 17.

sistema de seguridad social universal y amplio”¹⁰⁴, en consonancia con la Recomendación núm. 202¹⁰⁵.

D. Obligaciones con dimensiones internacionales

Los Estados suelen reconocer el papel esencial de la cooperación y la asistencia técnica internacionales y la necesidad de adoptar medidas en colaboración con otros Estados y por separado para lograr la plena efectividad de los derechos consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, incluido el derecho a la seguridad social¹⁰⁶. Es especialmente necesario que los Estados, y otros actores que estén en condiciones de hacerlo, proporcionen asistencia para que los países en desarrollo con limitaciones de recursos puedan cumplir sus obligaciones¹⁰⁷.

Los Estados deberían abstenerse de toda acción que interfiera, directa o indirectamente, en el disfrute del derecho a la seguridad social en otros países y deberían impedir que sus propios ciudadanos y entidades interfieran en ese derecho en otros países. Por ejemplo, cuando un país A firma un acuerdo bilateral de préstamo con un país B, el país A debería asegurarse de que las condiciones establecidas en el acuerdo no restrinjan la capacidad del país B para brindar apoyo a las personas que más necesiten protección social. Cuando los Estados puedan adoptar medidas para influir, por medios legales o políticos, en terceras partes (actores no estatales) dentro

¹⁰⁴ 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 (E/C.12/2015/1), párr. 2.

¹⁰⁵ Recomendación núm. 202, párr. 1.

¹⁰⁶ Véanse, por ejemplo, las observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre el sexto informe periódico de Colombia (E/C.12/COL/CO/6), párr. 42; las observaciones finales sobre el sexto informe periódico de la Federación de Rusia (E/C.12/RUS/CO/6), párr. 37; las observaciones finales sobre el informe inicial del Pakistán (E/C.12/PAK/CO/1), párrs. 51 y 52; las observaciones finales sobre el informe inicial de Bangladesh (E/C.12/BGD/CO/1), párrs. 44 a 46; las observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Nueva Zelandia (E/C.12/NZL/CO/4), párrs. 35 y 36; las observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Sri Lanka (E/C.12/LKA/CO/5), párr. 36; y las observaciones finales sobre el quinto informe periódico del Uruguay (E/C.12/URY/CO/5), párrs. 30 y 31.

¹⁰⁷ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 2, párr. 1, art. 11, párr. 1, y art. 23; observación general núm. 19 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párr. 55; Objetivo de Desarrollo Sostenible 17 (metas 17.2 a 17.5). Véase la Guía de los derechos humanos para los Objetivos de Desarrollo Sostenible, disponible en <https://sdg.humanrights.dk/>.

de su jurisdicción a fin de que respeten ese derecho, deberían adoptar esas medidas de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional aplicable¹⁰⁸. Lo mismo se aplica a los acuerdos multilaterales y a los acuerdos celebrados con organizaciones internacionales o por conducto de ellas, incluidas las instituciones financieras internacionales¹⁰⁹.

Los Estados deberían adoptar medidas de manera proactiva para la celebración de acuerdos bilaterales y multilaterales recíprocos sobre seguridad social a fin de proteger mejor el derecho a la seguridad social de las personas migrantes y los trabajadores desplazados.

E. Obligaciones de los actores no estatales

El derecho a la seguridad social, piedra angular del trabajo decente, requiere la participación activa de diversas partes interesadas. Si bien solo los Estados son parte en los tratados de derechos humanos¹¹⁰, las empresas, los sindicatos, las asociaciones de empleadores y las asociaciones que representan a los beneficiarios de la seguridad social tienen responsabilidades en lo que respecta a hacer efectivo el derecho a la seguridad social como componente esencial e integrante del derecho al trabajo. Las obligaciones de los actores no estatales deberían considerarse conjuntamente con las obligaciones de los Estados en materia de protección¹¹¹.

Las empresas, independientemente de su tamaño, sector, tipo de propiedad y estructura¹¹², tienen que cumplir las leyes que estén en consonancia con los tratados de derechos humanos, en especial las relacionadas con el trabajo,

¹⁰⁸ Observación general núm. 19 (2007) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párrs. 53 y 54.

¹⁰⁹ *Ibid.*, párrs. 57 y 58.

¹¹⁰ Una excepción es la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que puede ser ratificada por organizaciones regionales.

¹¹¹ La obligación de proteger exige que el Estado impida a terceras partes, entre ellas particulares, grupos, empresas u otras entidades, así como los agentes que actúen bajo su autoridad, que interfieran en modo alguno en el disfrute del derecho a la seguridad social. La obligación incluye la adopción de las medidas legislativas y normativas necesarias para garantizar que los sistemas de protección social estén basados en los derechos humanos. Por ejemplo, medidas para impedir que terceras partes denieguen el acceso en condiciones de igualdad a los regímenes de seguridad social administrados por ellas o por otros e impongan condiciones de acceso injustificadas; o para salvaguardar la obligación de pagar cotizaciones al sistema de seguridad social, también las correspondientes a sus empleados u otros beneficiarios de dicho sistema.

¹¹² Véase Naciones Unidas. 2012. *Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para "proteger, respetar y remediar"*, principio 14.

la seguridad social y la tributación. Tienen la responsabilidad de respetar el derecho a la seguridad social¹¹³ y, para ello, deben impedir cualquier infracción y hacer frente a cualquier vulneración de ese derecho que resulte de su actividad. En las situaciones en que una empresa haya provocado o contribuido a provocar consecuencias perjudiciales, la empresa debería reparar el daño o contribuir a su reparación por procesos legítimos que cumplan las normas reconocidas del debido proceso¹¹⁴. Entre otras cosas, la empresa debería pagar las cotizaciones a la seguridad social y los impuestos correspondientes, lo que es fundamental para garantizar una cobertura de protección social adecuada a los trabajadores y a la población en general¹¹⁵.

Normalmente, los sindicatos han estado a la vanguardia de la defensa de unos sistemas de seguridad social sólidos que garanticen unas prestaciones adecuadas para proteger a los trabajadores frente a la inseguridad de los ingresos, en particular en caso de desempleo, enfermedad y vejez. Los trabajadores, como participantes en la financiación de la seguridad social a través de cotizaciones o impuestos, y sus representantes tienen un papel crucial en el control del buen funcionamiento de los sistemas de seguridad social y en la exigencia al Estado de que asuma su responsabilidad general de administrarlos adecuadamente. Los sindicatos representan a las principales partes interesadas, con la misión de garantizar que se escuchen las voces de los trabajadores y defender mejoras que garanticen que los programas de seguridad social satisfagan eficazmente las necesidades de los trabajadores y sus familias. Mediante la colaboración y un diálogo social abierto y genuino, todos los grupos pueden trabajar juntos para hacer efectivo el derecho a la seguridad social como componente fundamental de la justicia social y del contrato social.

Los organismos especializados de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales, como la OIT, la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Asociación Internacional de la Seguridad Social, así como la Organización Mundial del Comercio (OMC)

¹¹³ *Ibid.*, principios 11, 12 y 23.

¹¹⁴ *Ibid.*, principio 22.

¹¹⁵ Véase, por ejemplo, la Recomendación núm. 202, párr. 11.

e instituciones financieras internacionales, deberían trabajar dentro del marco normativo que proporcionan los instrumentos de derechos humanos y las normas internacionales de seguridad social como referencia común de orientación para sus medidas de apoyo a la seguridad social dentro de sus respectivos mandatos y ámbitos de competencia.

Las instituciones financieras internacionales, en particular el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo, así como sus Estados miembros, deberían tener en cuenta el derecho a la seguridad social en sus políticas de préstamo, acuerdos crediticios, programas de ajuste estructural y proyectos similares, de modo que se promueva y no se ponga en peligro el disfrute del derecho a la seguridad social, en especial para las personas y grupos desfavorecidos y marginados¹¹⁶. Como en cualquier otra esfera del derecho internacional, las instituciones financieras internacionales y demás organizaciones internacionales “deben cumplir todas las obligaciones que les impongan las normas generales de derecho internacional, su instrumento constitutivo o los acuerdos internacionales en que sean partes”¹¹⁷.

¹¹⁶ Observación general núm. 19 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párr. 58.

¹¹⁷ Véase Naciones Unidas. 2016. Deuda pública, medidas de austeridad y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Declaración del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (E/C.12/2016/1), párr. 7.

III. ¿Qué implica adoptar un enfoque de la seguridad social basado en los derechos humanos?

Un enfoque de la seguridad social basado en los derechos humanos implica que los Estados deben garantizar que la adopción y aplicación de leyes y políticas conexas se rijan por los principios y las normas que emanan del derecho internacional de los derechos humanos y de las normas internacionales de seguridad social.

A. Desarrollo de marcos jurídicos y de políticas integrales

Unas políticas públicas dotadas de objetivos claros, recursos adecuados y programas de protección social con mecanismos integrados de examen para evaluar los avances y adoptar medidas de rectificación son fundamentales para reforzar los sistemas de protección social, mitigar los efectos negativos de las crisis económicas y contribuir al proceso de recuperación.

Un buen ejemplo es Portugal, donde todos los derechos económicos, sociales y culturales previstos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales están consagrados en la Constitución, aprobada en 1974. El derecho a la seguridad social y a la solidaridad tiene tres características distintivas: la universalidad (toda persona tiene derecho a la seguridad social); el reconocimiento del deber del Estado (responsable de organizar, coordinar y subvencionar un sistema de seguridad social unificado y descentralizado, con la participación de los sindicatos y otras organizaciones representativas de los trabajadores y demás beneficiarios); y la relevancia creciente de los derechos económicos, sociales y culturales para la protección de grupos específicos (por ejemplo, la seguridad de los ingresos de las personas de edad). La incorporación de todos los derechos económicos, sociales y culturales a la Constitución fue un paso fundamental que dio lugar a la primera Ley Marco de Seguridad Social que estableció la estructura jurídica del sistema de seguridad social. El sistema consta actualmente de regímenes contributivos y no contributivos y medidas de apoyo social, incluidos servicios sociales para niños y niñas, familias, personas con discapacidad, personas de edad y personas vulnerables. Ha constituido una herramienta fundamental para el desarrollo económico y social y ha permitido hacer frente a la pandemia con firmeza.

La formulación y aplicación de políticas y estrategias nacionales de protección social se benefician de un diálogo social efectivo y de la participación tripartita del Gobierno y las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, lo que constituye un importante catalizador para el desarrollo de sistemas de protección social más sólidos¹¹⁸. El marco de las Naciones Unidas fomenta la participación significativa de una mayor variedad de partes interesadas, incluidas las instituciones nacionales de derechos humanos, las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones de trabajadores y de empleadores y los beneficiarios de la seguridad social y sus organizaciones representativas. Esas partes interesadas deberían poder participar de manera activa y eficaz en la elaboración, la presupuestación, la aplicación y la evaluación de las políticas encaminadas a hacer efectivo el derecho a la seguridad social. Pueden desempeñar un papel importante en el seguimiento de los avances, la asistencia a los titulares de derechos para que puedan hacer valer efectivamente el derecho a la seguridad social y la exigencia de responsabilidades a los Estados cuando incumplan su obligación de hacer efectivo el derecho a la seguridad social.

Un enfoque de la seguridad social basado en los derechos humanos requiere la transformación de las políticas en marcos jurídicos. Unas leyes claras son cruciales para garantizar que todas las personas tengan acceso a la seguridad social. En ausencia de marcos jurídicos, el acceso a un derecho queda supeditado a la caridad y la discrecionalidad. Un marco jurídico sólido también es esencial para el funcionamiento eficaz del sistema y para evitar superposiciones, duplicaciones y lagunas.

El reconocimiento constitucional del derecho a la seguridad social constituye un avance fundamental. Además, unas leyes integrales que establezcan los principios, los objetivos, y la cobertura personal y material de los regímenes contributivos y no contributivos son indispensables para garantizar la universalidad del derecho consagrado en la Constitución.

Un marco jurídico adecuado debería definir las prestaciones de protección social y las condiciones de acceso a las prestaciones de manera clara y transparente. También debería establecer las funciones y responsabilidades de todas las partes que intervienen en la aplicación de los regímenes de protección social. Debería proporcionar un marco que garantice la

¹¹⁸ Recomendación núm. 202, párr. 13; OIT (de próxima publicación). *Planning for a More Socially Just Future: Findings from an Analysis of National Social Protection Policies and Strategies*, 2011-2020.

transparencia; la sostenibilidad financiera; la adecuación y la previsibilidad de las prestaciones; la rendición de cuentas del sistema, entre otras formas mediante mecanismos de cumplimiento, inspección, reclamación y recurso y sanciones adecuadas; y un mecanismo eficaz de participación de los beneficiarios. El hecho de no establecer un marco jurídico adecuado constituye en sí mismo una vulneración del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹¹⁹.

B. Fortalecimiento del papel del Estado como garante del sistema

Los sistemas de seguridad social deberían estar sometidos a un seguimiento periódico para garantizar su sostenibilidad. Los Estados son responsables no solo de establecer el sistema, sino también de garantizar que todas las partes cumplan sus respectivas obligaciones y que los titulares de derechos puedan acceder a las prestaciones que les correspondan sin interferencias. Para ello, los Estados deberían desarrollar y aplicar un marco jurídico y regulatorio eficaz, y prevenir, investigar, castigar y reparar los abusos por medios judiciales y extrajudiciales.

Las partes interesadas, como las instituciones nacionales de derechos humanos, las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones de trabajadores y de empleadores y los titulares de derechos, pueden desempeñar una función esencial de vigilancia para exigir responsabilidades a los Estados. Es importante que los Estados garanticen que las instituciones nacionales de derechos humanos (incluidas las defensorías del pueblo y los organismos de fomento de la igualdad) tengan independencia y el mandato de promover y proteger los derechos económicos, sociales y culturales, de modo que puedan realizar un examen minucioso de las leyes y normativas y ayudar a las víctimas a obtener reparación en caso de vulneración de sus derechos. Se debería garantizar el espacio y la oportunidad para que las organizaciones de la sociedad civil y las personas defensoras de derechos humanos que trabajan en favor del derecho a la seguridad social y de todos los demás derechos humanos contribuyan significativamente mediante la defensa de esos derechos y la participación en el proceso de elaboración de políticas y vigilen la observancia de los derechos humanos. También deberían poder contribuir a la labor de los mecanismos internacionales de

¹¹⁹ Observación general núm. 19 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párrs. 62 a 65.

derechos humanos. Su contacto con los titulares de derechos les permite vigilar la observancia de los derechos en la práctica.

A medida que avanza la globalización económica, los derechos humanos de las personas, los grupos y los pueblos se ven cada vez más afectados y condicionados por las acciones y omisiones extraterritoriales de los Estados y las empresas privadas bajo su jurisdicción. La protección y la observancia de los derechos laborales y del derecho a la seguridad social implican diversas dimensiones extraterritoriales. Los Estados deben abstenerse de interferir por acción u omisión, ya sea directa o indirectamente, en la efectividad de esos derechos en otros países. Además, deberían adoptar medidas, incluidas medidas legislativas, para dejar claro que sus nacionales, así como las empresas domiciliadas en su territorio o jurisdicción, pueden ser responsabilizados por vulnerar los derechos humanos durante sus actividades en el extranjero¹²⁰, incluido el derecho a la seguridad social.

C. Asignación de fondos suficientes

En muchos países, las cotizaciones a la seguridad social representan una parte sustancial del gasto en prestaciones y, en algunos casos, más de la mitad del total de los recursos asignados a la protección social (algunos ejemplos son China, el Paraguay y Túnez). Se han logrado avances significativos en la ampliación de la cobertura de la protección social mediante la adaptación de los regímenes de seguridad social a las necesidades de grupos de población no cubiertos anteriormente, sobre todo en América Latina. Ese objetivo puede lograrse reasignando fondos procedentes de actividades económicas, incluida la extracción de recursos naturales y la producción de energía (Bélgica y Nigeria), o consolidando un fondo de protección social (Burkina Faso, Malta y Seychelles). En algunos países, se han movilizado recursos nacionales mediante sistemas de fiscalidad más progresiva, incluida la aplicación de un impuesto sobre el patrimonio (Argentina y el Estado Plurinacional de Bolivia).

Fuente: OIT. *Protección social universal para la dignidad humana, la justicia social y el desarrollo sostenible*. Conferencia Internacional del Trabajo, 108ª reunión. Informe III (parte B), párr. 633.

¹²⁰ Véase la observación general núm. 23 (2016) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párrs. 69 a 73.

Al objeto de hacer que la protección social sea una realidad para todas las personas y de superar las crisis recurrentes, los Estados deben utilizar plenamente el máximo de los recursos de que dispongan, en particular mediante la asistencia y la cooperación internacionales, y adoptar medidas deliberadas para ampliar progresivamente las garantías de seguridad social¹²¹. Se alienta a los Estados a dar prioridad a las fuentes nacionales de financiación de los sistemas de seguridad social y a utilizar los recursos disponibles principalmente para proporcionar al menos un nivel mínimo de prestaciones a todas las personas y familias, en especial a las más desfavorecidas y marginadas. Si los Estados tienen dificultades financieras para proporcionar prestaciones que cubran todos los riesgos sociales y contingencias principales, pueden optar por dar prioridad a determinados riesgos o contingencias. No obstante, para tomar esa decisión, deberían evaluar detenidamente todos los recursos nacionales disponibles y llevar a cabo una amplia consulta sobre los riesgos sociales y contingencias que deben abordarse en primer lugar. También pueden tratar de movilizar recursos mediante la cooperación y el apoyo internacionales¹²².

Los Estados no deberían perder de vista su responsabilidad de lograr progresivamente la plena efectividad del derecho a la seguridad social para todas las personas mediante el establecimiento de estrategias y planes de acción nacionales a largo plazo que establezcan objetivos y plazos basados en una presupuestación transparente y equitativa y en marcos institucionales a largo plazo con una financiación suficiente¹²³.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la OIT han asesorado a Estados, en particular a los de ingreso bajo, sobre diversas opciones encaminadas a aumentar el margen fiscal para la protección social. Entre esas opciones figuran el aumento de los impuestos, incluidos los derechos cobrados a los inversores extranjeros por la explotación de los recursos naturales; la reserva de presupuesto para el derecho a la seguridad social y otros derechos; la revisión periódica de las concesiones o las desgravaciones fiscales otorgadas a los inversores; la ampliación de la base de cotización a la seguridad social; la reducción de los flujos

¹²¹ Observación general núm. 19 (2007) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párrs. 4, 40 y 41; Recomendación núm. 202, párrs. 3 g) y 11.

¹²² Observación general núm. 19 (2007) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párr. 59 a); Recomendación núm. 202, párr. 12.

¹²³ Observación general núm. 19 (2007) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párr. 68.

financieros ilícitos; la reasignación del gasto público; y la mejora de la recaudación de impuestos. Además, se alienta a los Estados a adoptar un marco macroeconómico más flexible¹²⁴.

Además de las cotizaciones sociales, los países recurren a menudo a impuestos afectados, donaciones y subvenciones para complementar el gasto en sistemas de protección social, así como a la asistencia oficial para el desarrollo.

Con objeto de luchar contra los déficits de financiación, se alienta a los Estados a dar prioridad a las fuentes nacionales de financiación de los sistemas de seguridad social, mediante la adopción de los enfoques más eficaces y coherentes en relación con las cotizaciones a la seguridad social, los impuestos generales, el impuesto a las sociedades y otras políticas de financiación pública. También pueden recurrir a la cooperación y el apoyo internacionales cuando sus capacidades económicas y fiscales sean insuficientes o cuando se enfrenten a necesidades cada vez mayores como consecuencia de crisis, desastres naturales o el cambio climático¹²⁵. A ese respecto, es necesario un mayor diálogo entre las instituciones financieras y de desarrollo internacionales para garantizar la coherencia de las políticas y evitar la prestación de asesoramiento contradictorio, incluida la garantía de que los ajustes estructurales no conduzcan a medidas de austeridad y al retroceso en la efectividad del derecho a la seguridad social. Además, se necesita la cooperación internacional, por ejemplo, en materia fiscal o de reestructuración de la deuda, para crear un entorno que favorezca la generación y asignación de recursos nacionales¹²⁶.

En 2021, la Conferencia Internacional del Trabajo solicitó a la OIT que estudiara las opciones para movilizar, como complemento a los recursos

¹²⁴ Véase Durán-Valverde, F., Pacheco-Jiménez, J. F., Muzaffar, T. y H. Elizondo-Barboza. 2020. *Financing gaps in social protection: Global estimates and strategies for developing countries in light of the COVID-19 crisis and beyond*. Documento de trabajo 14. Ginebra: OIT; véanse también las observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (por ejemplo, sobre Panamá (2023), Armenia (2023), el Brasil (2023), Italia (2022), la República Democrática del Congo (2022), el Pakistán (2017) y el Sudán (2015)); 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 (E/C.12/2015/1), párr. 13.

¹²⁵ Recomendación núm. 202, párrs. 11 y 12.

¹²⁶ Bierbaum, M. y V. Schmitt. 2022. *Investing more in universal social protection: Filling the financing gap through domestic resource mobilization and international support and coordination*. Documento de trabajo 44. Ginebra: OIT.

nacionales, financiación internacional para la protección social, incluida una mayor asistencia oficial para el desarrollo. La finalidad de esa solicitud es entablar y mantener debates sobre propuestas específicas para un nuevo mecanismo de financiación internacional, como un fondo mundial para la protección social, que podría complementar y apoyar los esfuerzos de movilización de recursos nacionales con miras a lograr la protección social universal¹²⁷.

Asimismo, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los derechos humanos ha recomendado la creación de un fondo mundial para la protección social que cubra el déficit de financiación al que se enfrentan los países de ingreso bajo en la provisión de niveles mínimos de protección social y apoye una mayor movilización de recursos nacionales para la protección social¹²⁸.

D. Aplicación de un enfoque que responda a las cuestiones de género

Los sistemas de protección social pueden desempeñar un papel importante en la promoción de la igualdad de género cuando se diseñan e implementan teniendo en cuenta las cuestiones de género¹²⁹. Es importante prestar especial atención a las dificultades específicas de las mujeres, que se enfrentan a formas múltiples e interseccionales de discriminación, como es el caso de las mujeres con discapacidad, las mujeres pertenecientes a minorías o de origen migrante, las mujeres de edad y las mujeres que trabajan en la economía informal.

Las mujeres suelen dejar o interrumpir su empleo debido a la maternidad y el cuidado de los hijos. Además, asumen una parte desproporcionada del trabajo no remunerado de cuidados y apoyo, cuyo valor económico y social a menudo no se reconoce. Como consecuencia, tienen un acceso más limitado a los regímenes de seguridad social, en especial a los contributivos, y perciben prestaciones de seguridad social más bajas. No obstante, esa

¹²⁷ OIT. 2021. *Resolución relativa a la segunda discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social)*, párr. 21 c).

¹²⁸ Véase el informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos titulado Fondo mundial para la protección social: solidaridad internacional al servicio de la erradicación de la pobreza (A/HRC/47/36).

¹²⁹ Razavi, S., Orton, I., Behrendt, C., Tessier, L., y V. Wodsak. 2024. *Making social protection work for gender equality: What does it look like? How do we get there?* OIT.

desigualdad puede subsanarse mediante el diseño de regímenes de seguridad social que respondan a las cuestiones de género.

Por ejemplo, las prestaciones monetarias por maternidad conformes con las normas internacionales y de derechos humanos y una licencia de maternidad debidamente remunerada protegen a las mujeres de la discriminación derivada de la maternidad. Además, la licencia de paternidad para los hombres y la licencia parental y otros tipos de licencia por cuidados para hombres y mujeres pueden contribuir a una mayor participación de los hombres en la crianza de los hijos y el cuidado de los miembros de la familia, y a un reparto más equitativo de las responsabilidades familiares. El impacto es mayor cuando una parte de la licencia parental se reserva al padre, de modo que el hombre tiene la obligación de utilizarla y no puede transferirla a otra persona¹³⁰. La prestación de servicios de cuidado infantil y de cuidados y apoyo a largo plazo asequibles y de calidad es importante para mejorar la eficacia de los regímenes de seguridad social¹³¹. La financiación de esas prestaciones mediante mecanismos de solidaridad, en lugar de a través de regímenes de responsabilidad del empleador, garantiza la protección en la práctica y previene la discriminación de las mujeres en el mercado laboral por motivos de maternidad.

Debido a la mayor longevidad de las mujeres y a la discriminación de género que sufren a lo largo de su vida, también en la educación y el trabajo, hay más mujeres que hombres en situación de pobreza en la vejez. Si bien el establecimiento de pisos de protección social, que incluyen las pensiones de vejez financiadas por impuestos, protege a las mujeres de edad en muchos países, las mujeres que dependen exclusivamente de esos regímenes a menudo tienen dificultades debido a los bajos niveles de las prestaciones. Además, cuando las pensiones de vejez están sujetas a comprobación de recursos de la unidad familiar, muchas mujeres de edad podrían no beneficiarse de esa fuente de ingresos debido a condiciones de

¹³⁰ Véase la observación general núm. 16 (2005) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sobre las cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en la que el Comité vincula el principio consagrado en el artículo 3 del Pacto con el artículo 9, y proporciona ejemplos, como la igualación de la edad de jubilación obligatoria para hombres y mujeres; la garantía de que las mujeres reciban las mismas prestaciones en los planes de pensiones públicos y privados; y la garantía de licencias adecuadas de maternidad para las mujeres, de paternidad para los hombres, y parental para ambos.

¹³¹ Observación general núm. 19 (2007) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párr. 32; y OIT. 2021. [Resolución relativa a la segunda discusión recurrente sobre la protección social \(seguridad social\)](#).

acceso muy estrictas o a la estigmatización¹³². Dado que la mayoría de las personas beneficiarias de pensiones de vejez son mujeres, el nivel de las pensiones y las condiciones de acceso deberían adaptarse a las necesidades y situaciones de las mujeres de edad. Las pensiones contributivas pueden responder mejor a las cuestiones de género si se basan en la financiación colectiva y la solidaridad. Por ejemplo, pueden introducirse créditos por cuidados para reconocer y recompensar los períodos de prestación no remunerada de cuidados y apoyo a los hijos u otros miembros de la familia, y pueden garantizarse unas pensiones mínimas acordes con las normas internacionales de seguridad social.

Las mujeres siguen teniendo dificultades para acceder a fuentes de empleo y medios de subsistencia debido a la discriminación y las desigualdades estructurales. Como consecuencia de la persistente brecha salarial de género, las mujeres ganan en promedio en torno a un 20 % menos que los hombres. Además, las mujeres tienden a realizar trabajos mal remunerados más que los hombres, y es más frecuente que trabajen a tiempo parcial e interrumpan su carrera profesional para cuidar de otras personas. Esas desigualdades estructurales hacen que las mujeres se enfrenten con mayor frecuencia a riesgos sociales y contingencias y, al mismo tiempo, menoscaban su acceso a los regímenes de seguridad social, sobre todo a los contributivos.

Para hacer frente con eficacia a esas desigualdades, los sistemas de protección social deben complementarse con otras políticas, como políticas en materia de empleo, salarios, fiscalidad, cuidados y apoyo, así como con servicios públicos, incluidos servicios asequibles y de calidad de cuidado infantil y de cuidados y apoyo a largo plazo¹³³. Por consiguiente, los Estados deberían trabajar con determinación para mejorar el acceso de las mujeres al mercado laboral, en particular en la economía formal, y a las fuentes de medios de subsistencia; eliminar la brecha salarial de género y la exclusión de los trabajadores de determinados sectores u ocupaciones en los que las mujeres están sobrerrepresentadas (como la agricultura y el trabajo doméstico) de la cobertura de la seguridad social; suprimir las condiciones de acceso discriminatorias por motivos de género; e igualar la edad de jubilación de hombres y mujeres¹³⁴.

¹³² OIT. 2021. *Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022*, pág. 60.

¹³³ OIT. 2021. *Resolución relativa a la segunda discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social)*.

¹³⁴ OIT. 2021d. *Extending social security to workers in the informal economy: Lessons from international experience*. Ginebra (2ª edición).

E. Necesidad de prestar especial atención a las personas y los grupos desfavorecidos

Aunque todas las personas tengan derecho a la seguridad social, los Estados deberían prestar especial atención a las personas o los grupos que no estén protegidos o lo estén insuficientemente y que normalmente se enfrentan a dificultades a la hora de ejercer ese derecho¹³⁵. Para ello es necesario ampliar la protección a personas trabajadoras con empleos ocasionales, a tiempo parcial o por cuenta propia, incluidas las que trabajan en plataformas digitales, las personas trabajadoras domésticas, agrícolas, a domicilio¹³⁶ y aquellas de la economía informal¹³⁷. También es necesario adoptar medidas para abordar los desafíos específicos a los que se enfrentan las mujeres y otros grupos, como las personas desempleadas, enfermas o lesionadas, las personas con discapacidad, las personas de edad, los niños y las niñas, los pueblos indígenas, los grupos minoritarios, las personas refugiadas, solicitantes de asilo, apátridas, desplazadas internamente, retornadas o no nacionales, así como las personas privadas de libertad o detenidas.

Es fundamental que los Estados adopten medidas eficaces para garantizar la cobertura de todas las personas y, en particular, el acceso a la atención de salud, sobre todo en tiempos de crisis, como quedó demostrado por la necesidad de vacunación y tratamiento de urgencia durante la pandemia de COVID-19.

1. Personas que trabajan en la economía informal

En todo el mundo, hay 2.000 millones de personas mayores de 15 años (el 62 % de la población activa mundial) que trabajan en la economía informal¹³⁸. Esas personas se enfrentan a un enorme déficit de condiciones de

¹³⁵ *Ibid.*, párr. 31.

¹³⁶ De conformidad con el Convenio sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 177), los trabajadores a domicilio son aquellos que trabajan desde su hogar, a cambio de una remuneración, para un empleador o una empresa o actividad similar.

¹³⁷ Observación general núm. 19 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párr. 34.

¹³⁸ Véase OIT. 2002. Resolución y conclusiones relativas al trabajo decente y la economía informal. Conferencia Internacional del Trabajo, 90ª reunión. En la Resolución de la OIT y la Recomendación sobre la Transición de la Economía Informal a la Economía Formal, 2015 (núm. 204), el término “economía informal” hace referencia a todas las actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que —en la legislación o en la práctica— están insuficientemente cubiertas por sistemas formales o no lo están en absoluto. Véase también OIT. 2018. *Mujeres y hombres en la economía informal: Un panorama estadístico*. Tercera edición.

trabajo decente¹³⁹, tales como una situación laboral ambigua o encubierta, la falta de cualificación, unas condiciones de trabajo inseguras, un alto nivel de analfabetismo, bajos niveles de productividad y escasas oportunidades de formación. La mayoría de esas personas están excluidas de los regímenes de seguridad social.

Entre los grupos de trabajadores que suelen estar insuficientemente protegidos por la seguridad social figuran los trabajadores a tiempo parcial, los trabajadores ocasionales, los trabajadores por cuenta propia, los trabajadores domésticos¹⁴⁰, las personas migrantes y los trabajadores familiares auxiliares, que suelen ser mujeres, todos ellos desproporcionadamente representados en la economía informal.

Los Estados deben seguir adoptando todas las medidas necesarias para hacer extensiva la protección social a las personas trabajadoras de la economía informal, de modo que se adapte a su situación, favorezca su transición de la economía informal a la formal, y no dificulte dicha transición. Además de las medidas fiscales, económicas y de legislación laboral, las respuestas en materia de protección social deberían permitir a las personas trabajadoras de todos los tipos de trabajo, incluidas aquellas que trabajan por cuenta propia, acceder a los regímenes de seguridad social mediante la extensión de los regímenes de seguro social, complementados por regímenes financiados con impuestos para quienes no puedan cotizar¹⁴¹. Ese enfoque debería quedar reflejado en la legislación nacional. En particular, además de modificar la legislación nacional en materia de seguridad social para

¹³⁹ El déficit de trabajo decente “se manifiesta en una oferta de empleo insuficiente, una protección social inadecuada, la denegación de los derechos en el trabajo y deficiencias en el diálogo social”. Esas carencias ofrecen “una medida de la gran diferencia que hay entre el mundo en el que trabajamos y las esperanzas que tiene la gente de una vida mejor”, y se agrupan en cuatro categorías: brecha del empleo, brecha de los derechos, brecha de la protección social y brecha del diálogo social. Véase OIT. 2001. *Reducir el déficit de trabajo decente: un desafío global*. Conferencia Internacional del Trabajo, 89ª reunión, págs. 8 a 12.

¹⁴⁰ Véase el Convenio sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (núm. 189) y la Recomendación sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (núm. 201). En el Convenio se exhorta a que se adopten medidas para asegurar que los trabajadores domésticos disfruten de condiciones no menos favorables que las condiciones aplicables a los trabajadores en general con respecto a la protección de la seguridad social, inclusive en lo relativo a la maternidad (art. 14, párr. 1), mientras que en la Recomendación se hace referencia a la cooperación en los ámbitos bilateral, regional y mundial con el propósito de mejorar la protección de los trabajadores domésticos, entre otras cosas en el acceso a la seguridad social (párr. 26, apdos. 1 y 2). Véase también OIT. 2022. *Hacer del derecho a la seguridad social una realidad para los trabajadores domésticos: Examen global de las tendencias de política, las estadísticas y las estrategias de extensión*. Ginebra.

¹⁴¹ OIT. 2021d. *Extending social security to workers in the informal economy: Lessons from international experience*.

ampliar su ámbito de aplicación y desarrollar mecanismos adaptados, la legislación también debería establecer y garantizar un piso de protección social a nivel nacional para asegurar un paquete de prestaciones básicas que cubra los riesgos y las prestaciones esenciales. Ese paquete de prestaciones básicas puede mejorarse progresivamente, al tiempo que se aplican medidas para que las empresas y los empleos de la economía informal pasen a formar parte de la economía formal. Los Estados deberían utilizar el máximo de los recursos de que dispongan para garantizar que el sistema de seguridad social cubra progresivamente a las personas trabajadoras de ese sector y deberían tratar continuamente de conseguir medios para mejorar la sostenibilidad y la financiación equitativa de los sistemas de protección social¹⁴². Las políticas de extensión también podrían considerar la incorporación al sistema nacional de seguridad social de regímenes de seguro comunitario o de microseguro desarrollados en la economía informal¹⁴³.

Un gran avance en la protección de las personas trabajadoras de la economía informal fue la adopción de la Recomendación núm. 202 de la OIT, que reconoce explícitamente el principio de universalidad de la protección basada en la solidaridad social, así como la inclusión social, en particular de las personas que trabajan en la economía informal¹⁴⁴.

La transformación del empleo formal en empleo informal, entre otros motivos por la pandemia del COVID-19, suscita gran preocupación. Este fenómeno se ha producido incluso en países de ingreso alto. La precarización del empleo y la proliferación de formas “flexibles” de empleo, como los contratos de corta duración y los contratos de cero horas¹⁴⁵, también en las plataformas digitales, se asocian a menudo a niveles más bajos de protección laboral y social y a un mayor grado de inseguridad económica y social. Algunos tribunales supremos han cuestionado la clasificación de determinados tipos de trabajadores de plataformas como trabajadores por

¹⁴² *Ibid.*

¹⁴³ Observación general núm. 19 (2007) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párr. 34.

¹⁴⁴ Recomendación núm. 202, párrs. 3 a) y e).

¹⁴⁵ En los contratos de cero horas, no se garantiza a los trabajadores un número mínimo de horas de trabajo. Puede consultarse más información al respecto en OIT. 2004. [On-call work and 'zero hours' contracts](#). Folleto informativo núm. WT-15.

cuenta propia y los han reclasificado como trabajadores por cuenta ajena con los correspondientes derechos laborales y de seguridad social¹⁴⁶.

Además de los esfuerzos por hacer extensiva la cobertura de los regímenes de seguridad social a las personas trabajadoras de la economía informal, los Estados deberían tomar medidas para ayudarlas a pasar de la economía informal a la formal. Esas personas trabajadoras gozarían así de una mejor protección de su derecho a la seguridad social. Al mismo tiempo, el Estado dispondrá de más margen fiscal, al aumentar el número de trabajadores y unidades económicas que pagan impuestos y contribuyen a los regímenes de seguridad social. La Recomendación sobre la Transición de la Economía Informal a la Economía Formal, 2015 (núm. 204), proporciona orientación sobre la adopción de medidas para facilitar la transición de las personas trabajadoras y las unidades económicas de la economía informal a la economía formal.

La Ley Rider

En septiembre de 2020, el Tribunal Supremo de España dictaminó que las personas dedicadas al reparto en el ámbito de plataformas digitales son trabajadores por cuenta ajena y no trabajadores por cuenta propia y que, por tanto, están amparados por los derechos laborales y de seguridad social de que gozan el resto de trabajadores. Tras la sentencia, un proceso de diálogo social desembocó en la aprobación de la Ley núm. 9/2021, más conocida como Ley Rider, que presume la existencia de un contrato de trabajo entre el trabajador y la plataforma por cuanto, en efecto, el trabajador está sujeto a las decisiones derivadas del algoritmo utilizado por la plataforma.

Véase también Sacha Garben. [‘Old’ rules and protections for the ‘new’ world of work](#). *The Progressive Post*, 15 de abril de 2021.

¹⁴⁶ Hasta la fecha, se han dictado más de 100 sentencias judiciales y 15 decisiones administrativas en la Unión Europea relacionadas con la situación laboral de las personas que trabajan a través de plataformas. En la mayoría de los casos, los tribunales han dictaminado la reclasificación de contratistas independientes como trabajadores por cuenta ajena y de plataformas como empleadores. Solo en unos pocos casos se ha confirmado la condición de las personas que trabajan por cuenta propia. Muchas otras resoluciones judiciales siguen pendientes. Véase Comisión Europea. [Preguntas y respuestas: Mejora de las condiciones laborales en las plataformas digitales](#). Zona de prensa, 9 de diciembre de 2021.

2. Niños y familias

La protección social de los niños y las niñas¹⁴⁷ exige que los Estados se comprometan a garantizar los derechos de la infancia en tres situaciones principales: niños y niñas que reciben prestaciones de seguridad social por derecho propio; familias que reciben prestaciones de seguridad social que cubren algunos de los costos asociados con la manutención de los niños y las niñas; o instituciones u otros regímenes de tutela que reciben prestaciones de seguridad social para compensar la ausencia de un entorno familiar. Los niños y las niñas son titulares de derecho derivado cuando su progenitor o progenitores con empleo remunerado reciben prestaciones familiares, y titulares de derecho propio cuando las prestaciones consisten en el acceso a bienes y servicios, normalmente financiado por los impuestos. Como se establece en todos los tratados de derechos humanos, el acceso a prestaciones, bienes y servicios no debe ser discriminatorio. Hay que prestar especial atención a la infancia y a la juventud de grupos vulnerables con el fin de garantizar la igualdad de oportunidades.

En virtud del Convenio núm. 102, las prestaciones familiares tienen por objeto cubrir la responsabilidad de la manutención de los hijos y deberían consistir en pagos periódicos o en la provisión de alimentos, vestido, vivienda o asistencia doméstica, o en una combinación de ambos tipos de prestaciones¹⁴⁸. Las prestaciones familiares deben concederse al menos hasta que el hijo a cargo cumpla 15 años, o durante el período de educación obligatoria, aunque los Estados que ratifican el Convenio pueden, y suelen, establecer una edad más elevada.

Las prestaciones destinadas a compensar los gastos relacionados con los hijos pueden ser de cuantía fija o depender de los ingresos. Las prestaciones basadas en el nivel de ingresos de la familia suelen ser de cuantía más elevada para las familias con bajos ingresos o con muchos hijos. Las prestaciones familiares y por hijo a cargo incluyen las prestaciones para niños y jóvenes en general, las prestaciones por hijos enfermos o con discapacidad y las prestaciones para compensar los gastos relacionados con la educación y el cuidado.

¹⁴⁷ Incluidos los jóvenes que también tienen derecho a la protección de la seguridad social en virtud de la legislación nacional.

¹⁴⁸ Convenio núm. 102, arts. 40 y 42.

Para implementar regímenes de protección social para los niños y las niñas que se basen en los derechos humanos, los Estados deberían garantizar que el diseño de los programas de protección social sea inclusivo y tenga en cuenta la mejor manera de abordar el riesgo de trabajo infantil mediante la concesión de prestaciones familiares y por hijo a cargo a todos los hogares con niños, en especial a los que se encuentran en situaciones de mayor vulnerabilidad; la simplificación de los procedimientos de inscripción y el establecimiento de diferentes mecanismos de pago de las prestaciones para facilitar a los cuidadores el cobro de las prestaciones de protección social; y la complementación de los programas de protección social con una mayor inversión en educación básica universal de calidad y otros servicios sociales esenciales para la infancia¹⁴⁹.

En particular, los Estados deberían tratar de recurrir a programas de protección social universales e inclusivos que puedan ampliar la cobertura y el acceso efectivo a las prestaciones mediante la reducción de los errores de exclusión, así como de la estigmatización y la vergüenza, y la simplificación de los trámites, con la consiguiente disminución de las barreras relacionadas con los costos de transacción y de oportunidad. Las prestaciones no contributivas, como las prestaciones universales por hijo a cargo, o una combinación de prestaciones contributivas y no contributivas, también pueden ser útiles para garantizar el acceso universal a la educación y para prevenir o reducir la pobreza infantil y el trabajo infantil¹⁵⁰. Los niveles de las prestaciones deberían ser adecuados, lo que implica tener en cuenta el tamaño de la unidad familiar y el número de hijos, adaptar las cuantías de las transferencias a factores contextuales como los precios y los salarios locales, y actualizar el nivel de las transferencias en función de la inflación. Los pagos regulares proporcionan unos ingresos previsibles y, por tanto, permiten tomar decisiones y planificar las finanzas a más largo plazo, incluidas las inversiones productivas, lo que permite proteger mejor a los niños frente al riesgo de pobreza y trabajo infantil. Las normas internacionales pueden ayudar a los Estados a dar prioridad a las prestaciones por hijo a cargo y a diseñarlas con el fin de cerrar la brecha de cobertura de la protección social para los niños¹⁵¹.

¹⁴⁹ OIT y UNICEF. 2023. *Más de mil millones de razones: La necesidad urgente de construir una protección social universal para los niños*.

¹⁵⁰ *Ibid.*

¹⁵¹ *Ibid.*

3. Personas con discapacidad

Los sistemas de protección social inclusivos de la discapacidad garantizan a todas las personas con discapacidad el acceso efectivo a la atención de la salud y la seguridad de los ingresos, incluida la cobertura de los gastos relacionados con la discapacidad. Suelen consistir en una combinación de regímenes generales y regímenes específicos para las personas con discapacidad, que proporcionan prestaciones monetarias y en especie, para que las personas con discapacidad puedan participar activamente en la educación, el empleo y la sociedad¹⁵². La OIT establece normas mínimas para la atención de la salud y las prestaciones monetarias en relación con la discapacidad, esté o no vinculada a la actividad laboral, y las relaciona con otras políticas.

Las personas con discapacidad se enfrentan a menudo a formas interseccionales de discriminación en el disfrute de los derechos humanos. Por ejemplo, suelen tener tasas de empleo más bajas, peores condiciones laborales y menos protección social que las personas sin discapacidad. También corren un mayor riesgo de perder el trabajo y, en consecuencia, los derechos de seguridad social conexos. La discriminación por motivos de discapacidad, según se define en el artículo 2 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, incluye todas las formas de discriminación, entre ellas la denegación de ajustes razonables¹⁵³.

La cobertura sanitaria universal, así como las prestaciones de mantenimiento de los ingresos, tienen que estar garantizadas para las personas con discapacidad al objeto de que puedan disfrutar plenamente de su derecho a la seguridad social, a un nivel de vida adecuado, a la vida en comunidad, a una vida independiente y a la plena participación en todos los aspectos de la vida. Entre las medidas adoptadas con ese fin en los distintos países figuran: aumentos de las prestaciones por discapacidad para niños y jóvenes;

¹⁵² OIT. 2021e. *Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022*, pág. 151; OIT y Alianza Internacional de la Discapacidad. 2019. *Joint statement: Towards inclusive social protection systems supporting the full and effective participation of persons with disabilities*. OIT y Alianza Internacional de la Discapacidad.

¹⁵³ "Por 'ajustes razonables' se entenderán las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales". Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, art. 2.

subsidios para educación especial¹⁵⁴; prestaciones de inclusión social para compensar gastos adicionales; prestaciones por cuidados; prestaciones de asistencia permanente para que las personas con una discapacidad grave puedan contar con el apoyo constante de cuidadores; y apoyo económico para ayudas técnicas y dispositivos de rehabilitación. Unos servicios sociales dotados de suficientes recursos son indispensables para hacer efectivo el derecho de las personas con discapacidad a vivir de forma independiente.

La nota orientativa [Towards inclusive social protection systems enabling participation and inclusion of persons with disabilities](#) (UNICEF y OIT, 2023) ofrece un marco conceptual y asesoramiento práctico sobre cómo diseñar, implementar y supervisar sistemas de protección social que favorezcan al máximo la inclusión. La publicación de la OIT [Disability schemes and programmes around the world: Design and compliance with international social security standards](#) (Ginebra, 2024) aborda los regímenes y programas de prestaciones por discapacidad existentes en todo el mundo y analiza en qué medida se ajustan a los principios y criterios establecidos en las normas internacionales de seguridad social y, en particular, en el Convenio núm. 102.

Los Estados pueden promover el acceso de las personas con discapacidad al mercado laboral estableciendo sistemas de cuotas y prestando apoyo a los empleadores mediante incentivos económicos, como subvenciones destinadas a reducir las cotizaciones a la seguridad social de empleadores y/o empleados o a garantizar la realización de ajustes razonables.

4. Personas de edad

La Carta Internacional de Derechos Humanos (la Declaración Universal de Derechos Humanos y los dos Pactos) incluye varias disposiciones relativas a la protección en la vejez¹⁵⁵. Las normas internacionales de seguridad social proporcionan un marco de referencia para las pensiones y otras prestaciones

¹⁵⁴ Pese a los avances hacia una educación inclusiva para todos los niños, en muchos países sigue habiendo centros de educación especial y las familias necesitan ayuda económica para sufragar los gastos que conllevan.

¹⁵⁵ El artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos prevé el derecho a la seguridad en la vejez, mientras que los dos Pactos establecen el marco para la protección universal de los derechos humanos, incluida la protección de las personas de edad. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad también incluyen disposiciones relativas a la protección de los derechos de los hombres y las mujeres de edad.

de seguridad social que garantizan la seguridad de los ingresos, así como el acceso a la atención de la salud en la vejez.

Los sistemas de pensiones son una garantía fundamental del derecho a la seguridad social y normalmente representan la mayor partida de los presupuestos de protección social. Suelen consistir en una combinación de regímenes contributivos y regímenes no contributivos financiados por impuestos, lo que ha permitido hacer extensiva la cobertura a grupos de población que antes no estaban protegidos, en particular las mujeres, y ha garantizado la redistribución para superar desigualdades económicas y sociales. Si bien esas pensiones básicas son esenciales, también hay que tratar de aumentar el alcance y los niveles de los regímenes de pensiones contributivas con el fin de garantizar niveles más elevados de protección.

A escala mundial, el 79,6 % de las personas que superan la edad de jubilación reciben algún tipo de pensión de vejez¹⁵⁶. No obstante, existen disparidades significativas entre regiones, entre zonas rurales y urbanas, y entre mujeres y hombres. Las pensiones universales se han desarrollado en países muy diversos, incluidos países de ingreso bajo y mediano, como parte de sus pisos nacionales de protección social.

Los regímenes públicos de pensiones, basados en la solidaridad social y la financiación colectiva, siguen siendo, con mucho, el pilar más extendido de la protección de la vejez en todo el mundo. En algunos países, los regímenes públicos de pensiones se complementan con regímenes privados de ahorro, de carácter obligatorio o voluntario, basados en el ahorro individual, con la posibilidad de aumentar el nivel de las pensiones en función de la evolución del mercado o de la economía. Sin embargo, en muchos casos, esos regímenes no se ajustan a los principios de protección social de previsibilidad y prestaciones definidas establecidos en las normas internacionales de seguridad social.

Un desafío importante es la necesidad de adaptar los sistemas de pensiones a los cambios demográficos significativos de muchas sociedades en ambos extremos de la pirámide de edad. A escala mundial, en 2019 el porcentaje de personas de 65 años o más era del 9 % de la población (703 millones de personas), y se prevé que aumente hasta el 16 % en 2050¹⁵⁷. Cada vez las

¹⁵⁶ OIT. 2024. *Informe Mundial sobre la Protección Social 2024-2026*.

¹⁵⁷ Naciones Unidas. 2020. *World Population Ageing 2019*. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población (ST/ESA/SER.A/444).

personas viven más años y necesitan más y mejores servicios de cuidados y apoyo en la vejez. En consecuencia, la disminución de la proporción entre trabajadores y pensionistas ha suscitado debates sobre la sostenibilidad financiera de los regímenes públicos de pensiones. Las propuestas para poner remedio a esa situación conducen principalmente a la aplicación de reformas paramétricas, incluidos el aumento de la edad de jubilación y los ajustes de las condiciones de acceso a la pensión completa o de las fórmulas de cálculo de las pensiones. Para hacer frente a ese desafío, es importante que los Estados garanticen una amplia cobertura de las pensiones, entre otras medidas mediante la extensión de la cobertura a quienes aún no estén adecuadamente cubiertos y el apoyo a la transición de las empresas y el empleo de la economía informal a la economía formal, la reducción de las brechas de género, una administración adecuada de los regímenes de pensiones contributivos y la extensión de la cobertura a través de mecanismos no contributivos. Unas políticas laborales eficaces destinadas a mejorar la productividad y, en consecuencia, a aumentar los salarios y las oportunidades de empleo decente también pueden ayudar a los Estados a hacer frente a esos desafíos.

5. Personas que viven en la pobreza

La pobreza se manifiesta de diversas maneras, por ejemplo, como falta de ingresos o de recursos productivos suficientes para garantizar medios de subsistencia sostenibles; hambre y malnutrición; mala salud; falta de acceso o acceso limitado a la educación y a otros servicios básicos; aumento de la morbilidad y la mortalidad a causa de enfermedades; carencia de vivienda o vivienda inadecuada; medios que no ofrecen condiciones de seguridad; y discriminación y exclusión sociales. Asimismo, la pobreza se caracteriza por la falta de participación en la adopción de decisiones y en la vida civil, social y política. Los [Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos](#), las primeras directrices mundiales de política centradas específicamente en los derechos humanos de las personas que viven en la pobreza, ponen de relieve el hecho de que los sistemas de seguridad social son solo un componente de un plan de acción nacional más amplio y coherente para la erradicación de la pobreza y que deberían diseñarse, implementarse y evaluarse con la participación de las personas

que viven en la pobreza, en especial las mujeres, teniendo en cuenta sus necesidades específicas¹⁵⁸.

Las personas que viven en zonas rurales en situación de pobreza se enfrentan a obstáculos adicionales para disfrutar del derecho a la seguridad social, dado que la gran mayoría de ellas dependen de prestaciones no contributivas y de programas de asistencia social que suelen ser de corta duración y, por lo general, proporcionan una cobertura y unos niveles de prestaciones insuficientes. El establecimiento de pisos de protección social proporciona un marco para hacer de la protección social una herramienta eficaz en la lucha contra la pobreza urbana y rural. A ese respecto, la FAO y la OIT han desarrollado un enfoque conjunto para extender la protección social a las poblaciones rurales, que consta de un amplio conjunto de recomendaciones basadas en datos empíricos y buenas prácticas con el fin de apoyar los esfuerzos por hacer realidad el derecho a la seguridad social mediante el fortalecimiento de los sistemas nacionales, incluidos los pisos de protección social, y la consecución de las metas 1.3 y 3.8 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible¹⁵⁹.

En su interpretación del artículo 14 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que, en el párrafo 2 c), establece el derecho de las mujeres rurales a beneficiarse directamente de los programas de seguridad social, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha recomendado a los Estados que establezcan pisos de protección social con perspectiva de género para garantizar que todas las mujeres rurales tengan acceso a atención de salud esencial, servicios de cuidado infantil y seguridad de los ingresos; que garanticen que las mujeres rurales que realizan trabajos no remunerados o en la economía informal tengan acceso a protección social no contributiva, y que las que trabajan en la economía formal tengan acceso a prestaciones contributivas de seguridad social por derecho propio, independientemente de su estado civil¹⁶⁰.

¹⁵⁸ El Consejo de Derechos Humanos adoptó por consenso los [Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos](#) en 2012 mediante la resolución 21/1, a propuesta de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona, tras un largo proceso de consultas. Véanse los párrs. 85 y 86.

¹⁵⁹ OIT y FAO. 2021. *Extender la protección social a las poblaciones rurales: perspectivas para un enfoque común de la FAO y la OIT*. Ginebra.

¹⁶⁰ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general núm. 34 sobre los derechos de las mujeres rurales, párrs. 41 a) y b).

En muchas zonas rurales remotas, la disponibilidad y accesibilidad de los servicios sociales son especialmente limitadas. Las mujeres que viven en esas zonas desempeñan una parte cada vez mayor del trabajo no remunerado de cuidados y apoyo, lo que menoscaba aún más sus derechos al trabajo y a la seguridad social. Los Estados deben tratar de eliminar los desequilibrios regionales en la asignación de recursos y promover el desarrollo social y económico de las comunidades rurales. En esa tarea, los Estados deberían implicar a las mujeres en el diseño y la aplicación de planes de desarrollo local como herramienta para pasar de un enfoque de lucha contra la pobreza basado en las necesidades a una inclusión económica y social basada en los derechos.

6. Personas migrantes, solicitantes de asilo, refugiadas y desplazadas internamente¹⁶¹

Las personas migrantes, las solicitantes de asilo, las refugiadas y las desplazadas internamente se enfrentan a obstáculos jurídicos adicionales para ejercer el derecho a la seguridad social, como cuestiones de nacionalidad y territorialidad, la falta de acceso a la justicia, y su exclusión de la legislación sobre seguridad social y de los acuerdos bilaterales o multilaterales cuando se trata de personas en situación irregular. También se enfrentan a obstáculos en la práctica, como una cobertura insuficiente de las prestaciones y programas de protección social, barreras lingüísticas, religiosas y culturales, y procedimientos administrativos complejos para hacer valer sus derechos.

Los trabajadores migrantes constituyen un grupo heterogéneo. Su situación migratoria, el tipo de contrato laboral, la duración de su permanencia en el país y otros aspectos influyen en su acceso a la protección social. La diversidad de situaciones de los trabajadores migrantes debería tenerse en cuenta en las políticas y los mecanismos de extensión de la protección social¹⁶². Si los trabajadores migrantes cotizan a un régimen de la seguridad social, deberían poder mantener los derechos que les correspondan si se marchan del país. Si no existe esa posibilidad, debido, por ejemplo, a la falta de un acuerdo multilateral o bilateral de seguridad social, los migrantes que regresan a su país deberían tener derecho a reclamar las

¹⁶¹ Las definiciones de solicitante de asilo, migrante, desplazado interno, migrante documentado, trabajador migrante, migrante en situación irregular, migrante en situación regular y refugiado pueden consultarse en OIT. 2021c. *Extending social protection to migrant workers, refugees and their families A guide for policymakers and practitioners*, págs. 14 y 15.

¹⁶² *Ibid.*, pág. 22.

cotizaciones que realizaron anteriormente a la seguridad social¹⁶³. Los derechos de los trabajadores migrantes no deberían verse afectados por los cambios de lugar de trabajo. El marco jurídico de muchos países obliga a los empleadores a dar de alta e inscribir a los trabajadores migrantes en los organismos de seguridad social. Independientemente de su situación migratoria, si están empleados, aunque sea mediante un contrato verbal, los trabajadores migrantes deberían estar protegidos al menos contra determinadas contingencias, como la enfermedad, los accidentes del trabajo o las enfermedades profesionales, la invalidez o la vejez. Los trabajadores migrantes contribuyen a la financiación del sistema de la seguridad social mediante impuestos directos e indirectos. La imposibilidad de que los trabajadores indocumentados obtengan prestaciones de la seguridad social aumenta su vulnerabilidad y su dependencia de los empleadores¹⁶⁴.

En Chipre, Panamá y Suiza, las personas migrantes en situación irregular pueden, con sujeción a determinadas condiciones, disfrutar de algunas prestaciones de la seguridad social. La Argentina no solo reconoce la migración como un derecho humano, sino que también ha simplificado los procedimientos de regularización, ha establecido la igualdad de trato y ha garantizado la reunificación familiar y el acceso de las personas migrantes a la asistencia social, la atención de la salud y la educación, independientemente de su situación migratoria.

Véase también OIT. 2021c. *Extending social protection to migrant workers, refugees and their families: A guide for policymakers and practitioners*. Ginebra, págs. 165 y 166.

Los acuerdos bilaterales y multilaterales de seguridad social que incluyen disposiciones sobre la igualdad de trato y la conservación de los derechos adquiridos y en proceso de adquisición figuran entre las medidas políticas

¹⁶³ Véase el informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre migración internacional y desarrollo (A/60/871), párr. 98. Véase también la Recomendación sobre los Trabajadores Migrantes, 1975 (núm. 151), párr. 34, apdo. 1 c), que prevé el reembolso de las cotizaciones a la seguridad social que, de acuerdo con la legislación nacional o los acuerdos internacionales, no den ni hayan dado lugar a derechos, en la inteligencia de que, cuando las cotizaciones a la seguridad social no confieran derecho a prestaciones, se debería hacer todo lo posible por concluir acuerdos bilaterales y multilaterales para proteger los derechos de los trabajadores migrantes.

¹⁶⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Obligaciones de los Estados con respecto a los refugiados y los migrantes en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (E/C.12/2017/1), párr. 15.

más eficaces para garantizar el derecho de los trabajadores migrantes a la protección social. Pese a que ya están en vigor unos 660 instrumentos de esa naturaleza, son muchas las personas migrantes que carecen de protección. Convendría redoblar los esfuerzos para ampliar el ámbito de aplicación de los acuerdos existentes y negociar nuevos acuerdos para extender la cobertura¹⁶⁵.

En consonancia con las normas internacionales de derechos humanos y de seguridad social, las personas refugiadas y las apátridas deberían gozar de igualdad de trato con los nacionales en el acceso a los mecanismos de protección social contributivos y financiados por impuestos¹⁶⁶. Dado que, en general, los solicitantes de asilo no tienen acceso al mercado laboral, deberían adoptarse medidas para garantizarles el acceso a la protección social y, en particular, a los mecanismos no contributivos. Los residentes no nacionales deberían poder acceder a regímenes no contributivos de apoyo a los ingresos y a servicios asequibles de atención de la salud y apoyo a la familia. Cualquier restricción, incluido el período de carencia, debería ser proporcionada y razonable. Todas las personas, independientemente de su nacionalidad, residencia o situación migratoria, tienen derecho a atención médica primaria y de emergencia¹⁶⁷.

¹⁶⁵ El Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales proporciona directrices para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos y aboga por la celebración de acuerdos de seguridad social; OIT. 2006. [Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales: Principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos](#). El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, en su Objetivo 22, insta a que se establezcan mecanismos para la portabilidad de los derechos de seguridad social y las prestaciones adquiridas (resolución 73/195 de la Asamblea General sobre el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular).

¹⁶⁶ Por ejemplo, el Convenio sobre la Igualdad de Trato (Seguridad Social), 1962 (núm. 118), establece explícitamente que “las disposiciones del presente Convenio son aplicables a los refugiados y a los apátridas sin condición de reciprocidad” (art. 10, párr. 1). Asimismo, establece que el principio de igualdad de trato se aplica a la asistencia médica, las prestaciones por enfermedad, las prestaciones por accidentes del trabajo o enfermedades profesionales y las prestaciones familiares, sin condición de residencia, si bien dicha condición puede aplicarse a otras prestaciones (art. 4, párr. 2). En el artículo 9 del Convenio sobre la Conservación de los Derechos en Materia de Seguridad Social, 1982 (núm. 157), se dispone que “todo Miembro deberá garantizar el pago de las prestaciones económicas de invalidez, vejez y supervivencia, de las pensiones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales y de las asignaciones por fallecimiento, a las cuales se haya adquirido derecho en virtud de su legislación, a los beneficiarios que sean nacionales de un Miembro, o refugiados o apátridas, sin distinciones basadas en el lugar de su residencia [...]”.

¹⁶⁷ Puede consultarse más información al respecto en OIT. 2021c. [Extending social protection to migrant workers, refugees and their families](#), cap. 7.

Los Estados deberían adoptar medidas proactivas para garantizar a los desplazados internos y a los migrantes internos el acceso en igualdad de condiciones a los regímenes, por ejemplo, eximiéndolos, cuando corresponda, de los requisitos de residencia, y proporcionando prestaciones y otros servicios conexos en el lugar de desplazamiento. Los migrantes internos deberían poder tener acceso a la seguridad social en su lugar de residencia. Los sistemas de registro de residencia no deberían restringir el acceso a la seguridad social de las personas que se desplazan a otro distrito en donde no están registradas¹⁶⁸.

En algunos países, los derechos en materia de seguridad social se garantizan únicamente a los ciudadanos. Las medidas de austeridad han restringido aún más los derechos de los no ciudadanos. Las limitaciones impuestas al acceso a las prestaciones, incluidas las financiadas con cargo a los presupuestos del Estado, no deberían privar a las personas migrantes, solicitantes de asilo, apátridas y otras personas no nacionales del derecho a la seguridad social, según se establece en los instrumentos internacionales de derechos humanos y de seguridad social.

F. Establecimiento de sistemas de protección social universal

De conformidad con los principios rectores establecidos en la Recomendación núm. 202, un enfoque de la protección social basado en los derechos humanos conlleva un compromiso con la universalidad de la protección, que garantice las prestaciones como derechos, asegure la adecuación y previsibilidad de las prestaciones y respete los derechos y la dignidad de las personas¹⁶⁹. Por consiguiente, deberían adoptarse medidas firmes para establecer sistemas de seguridad social universal con un enfoque basado en el ciclo de vida que garantice la protección de los niños y las niñas, las familias, las personas en edad de trabajar, las personas de edad y las personas con discapacidad, con especial atención a las personas con mayor necesidad de protección.

¹⁶⁸ Observación general núm. 19 (2007) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párr. 39.

¹⁶⁹ Véase OIT. *Protección social universal para la dignidad humana, la justicia social y el desarrollo sostenible. Estudio General relativo a la Recomendación sobre los Pisos de Protección Social, 2012 (núm. 202)*. Conferencia Internacional del Trabajo, 108ª reunión, Informe III (parte B), párr. 162.

Los regímenes universales¹⁷⁰ pueden ser más eficaces que los regímenes específicos sujetos a comprobación de recursos, sobre todo cuando los segundos tienen condiciones de acceso restrictivas o niveles de prestaciones bajos o resultan estigmatizantes. En particular, algunos estudios han demostrado que algunas prestaciones sujetas a comprobación de recursos incurren en errores significativos de exclusión, lo que impide que personas en situación de vulnerabilidad accedan a ellas¹⁷¹. Asimismo, la pandemia de COVID-19 puso de manifiesto algunas de las deficiencias de la cobertura limitada y los bajos niveles de las prestaciones, con una focalización muy restringida y una comprobación de recursos sustitutiva y unas condiciones de comportamiento que plantean problemas, sobre todo en contextos en los que gran parte de la población se encuentra en situación vulnerable y en los que la capacidad administrativa es limitada¹⁷². Puede haber personas que no reclamen derechos en materia de seguridad social porque no quieran ser vistas como una carga para la sociedad o que los trabajadores sociales u otras personas las traten como si lo fueran. También es posible que no reclamen derechos cuando los niveles de prestaciones son bajos y los costos de oportunidad son elevados. Es necesario prestar especial atención a aquellas personas que no hacen valer sus derechos y extender los regímenes de asistencia social a toda la población, en lugar de centrarse en la prevención del fraude mediante el seguimiento de determinados grupos, en particular de las personas que viven en la pobreza¹⁷³. Por consiguiente, conviene estudiar todos los mecanismos disponibles para ofrecer protección social a todas las personas, y sopesar las distintas opciones en función de los resultados deseados, al tiempo que se garantizan los máximos recursos disponibles para ese fin.

¹⁷⁰ La protección social universal se refiere a los sistemas de protección social que garantizan la cobertura de todas las personas mediante una protección integral, adecuada y sostenible durante todo el ciclo de vida, mientras que los regímenes universales se refieren a un mecanismo específico por el que se conceden prestaciones sujetas únicamente a la condición de residencia.

¹⁷¹ Kidd, S., Gelders, B., y D. Bailey-Athias. *Exclusion by design: An assessment of the effectiveness of the proxy means test poverty targeting mechanism*. Extensión de la Seguridad Social. Documento de trabajo núm. 56. OIT y Development Pathways; ODI (Instituto de Desarrollo de Ultramar) y UNICEF. 2020. *Universal child benefits: Policy issues and options*. Londres y Nueva York.

¹⁷² Brown, C., Ravallion, M. y D. van de Walle. 2016. *A poor means test? Econometric targeting in Africa*. Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas núm. 7915. Banco Mundial.

¹⁷³ Véanse los informes del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos sobre la no percepción de derechos en el contexto de la protección social (A/HRC/50/38) y sobre el estado de bienestar digital y los derechos humanos (A/74/493).

G. La incorporación de las normas y los principios de derechos humanos en las intervenciones de reducción de la pobreza

Por lo general, determinadas medidas, como las transferencias sociales monetarias y los programas de comedores escolares, se diseñan y aplican como herramienta de reducción de la pobreza mediante la prestación de apoyo para adquirir alimento, vestido y otros artículos de primera necesidad. Pueden ser universales, estar dirigidas a grupos poblacionales específicos, depender del lugar de residencia, o estar sujetas a comprobación de recursos. Esas transferencias y programas deberían institucionalizarse, regularse por ley e incorporarse a una política o estrategia de protección social más amplia.

Algunas transferencias sociales monetarias están supeditadas a condicionalidades, como en el caso de los denominados programas de transferencias monetarias condicionadas, que están diseñados para influir en el comportamiento de las personas beneficiarias a las que se dirigen.

En muchos países, las prestaciones familiares sujetas a comprobación de recursos están destinadas a familias necesitadas. Algunas de esas prestaciones están condicionadas al cumplimiento de determinados requisitos predefinidos. Por ejemplo, en el Ecuador, el Programa de Bono de Desarrollo Humano proporciona prestaciones monetarias a las familias que viven por debajo del umbral de pobreza, y supedita su concesión a la asistencia escolar y la utilización de los servicios médicos. El alcance de algunos de esos programas de prestaciones es significativo; por ejemplo, en el Brasil hay unos 11 millones de beneficiarios de la Bolsa Familia.

Fuente: OIT. 2011. [La seguridad social y la primacía del Derecho](#), párrs. 199 a 204.

Algunos programas de transferencias monetarias han contribuido significativamente a reducir la pobreza y el trabajo infantil y a fomentar el acceso a la educación y a los servicios sanitarios. No obstante, algunos organismos internacionales han expresado su preocupación por las repercusiones negativas no previstas de las condiciones de comportamiento vinculadas a los programas de transferencias monetarias sobre el disfrute del derecho a la seguridad social, en particular para los grupos vulnerables.

Han observado que las condiciones de comportamiento no garantizan necesariamente los resultados positivos esperados, por ejemplo, en lo que se refiere a la asistencia escolar, la readmisión de quienes abandonaron los estudios, la alfabetización y la salud. Además, puede ocurrir que haya personas que no reciban asistencia por no poder cumplir esas condiciones¹⁷⁴, lo que puede agravar las desigualdades. Por ejemplo, las mujeres suelen asumir la responsabilidad de garantizar el cumplimiento de esas condicionalidades (asistencia escolar, citas médicas, etc.), lo que se añade a su carga de trabajo no remunerado. Asimismo, esos regímenes pueden arraigar aún más las desigualdades de género, reforzar los roles tradicionales de género y obstaculizar el disfrute de los derechos humanos por parte de las mujeres, en particular el derecho a participar en la vida política, económica y social. El resultado puede ser que no soliciten prestaciones¹⁷⁵. El hecho de que los titulares de derechos no cumplan las condicionalidades exigidas no debería suponer la denegación del derecho básico a la seguridad social y, en particular, de unos niveles mínimos indispensables de ese derecho. Con objeto de mejorar su eficacia e impedir cualquier consecuencia adversa no deseada, las transferencias monetarias condicionadas deberían diseñarse con la plena participación de quienes las reciben y teniendo en cuenta sus opiniones y vivencias. Es posible que haya que considerar otro tipo de intervenciones, como la concienciación sobre la igualdad de género o la priorización de servicios públicos de alta calidad que mejoren las prestaciones de los sistemas de seguridad social¹⁷⁶ y, en particular, la mejora del acceso a las escuelas y a los servicios sanitarios, tanto en el caso de los programas de transferencias monetarias condicionadas como en el de las transferencias no condicionadas¹⁷⁷.

¹⁷⁴ Véase OIT. 2019. *Protección social universal para la dignidad humana, la justicia social y el desarrollo sostenible*, párr. 672.

¹⁷⁵ Simon, C.A. 2019. The effect of cash-based interventions on gender outcomes in development and humanitarian settings. Documento de debate, ONU-Mujeres, pág. 16. Disponible en www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2019/Discussion-paper-Effect-of-cash-based-interventions-on-gender-outcomes-en.pdf; OIT. 2021e. *Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022*, págs. 91 y 111; OIT. 2011. *La seguridad social y la primacía del Derecho*. Estudio General relativo a los instrumentos de la seguridad social a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa. Conferencia Internacional del Trabajo, 100ª reunión, Informe III (parte 1B), párrs. 118 a 120; OIT. 2019. *Protección social universal para la dignidad humana, la justicia social y el desarrollo sostenible*, párrs. 339 y 673.

¹⁷⁶ Recomendación núm. 202, párr. 3 n).

¹⁷⁷ Véase OIT. 2019. *Protección social universal para la dignidad humana, la justicia social y el desarrollo sostenible*, párr. 673.

Además, los programas de transferencias monetarias condicionadas suelen basarse en programas específicos y no están fundamentados en un marco jurídico, lo que dificulta a los beneficiarios la presentación de quejas o recursos o la percepción de prestaciones de manera previsible. También se necesitan medidas para prevenir la corrupción, el despilfarro de recursos debido a los engorrosos procedimientos administrativos, los efectos adversos para las mujeres, el establecimiento inadecuado de objetivos y la creación de dependencia, sobre todo en el caso de las transferencias monetarias dirigidas a grupos específicos¹⁷⁸.

H. Coordinación de las políticas conexas

Dado que el desarrollo de los sistemas de protección social se basa en el ciclo de vida, la coordinación con otras políticas sociales y económicas resulta esencial. Por un lado, promueve la indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos y, por otro, constituye una herramienta para la planificación y la asignación presupuestaria conjuntas de los distintos ministerios y otros organismos públicos. Por ejemplo, durante la pandemia, la coordinación del sistema de seguridad social con las medidas de salud, trabajo, vivienda, educación y otras medidas de apoyo a los ingresos fue fundamental para reforzar la protección de las personas más vulnerables y hacer posible la mancomunación de recursos. Unos mecanismos de coordinación sólidos pueden garantizar la coherencia, reducir la fragmentación, mejorar la eficacia y la eficiencia en función de los costos y evitar el despilfarro de unos recursos escasos. En la Recomendación núm. 202 se subraya la necesidad de diseñar y aplicar políticas de seguridad social en el contexto más amplio de las políticas sociales, económicas y de empleo y, en particular, de apoyar la transición del empleo informal al formal.

El principio de coherencia de las políticas tiene dos dimensiones principales, una interna y otra externa. La coherencia interna implica que los diversos regímenes y programas de los que se compone el sistema de protección social (incluido el piso de protección social) deben ser coherentes y estar bien coordinados en un marco global de políticas, con el objetivo de garantizar la protección a lo largo de toda la vida y al mismo tiempo reducir al mínimo la duplicación, la fragmentación y las lagunas. La coherencia externa conlleva

¹⁷⁸ ACNUDH. Comparative analysis in the Latin American region on social protection systems in light of their fiscal systems and mapping of promising practices. Borrador, mayo de 2022, pág. 15; OIT. 2019. *Protección social universal para la dignidad humana, la justicia social y el desarrollo sostenible*, págs. 76 y 77.

que las políticas de protección social se enmarquen en un contexto más amplio y se coordinen con otras políticas sociales y económicas, como las políticas macroeconómicas, de desarrollo rural, empleo y mercado laboral, salud, educación y cuidados.

Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) reconocen que la adopción de medidas en una esfera afecta a los resultados en otras, y que el desarrollo debe equilibrar la sostenibilidad social, económica y ambiental. Para lograrlo, se necesita una sólida coordinación y coherencia de las políticas. Cinco de los ODS reconocen explícitamente el papel de la protección social para hacer frente a los desafíos mundiales y lograr un futuro mejor y más sostenible para todas las personas, sin dejar a nadie atrás, en particular mediante la reducción de la pobreza (Objetivo 1), la garantía de una vida sana (Objetivo 3), el logro de la igualdad de género (Objetivo 5), la promoción del trabajo decente (Objetivo 8), la reducción de la desigualdad (Objetivo 10) y la promoción de la paz, la justicia y unas instituciones sólidas (Objetivo 16).

En su empeño por alcanzar el Objetivo 1, interrelacionado con otros objetivos conexos, las administraciones nacionales y locales, las ONG y los equipos de las Naciones Unidas en los países están llevando a cabo una serie de proyectos de desarrollo para reforzar la protección social de los grupos vulnerables.

I. Seguimiento de los progresos

Para garantizar la igualdad y la no discriminación, los Estados deben identificar y hacer un seguimiento de pautas discriminatorias, así como de disparidades y obstáculos en el acceso a los derechos. Con ese fin, es importante desglosar los datos por edad, género, religión, raza, etnia, discapacidad, situación migratoria, educación, quintil de ingresos y quintil de riqueza, ubicación geográfica y otros factores, según convenga en cada lugar. El cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos exige el desglose y la comparabilidad de los datos a medio plazo. Como parte de su labor relativa a los indicadores sobre derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, el ACNUDH ha elaborado una lista de indicadores estructurales, de proceso y de resultados para vigilar la

observancia del derecho a la seguridad social¹⁷⁹. La recopilación y el análisis de datos de la OIT sobre los sistemas de protección social también pueden utilizarse para evaluar los progresos realizados en el establecimiento de pisos de protección social en el marco de la meta 1.3 de los ODS.

En la sección IV de la Recomendación núm. 202 se proporcionan orientaciones sobre el seguimiento de los sistemas de protección social, incluida la participación de las partes interesadas. En concreto, se establece que los Miembros deberían seguir los progresos alcanzados en la puesta en práctica de los pisos de protección social y las estrategias nacionales de extensión de la seguridad social mediante mecanismos apropiados definidos a nivel nacional, incluida la participación tripartita con las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores, así como la celebración de consultas con otras organizaciones pertinentes.

La función de vigilancia de los órganos creados en virtud de tratados, basada en el examen de los informes de los Estados Partes y de las comunicaciones individuales, tiene como resultado la formulación de recomendaciones específicas para cada Estado Parte sobre la observancia del derecho a la seguridad social, entre otros derechos contemplados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El Consejo de Derechos Humanos también se ocupa del derecho a la seguridad social¹⁸⁰, abordado en los informes temáticos del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos¹⁸¹. Los procesos de vigilancia de los mecanismos de derechos humanos, incluidos los órganos de tratados, el examen periódico universal y los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos, brindan oportunidades para el diálogo nacional entre los Estados, los interlocutores sociales, las organizaciones de la sociedad civil, las empresas y los titulares de derechos.

¹⁷⁹ Véase ACNUDH. 2012. *Indicadores de derechos humanos: Guía para la medición y la aplicación*. Nueva York y Ginebra, pág. 96, cuadro 9; y Centro de Derechos Económicos y Sociales. 2015. *El Marco OPERA* (sigla en inglés de Resultados, Esfuerzos de política, Recursos y Evaluación), como herramienta para analizar diversas dimensiones de la obligación de respetar los derechos económicos y sociales.

¹⁸⁰ Véase el resumen de la mesa redonda de un día de duración celebrada entre períodos de sesiones sobre el derecho a la seguridad social en el cambiante mundo del trabajo (A/HRC/49/33), pág. 11.

¹⁸¹ Véase el informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos sobre el Fondo Monetario Internacional y su impacto en los sistemas de protección social (A/HRC/38/33) y el documento del Relator Especial titulado Volver la vista atrás para mirar hacia adelante: un enfoque de derechos humanos para la protección social en la recuperación económica pos-COVID-19.

J. Establecimiento de mecanismos de queja y reparación

El ejercicio del derecho a la seguridad social debería estar respaldado por mecanismos de reparación eficaces que permitan a las personas reclamar una reparación e interponer un recurso en caso de que su derecho a la seguridad social se vea vulnerado. Un sistema de revisión judicial independiente, accesible e imparcial es esencial para garantizar que todas las partes interesadas respetan el estado de derecho, y para abordar los casos en los que se incumpla ese principio.

Además, el acceso a mecanismos eficaces de queja y recurso requiere una base jurídica. El marco jurídico de los sistemas de seguridad social debería establecer quiénes son titulares de derechos y cuáles son esos derechos, y quiénes son los garantes de derechos, como las entidades públicas nacionales y locales, y cuáles son sus obligaciones. Asimismo, debería garantizar la rendición de cuentas pertinente, mediante el establecimiento de mecanismos de vigilancia que garanticen que los titulares de derechos disfrutan en la práctica del derecho a la seguridad social y pueden presentar quejas y obtener reparación en caso de vulneración de sus derechos, y que los garantes de derechos cumplen sus obligaciones¹⁸². Las normas de la OIT de seguridad social reconocen el derecho a mecanismos eficaces y accesibles de queja y de recurso, que han de ser imparciales, transparentes, eficaces, simples, rápidos, accesibles y poco onerosos. Además, el acceso a los procedimientos de queja y de recurso debería estar exento de cargos para el solicitante, y deberían establecerse sistemas que permitan mejorar el cumplimiento de los marcos jurídicos nacionales¹⁸³. Los tribunales constitucionales y supremos y los mecanismos regionales de derechos humanos desempeñan un papel relevante para proporcionar reparación en casos de vulneración del derecho a la seguridad social. El derecho a un recurso efectivo también puede promoverse adecuadamente mediante medidas administrativas, financieras, educativas y sociales. En el examen de las quejas, las instituciones de seguridad social y las autoridades administrativas deben cumplir las obligaciones en materia de derechos humanos asumidas por el Estado.

¹⁸² Observación general núm. 19 (2007) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párr. 74.

¹⁸³ Convenio núm. 102, art. 70, y Recomendación núm. 202, párr. 7.

En el reciente caso *Mablangu and Another v. Minister of Labour and Others*, en noviembre de 2020, el Tribunal Constitucional de Sudáfrica falló que el hecho de impedir que los trabajadores domésticos empleados en domicilios particulares pudieran presentar quejas en virtud de la Ley de Indemnización por Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, en caso de enfermedad, accidente, discapacidad o fallecimiento en el trabajo, constituía una violación de los derechos de esos trabajadores a la seguridad social, la igualdad y la dignidad.

En su sentencia de 7 de octubre de 2009, el Tribunal Constitucional de Ucrania, en el caso núm. 25-rp/2009, dictaminó que una ley de 2000 (Ley núm. 1533, del seguro social estatal obligatorio por desempleo) era inconstitucional porque vulneraba el principio de no regresión consagrado en el artículo 22 de la Constitución. En particular, el Tribunal puso de relieve que las prestaciones, compensaciones y garantías sociales eran un componente esencial del derecho constitucional a un nivel de vida suficiente y que disminuir el contenido y el alcance de ese derecho mediante la adopción de legislación era contrario a la Constitución.

En diversas sentencias, el Tribunal Supremo de la India ha reconocido los derechos a la seguridad social y a la salud como derechos indirectos derivados del derecho a la vida consagrado en el artículo 21 de la Constitución.

Pueden consultarse más ejemplos de sentencias de tribunales constitucionales y supremos relativas al derecho a la seguridad social en OIT. 2011. *La seguridad social y la primacía del Derecho*, párrs. 273 a 293, y OIT. 2023. *Derecho a la seguridad social en las constituciones del mundo*.

Las víctimas de posibles vulneraciones del derecho a la seguridad social también pueden recurrir a un proceso cuasijudicial internacional en virtud del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁸⁴. En los Estados que han ratificado el Protocolo Facultativo, las personas que hayan agotado los recursos internos pueden presentar casos de vulneración de derechos económicos, sociales y culturales, incluido el derecho a la seguridad social, ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales para solicitar reparación. El Protocolo Facultativo permite al Comité, responsable de su aplicación,

¹⁸⁴ El Protocolo Facultativo entró en vigor en 2013.

no solo ofrecer reparación, indemnización o rehabilitación en casos de quejas individuales, sino también exigir a los Estados que garanticen la no repetición mediante medidas generales de política.

Entre las quejas individuales examinadas por los órganos de tratados, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales concluyó que el Ecuador había vulnerado el derecho de una mujer a la seguridad social al negarle una pensión de jubilación y que la víctima había sido objeto de un trato discriminatorio por motivos de género debido a las condiciones de su afiliación al sistema de pensiones de contribución voluntaria y la inexistencia de un régimen de pensiones de vejez no contributivas.

Trujillo Calero c. el Ecuador: Dictamen aprobado por el Comité de acuerdo con el Protocolo Facultativo del Pacto con relación a la comunicación núm. 10/2015 (E/C.12/63/D/10/2015).

En los Estados que han ratificado los convenios de la OIT sobre seguridad social, las organizaciones de empleadores y de trabajadores pueden poner en conocimiento de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones cuestiones relativas al cumplimiento de esos instrumentos¹⁸⁵. Asimismo, pueden presentar quejas sobre vulneraciones de normas de seguridad social ratificadas para que las examine un comité tripartito designado por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo¹⁸⁶. Además, el incumplimiento de los convenios ratificados de la OIT sobre seguridad social puede dar lugar a quejas de un Estado miembro de la OIT, de un trabajador, de un empleador o de un delegado gubernamental que participe en la Conferencia Internacional del Trabajo, así como del Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo por iniciativa propia¹⁸⁷.

¹⁸⁵ Los comentarios de los órganos de control de la OIT pueden consultarse en la base de datos NORMLEX.

¹⁸⁶ Constitución de la OIT, art. 24.

¹⁸⁷ Constitución de la OIT, art. 26.

IV. Cuestiones fundamentales relativas a los sistemas de protección social universal

Algunas preguntas y respuestas esenciales

A. ¿Son los sistemas de protección social universal posibles solo en los países de ingreso alto?

No. También son posibles en los países de ingreso bajo y mediano. De hecho, muchos países en desarrollo tienen ahora economías más ricas que las que tenían muchos de los países industrializados cuando empezaron a desarrollar sus sistemas de protección social¹⁸⁸.

En general, se tiene la idea equivocada de que la observancia de los derechos económicos, sociales y culturales requiere un alto nivel de desarrollo económico o un ingreso nacional alto para poder cubrir a todas las personas. Sin embargo, unos sistemas de protección social sólidos y eficaces sientan las bases para promover el disfrute de numerosos derechos económicos, sociales y culturales, al permitir que las personas titulares de esos derechos contribuyan al desarrollo económico y participen plenamente en las comunidades y sociedades en las que viven. Si bien es cierto que el nivel de desarrollo económico nacional influye en el grado en que se hace efectivo el derecho a la seguridad social, los Estados pueden tratar de reasignar o generar más recursos para reforzar los sistemas de protección social con el fin de reducir las desigualdades y la pobreza.

A diferencia de lo que se suele pensar, garantizar al menos un nivel básico de seguridad social para todas las personas mediante un piso de protección social definido a nivel nacional resulta factible para los países de ingreso bajo y mediano¹⁸⁹. Son muchos los países que ya cuentan con el margen fiscal necesario para establecer y mantener ese piso de protección social. Otros están en condiciones de sentar las bases del sistema y ampliar progresivamente la cobertura y las prestaciones en función de su capacidad

¹⁸⁸ Países como Botswana, Indonesia y el Perú son actualmente más ricos que el Reino Unido en 1911 o Australia en 1908, cuando establecieron sus sistemas de seguridad social, incluida la asistencia social. La India, Jamaica, Marruecos, Filipinas y el Sudán son hoy más ricos que Dinamarca en 1892, año en que estableció su sistema de protección social universal. Véase Ortiz, I., Durán-Valverde, F. Pal, K. et al. 2017. [Universal social protection floors: Costing estimates and affordability in 57 lower income countries](#). Extensión de la Seguridad Social. Documento de trabajo núm. 58. OIT. Ginebra.

¹⁸⁹ *Ibid.*

fiscal y económica y, en caso necesario, con apoyo financiero internacional. Con vistas a ampliar el margen fiscal y generar los recursos necesarios para establecer y mantener un sistema de protección social universal, incluido un piso de protección social, debería considerarse la reasignación del gasto público; el fortalecimiento de los sistemas de recaudación de impuestos; la ampliación de la cobertura de seguridad social y el aumento de los ingresos provenientes de las cotizaciones; la solicitud de asistencia financiera; la eliminación de los flujos financieros ilícitos; la utilización de las reservas fiscales y de divisas; la gestión de la deuda mediante endeudamiento o la reestructuración de la deuda existente; y la adopción de un marco macroeconómico más propicio¹⁹⁰. En resumen, en consonancia con los compromisos contraídos en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados deberían adoptar todas las medidas necesarias para utilizar el máximo de recursos disponibles y, si es preciso, movilizar más recursos, en particular ampliando su margen fiscal y tratando de que no se asignen recursos indebidamente, con miras a implementar de manera progresiva un sistema de protección social universal.

B. ¿Conducen los programas de austeridad a medidas regresivas?

En la práctica, las medidas de austeridad a menudo conllevan un retroceso en el disfrute del derecho a la seguridad social.

Tras las recientes crisis financieras y económicas, o como parte de las políticas de ajuste estructural, varios países han adoptado medidas de consolidación fiscal o de austeridad. El ejercicio del derecho a la seguridad social, al igual que otros derechos económicos, sociales y culturales, se ha visto en muchos casos menoscabado por medidas de ese tipo. Tras la crisis financiera y económica de 2008, se constató en muchos casos que las políticas de consolidación fiscal habían repercutido negativamente en el nivel del gasto público social, lo que había arrastrado a la seguridad social “a un círculo vicioso que entrañaba el agotamiento de los recursos, una deuda pública cada vez más abultada, la reducción de las prestaciones y, en consecuencia, la aparición de protestas sociales”¹⁹¹. Junto con la persistencia

¹⁹⁰ Ortiz, I., Cummins, M. y K. Karunanethy. 2017. *Espacio fiscal para la protección social y los ODS. Alternativas para ampliar la inversión social en 187 países*. Extensión de la Seguridad Social. Documento de trabajo núm. 48. OIT. Ginebra.

¹⁹¹ OIT. 2011. *La seguridad social y la primacía del Derecho*, párr. 439.

del desempleo, la reducción de los salarios y el aumento de los impuestos sobre el consumo, las medidas de austeridad han dado lugar a menudo a medidas regresivas y reducciones del gasto social, lo que ha provocado un aumento de la precariedad y la pobreza, que se ha manifestado, por ejemplo, en una reducción de la cobertura y los niveles de las prestaciones, el endurecimiento de las condiciones de acceso, la reducción del personal sanitario y el cierre de servicios públicos en zonas remotas¹⁹². Más recientemente, los programas de ajuste fiscal en curso y los nuevos, así como la pandemia de COVID-19 y la inminente recesión económica, también han revertido avances y han puesto en riesgo los sistemas de protección social. Por ejemplo, el déficit de financiación para establecer pisos de protección social ha aumentado aproximadamente un 30 % desde el inicio de la crisis de la COVID-19, debido a la mayor necesidad de servicios de atención de la salud, las medidas de seguridad de los ingresos y la reducción del PIB¹⁹³.

La protección social representa una inversión crucial y asequible para el logro de economías robustas e inclusivas. Los Gobiernos cuentan con diversos medios para ampliar el margen fiscal y proteger la financiación de la seguridad social frente a medidas de austeridad desproporcionadas que podrían limitar el gasto público social, debilitar la demanda agregada y agravar las crisis¹⁹⁴. Con el fin de lograr unos sistemas resilientes que garanticen pisos de protección social, es preciso reforzar esos medios y protegerlos de las medidas de austeridad que se estén adoptando conforme la crisis remite. Un estudio reciente de la OIT sobre los costos y los déficits de financiación correspondientes a las metas 1.3 y 3.8 de los ODS indica que, en el caso de los países de ingreso bajo, se requeriría una inversión anual adicional de 77.900 millones de dólares, que equivale al 15,9 % de su PIB, para establecer un piso de protección social¹⁹⁵. En los países con una capacidad fiscal insuficiente, los esfuerzos de movilización de recursos nacionales tendrían que complementarse con recursos internacionales, lo que incluye el cumplimiento de los compromisos pendientes relativos a la

¹⁹² OIT. 2019. *Protección social universal para la dignidad humana, la justicia social y el desarrollo sostenible*.

¹⁹³ OIT. 2021e. *Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022*.

¹⁹⁴ OIT. 2021. Resolución relativa a la segunda discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social), párr. 21 b).

¹⁹⁵ Véase Durán-Valverde, Pacheco-Jiménez, Muzaffar y Elizondo-Barboza. 2020. Financing gaps in social protection.

asistencia oficial para el desarrollo y la consideración de otros mecanismos de financiación globales basados en la solidaridad.

De acuerdo con su responsabilidad general de la buena administración de las instituciones nacionales de seguridad social y de la debida provisión de prestaciones, los Estados tienen el deber de “adoptar todas las medidas necesarias para alcanzar dicho fin”¹⁹⁶. Por consiguiente, cuando se adopten medidas de austeridad, no solo deberían estar concebidas para alcanzar objetivos económicos en relación con el PIB y el rendimiento económico en general, sino que además debería realizarse antes y después de su aplicación una evaluación para determinar sus repercusiones en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, incluidos los de las personas más vulnerables¹⁹⁷. Las desigualdades que se agravan en tiempos de crisis deberían reducirse para garantizar el contenido básico mínimo¹⁹⁸ de los derechos y proteger el piso de protección social en todo momento¹⁹⁹. Las medidas regresivas no deberían ir más allá de lo estrictamente necesario para preservar la sostenibilidad financiera y fiscal del sistema y no deberían suponer una ruptura de la solidaridad con los grupos de población más necesitados de protección.

Asimismo, los Estados Partes en los convenios de la OIT sobre seguridad social deben garantizar que se adopten medidas para aumentar las contribuciones al sistema de protección social por parte de las personas asalariadas con ingresos más altos, los bancos, las empresas, las industrias,

¹⁹⁶ Convenio núm. 102, art. 71, párr. 3, y art. 72, párr. 2; Convenio núm. 102, art. 24, párr. 2, y art. 25; Convenio núm. 128, art. 35; Convenio núm. 130, art. 30; y Convenio núm. 168, art. 28.

¹⁹⁷ Véanse las observaciones de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones sobre el Convenio núm. 102, por ejemplo, en 2013; y el Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, parte II, Observaciones individuales. Conferencia Internacional del Trabajo, 102ª reunión. Ginebra, págs. 763 a 766.

¹⁹⁸ Véase la observación general núm. 19 (2007) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En el párrafo 59, el Comité recuerda que los Estados Partes tienen la obligación básica de asegurar, por lo menos, la satisfacción del nivel mínimo indispensable (contenido básico mínimo) de cada uno de los derechos enunciados en el Pacto. Con respecto al derecho a la seguridad social, el nivel mínimo indispensable exige proporcionar prestaciones de seguridad social a todas las personas y familias para que puedan acceder, al menos, a la atención de salud esencial, alojamiento y vivienda básicos, agua y saneamiento, alimentos y las formas más elementales de educación.

¹⁹⁹ Véase la carta de fecha 16 de mayo de 2012 dirigida a los Estados Partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por el Presidente del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2012); y la declaración del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales relativa a la deuda pública, las medidas de austeridad y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (E/C.12/2016/1), párr. 4.

las organizaciones civiles y religiosas y otros organismos que puedan contribuir mediante impuestos o contribuciones afectadas²⁰⁰. Las medidas de austeridad no deberían mantenerse más tiempo del estrictamente necesario. Cuando se apliquen medidas de austeridad, los Estados deberían revisarlas periódicamente y, en caso necesario, adoptar medidas anticíclicas, como generar más recursos mediante reforma fiscal, contrarrestar los flujos financieros ilícitos y aplicar otras medidas destinadas a mejorar el nivel mínimo indispensable del derecho a la seguridad social, así como restablecer a un nivel socialmente aceptable las prestaciones que hayan sido objeto de recortes desproporcionados²⁰¹.

En ese contexto, los órganos de control de la OIT han considerado que la Recomendación núm. 202 insta implícitamente al establecimiento de un piso de gasto nacional en protección social. Ese piso de gasto, combinado con indicadores de pobreza eficaces y cuantificables, indispensables para calcular unos niveles adecuados de las prestaciones, representaría la parte fundamental del gasto en protección social que los Estados deberían garantizar en todo momento y, por lo tanto, debería estar protegido contra las medidas de austeridad de carácter fiscal y económico²⁰². El FMI reconoce la importancia de la Recomendación núm. 202 en relación con el gasto social y ha pedido que se dé prioridad al gasto social y otros desembolsos clave, incluidos los destinados a la protección social, sanidad y educación, mediante el establecimiento de un piso de gasto social²⁰³.

C. ¿Deberían los Estados dar prioridad a determinados tipos de mecanismos de seguridad social para lograr una protección social universal?

Los Estados pueden recurrir a la combinación de prestaciones y regímenes que consideren más eficaz y eficiente para lograr una protección social universal siempre que se respeten los principios fundamentales de las normas internacionales de derechos humanos y de seguridad social.

²⁰⁰ *Ibid.*

²⁰¹ *Ibid.*

²⁰² OIT. 2019. *Protección social universal para la dignidad humana, la justicia social y el desarrollo sostenible*, párr. 647.

²⁰³ FMI. 2019.

Las normas internacionales de seguridad social no establecen un enfoque único para los sistemas de protección social, cuyos componentes e implementación pueden variar.

Los países deberían tratar de establecer y mantener un piso de protección social a partir del cual puedan desarrollar progresivamente un sistema de seguridad social integral, lo que incluye la extensión de los regímenes contributivos a todas las personas que tengan capacidad contributiva²⁰⁴.

A ese respecto, a medida que cada país determina la combinación óptima de prestaciones y regímenes en función de sus circunstancias, debería velar por que esas prestaciones y regímenes incorporen debidamente los principios establecidos en las normas internacionales de derechos humanos y de seguridad social, en particular deberían situar sus obligaciones en materia de seguridad social bajo la responsabilidad general del Estado; garantizar la no discriminación, la igualdad de género y la capacidad de responder a las necesidades especiales; garantizar la financiación colectiva mediante cotizaciones, impuestos o una combinación de ambos; establecer el sistema por ley y garantizar prestaciones previsibles y adecuadas, cuyo nivel se revise periódicamente; asegurar la sostenibilidad de la financiación del sistema; establecer mecanismos de queja y recurso; y requerir la participación de representantes de los trabajadores, los empleadores y los titulares de derechos en la administración de los regímenes de protección social²⁰⁵.

Los regímenes gestionados por entidades privadas han encontrado en ocasiones dificultades para cumplir esos principios²⁰⁶. En muchos casos, se establecen regímenes de seguros privados, obligatorios o voluntarios, para complementar los componentes públicos de los sistemas de protección social y aumentar el nivel de las prestaciones ofrecidas. Por ejemplo, los regímenes públicos de pensiones se complementan cada vez más con regímenes privados de pensiones, de carácter voluntario u obligatorio, basados en la capitalización de los ahorros depositados en cuentas individuales (también conocidos como regímenes de cotizaciones definidas). La finalidad de esos regímenes es aumentar el nivel de las prestaciones en función del

²⁰⁴ Recomendación núm. 202, párr. 14 c).

²⁰⁵ Recomendación núm. 202, párr. 3; Behrendt, Saint-Pierre Guilbault, Stern-Plaza, Umuhire y Wodsak. 2017. Implementing the principles of Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202).

²⁰⁶ OIT. 2011. *La seguridad social y la primacía del Derecho*; OIT. 2019. *Protección social universal para la dignidad humana, la justicia social y el desarrollo sostenible*.

comportamiento del mercado o de la economía, sin garantizar un nivel de rendimiento de las inversiones. En general, los órganos de control de la OIT han observado que los regímenes de pensiones basados en la capitalización del ahorro individual administrado por fondos de pensiones privados se estructuran sin tener en cuenta los principios de solidaridad y financiación colectiva, ni se suelen caracterizar por prestaciones previsibles ni por la gestión participativa en que se basan los sistemas de seguridad social. Los Estados deberían examinar si la asignación de recursos a los regímenes complementarios obligatorios podría socavar la sostenibilidad de los componentes públicos de la protección social y, en última instancia, obstaculizar el objetivo de garantizar una protección social universal, adecuada e integral en consonancia con las normas internacionales.

D. ¿Tienen acceso a la seguridad social únicamente las personas con un empleo formal?

No. La seguridad social es un derecho humano al que todas las personas deberían tener acceso.

Ese objetivo únicamente puede lograrse combinando regímenes que cubran no solo a las personas empleadas, sino también a los niños y las niñas, las personas de edad y las personas que no puedan obtener suficientes ingresos. Por consiguiente, la combinación de regímenes contributivos y no contributivos es esencial para garantizar una protección social universal.

Los regímenes contributivos que cubren a las personas con un empleo formal, es decir, las que tienen un empleo que, en la legislación y en la práctica, está cubierto por acuerdos formales, son una parte importante de los sistemas nacionales de protección social²⁰⁷. No obstante, en muchos países se ha revisado la legislación sobre seguridad social para incluir categorías de trabajadores que antes no estaban cubiertas, como los que trabajan en la economía informal, de modo que se amplíe la cobertura de la seguridad social y se facilite la transición de la economía informal a la formal²⁰⁸. También se procura ampliar la cobertura de la seguridad social más allá de los trabajadores por cuenta ajena para incluir a los trabajadores por cuenta propia, a menudo mediante la subvención de las cotizaciones

²⁰⁷ Esa definición puede deducirse de la definición del término “economía informal” que figura en la Recomendación sobre la Transición de la Economía Informal a la Economía Formal, 2015 (núm. 204), párr. 2.

²⁰⁸ OIT. 2021d. *Extending social security to workers in the informal economy: Lessons from international experience*.

o las prestaciones con cargo a recursos públicos en el caso de las personas con una capacidad contributiva insuficiente.

Además, los regímenes no contributivos proporcionan prestaciones que no están vinculadas a una actividad económica, sino que se basan en la condición de residencia, como los regímenes universales; en la comprobación de recursos, como los regímenes de asistencia social; o en la pertenencia a grupos poblacionales amplios, como las personas que superen una determinada edad, todas las personas con discapacidad o los niños menores de una determinada edad, sin comprobación de recursos ni comprobación de recursos sustitutiva.

Anexos

I. Glosario

Economía informal: La economía informal hace referencia a todas las actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que —en la legislación o en la práctica— están insuficientemente cubiertas por sistemas formales o no lo están en absoluto.

Medidas de austeridad: Las medidas de austeridad están destinadas a reducir el gasto público y el déficit presupuestario. Las políticas de austeridad incluyen subidas de impuestos y recortes en los programas gubernamentales. Las medidas de austeridad pueden dar lugar a una reducción de los servicios sociales y de los ingresos individuales disponibles.

Piso de protección social: La Recomendación núm. 202 indica que los Estados miembros deberían establecer y mantener pisos nacionales de protección social como un conjunto definido a nivel nacional de garantías básicas de seguridad social que aseguren una protección destinada a prevenir o aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social. Esas garantías deberían asegurar, como mínimo, que, a lo largo del ciclo de vida, todas las personas necesitadas tengan acceso efectivo, al menos, a la atención de salud esencial y la seguridad básica del ingreso, que aseguren conjuntamente un acceso efectivo a los bienes y servicios esenciales, definidos como necesarios a nivel nacional. Más específicamente, los pisos de protección social nacionales deberían comprender por lo menos las siguientes cuatro garantías básicas de seguridad social, tal como se definen a nivel nacional:

- a) Acceso a la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad;
- b) Seguridad básica del ingreso para los niños;
- c) Seguridad básica del ingreso para las personas en edad de trabajar que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad y discapacidad; y
- d) Seguridad básica del ingreso para las personas de edad.

Estas garantías deberían proporcionarse a todas las personas residentes y niños, con arreglo a lo establecido en la legislación y la normativa nacionales, y sin perjuicio de las obligaciones internacionales vigentes.

Asimismo, la Recomendación núm. 202 indica que las garantías básicas de seguridad social deberían establecerse por ley. La legislación y la normativa nacionales deberían especificar la gama, las condiciones de acceso y los niveles de las prestaciones que hacen efectivas esas garantías y establecer procedimientos de queja y recurso eficaces y accesibles.

Los pisos de protección social se corresponden en muchos aspectos con la noción de “obligaciones esenciales” de garantizar la consecución de, al menos, unos niveles mínimos indispensables de los derechos consagrados en los tratados de derechos humanos.

Programa de transferencias monetarias: Régimen o programa no contributivo que proporciona prestaciones monetarias a personas u hogares, por lo general financiado con cargo a los impuestos, otros ingresos del Gobierno o mediante donaciones o préstamos externos. Los programas de transferencias monetarias pueden o no estar sujetos a una comprobación de recursos. Los programas de transferencias monetarias que proporcionan dinero en efectivo a las familias con la condición de que cumplan condiciones de comportamiento específicas se denominan programas de transferencias monetarias condicionadas. Esto puede significar, por ejemplo, que los beneficiarios deben garantizar que sus hijos asistan a la escuela periódicamente, o que utilicen los servicios básicos de nutrición y de atención de salud preventivos.

Protección social universal: Sistemas de protección social que garantizan a todas las personas el acceso a una protección integral, adecuada y sostenible a lo largo del ciclo de vida, de conformidad con las normas de la OIT. Lograr una protección social universal conlleva la ejecución de acciones y medidas para hacer efectivo el derecho a la seguridad social mediante la construcción y el mantenimiento progresivos de sistemas de protección social adecuados.

Régimen contributivo: Régimen en el que las cotizaciones pagadas por las personas protegidas (beneficiarios reales o potenciales) determinan directamente el derecho a prestaciones (derechos adquiridos). Los regímenes de seguridad social contributivos más comunes son los regímenes de seguro social obligatorio, que, por lo general, cubren a los trabajadores asalariados con un empleo formal y, en algunos países, a los trabajadores por cuenta propia. Los regímenes de seguro social para las personas con un empleo asalariado se basan en los principios de solidaridad y financiación

colectiva y, como tales, las cotizaciones se mancomunan y suelen ser pagadas por los trabajadores y los empleadores (aunque, en general, los regímenes de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales suelen estar totalmente financiados por los empleadores, en consonancia con las normas internacionales). Los regímenes contributivos pueden financiarse en su totalidad por medio de cotizaciones, pero a menudo se financian en parte con impuestos u otras fuentes. Esta financiación adicional puede lograrse mediante un subsidio para cubrir el déficit, un subsidio general que sustituya por completo a las cotizaciones, o subsidios dirigidos a grupos específicos de cotizantes o beneficiarios (por ejemplo, personas que no están cotizando debido a que están cuidando a niños, estudian, están prestando el servicio militar, se encuentran desempleadas, o tienen un nivel demasiado bajo de ingresos para cotizar plenamente, o perciben prestaciones por debajo de un determinado umbral debido a las bajas cotizaciones realizadas en el pasado).

Régimen de prestaciones sujetas a comprobación de recursos: Régimen que proporciona prestaciones previa comprobación de la situación de necesidad y se focaliza en ciertas categorías de personas u hogares cuyos medios de subsistencia están por debajo de un umbral determinado. Este tipo de régimen también suele denominarse régimen de asistencia social (véase más adelante). Se lleva a cabo una comprobación de recursos para evaluar si los recursos de una persona o un hogar (ingresos o activos) están por debajo de un umbral definido y determinar si los solicitantes reúnen las condiciones de acceso a las prestaciones y, de ser así, a qué nivel se brindará la prestación. En algunos países, se utiliza la comprobación de recursos sustitutiva; es decir, el derecho a prestaciones se determina sin evaluar propiamente los ingresos o activos, sobre la base de otras características del hogar (baremos como la composición de la unidad familiar, las características de la vivienda, los activos productivos o el nivel de educación de los miembros de la unidad familiar) que se consideran más fácilmente observables. Los regímenes de prestaciones sujetas a comprobación de recursos también pueden incluir condiciones de acceso y obligaciones, como requisitos laborales, reconocimientos médicos o la asistencia de los niños a la escuela. Algunos de esos regímenes incluyen otras prestaciones además de la transferencia de ingresos.

Régimen de seguro social: Régimen contributivo de protección social que garantiza la protección mediante un mecanismo asegurador basado en: 1) el pago de contribuciones antes de que se produzca la contingencia

asegurada; 2) la participación en el riesgo o mancomunación de riesgos; y 3) la noción de garantía.

Las cotizaciones pagadas por (o para) las personas aseguradas se mancomunan, y el fondo resultante se utiliza para cubrir los gastos originados exclusivamente por las personas afectadas por la ocurrencia de la contingencia o contingencias relevantes claramente definidas. A diferencia de los seguros comerciales, en los seguros sociales la mancomunación de riesgos se basa en el principio de solidaridad, y las cotizaciones suelen estar relacionadas con la capacidad de pago de las personas (por ejemplo, proporcionales a los ingresos), en contraposición a las primas que se calculan tomando en consideración los riesgos individuales. Muchos regímenes contributivos de seguridad social se presentan y describen como regímenes de “seguro” (por lo general, “regímenes de seguro social”), a pesar de ser en realidad de carácter mixto, con algunos elementos no contributivos en el derecho a las prestaciones. Ello permite una distribución más equitativa de las prestaciones, en particular para las personas de bajos ingresos y con trayectorias laborales cortas o discontinuas. Estos elementos no contributivos pueden adoptar diversas formas y están financiados ya sea por otros cotizantes (redistribución dentro del régimen) o por el Estado.

Régimen no contributivo: Los regímenes no contributivos, incluidos los regímenes de prestaciones sujetas a comprobación de recursos y los regímenes no sujetos a comprobación de recursos, no suelen requerir cotizaciones directas de los beneficiarios ni de sus empleadores como condición para tener derecho a percibir las prestaciones correspondientes. El término abarca una amplia gama de regímenes, incluidos los regímenes universales para todos los residentes (como los servicios nacionales de salud), los regímenes para determinados grupos amplios de población (como los niños menores de una edad determinada o las personas mayores de una cierta edad) y los regímenes de prestaciones sujetas a comprobación de recursos (como los regímenes de asistencia social). Los regímenes no contributivos suelen financiarse con cargo a los impuestos u otros ingresos del Estado o, en algunos casos, mediante donaciones o préstamos externos.

Régimen universal/régimen por categorías: En sentido estricto, los regímenes universales proporcionan prestaciones bajo la única condición de la residencia. No obstante, el término también se utiliza a menudo para describir regímenes por categorías, que proporcionan prestaciones a determinadas categorías amplias de la población sin comprobación

de recursos ni comprobación de recursos sustitutiva. Las formas más frecuentes de estos regímenes son aquellas en las que se transfieren ingresos a las personas mayores de una determinada edad, a todas las personas con discapacidad o a los niños menores de cierta edad. Algunos de estos regímenes también se dirigen a hogares con estructuras específicas (como los hogares monoparentales) o a grupos ocupacionales (como los trabajadores rurales). La mayoría de estos regímenes se financian con fondos públicos.

Régimen/programa de asistencia social: Régimen que brinda prestaciones a los grupos vulnerables de la población, especialmente a los hogares en situación de pobreza. La mayoría de los regímenes de asistencia social están sujetos a comprobación de recursos.

Régimen/programa focalizado: Véase régimen/programa de asistencia social.

II. Recursos y enlaces útiles

Naciones Unidas

- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación general núm. 19 (2007), relativa al derecho a la seguridad social (art. 9) (E/C.12/GC/19).*
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Obligaciones de los Estados con respecto a los refugiados y los migrantes en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Declaración (E/C.12/2017/1).*
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Evaluación de la obligación de adoptar medidas hasta el “máximo de los recursos de que disponga” de conformidad con un protocolo facultativo del Pacto. Declaración (E/C.12/2007/1).*
- 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 (E/C.12/2015/1).*
- ACNUDH. *Report on austerity measures and economic and social rights.*
- ACNUDH. *Los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos.*
- Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos. *Fondo mundial para la protección social: solidaridad internacional al servicio de la erradicación de la pobreza (A/HRC/47/36).*

OIT

- OIT. 2011. *La seguridad social y la primacía del Derecho.* Estudio General relativo a los instrumentos de la seguridad social a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa. Conferencia Internacional del Trabajo, 100ª reunión, Informe III (parte 1B).
- OIT. 2019. *Protección social universal para la dignidad humana, la justicia social y el desarrollo sostenible.* Estudio General relativo a la Recomendación sobre los Pisos de Protección Social, 2012 (núm. 202). Conferencia Internacional del Trabajo, 108ª reunión, Informe III (parte B).

- OIT. 2021a. *Construir sistemas de protección social: Normas internacionales e instrumentos de derechos humanos*. Ginebra.
- OIT. 2021b. *Forjar el futuro de la protección social para un mundo del trabajo centrado en las personas*. Conferencia Internacional del Trabajo, 109ª reunión, Informe V. Ginebra.
- OIT. 2021c. *Extending social protection to migrant workers, refugees and their families: A guide for policymakers and practitioners*. Ginebra.
- OIT. 2021d. *Extending social security to workers in the informal economy: Lessons from international experience*. Ginebra (2ª edición).
- OIT. 2021e. *Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022: La protección social en la encrucijada – en busca de un futuro mejor*. Ginebra.
- OIT. 2024. *Informe Mundial sobre la Protección Social 2024-2026: Protección social universal para la acción climática y una transición justa*. Ginebra.

Páginas web

- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH)
- El ACNUDH y el derecho a la seguridad social
- Socialprotection.org
- Caja de herramientas sobre las normas de seguridad social de la OIT: Aprender, ratificar y aplicar
- Protección social y derechos humanos – Plataforma de recursos

Folleto informativos sobre los derechos humanos*

- Núm. 2 Carta Internacional de Derechos Humanos (Rev.1)
- Núm. 3 Servicios de asesoramiento y de asistencia técnica en materia de derechos humanos (Rev.1)
- Núm. 4 Métodos de lucha contra la tortura (Rev.1)
- Núm. 6 Desapariciones forzadas (Rev.4)
- Núm. 7 Procedimientos para presentar denuncias individuales en virtud de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas (Rev.2)
- Núm. 9 Los pueblos indígenas y el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas (Rev.2)
- Núm. 10 Los derechos del niño (Rev.1)
- Núm. 11 Ejecuciones sumarias o arbitrarias (Rev.1)
- Núm. 12 Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial
- Núm. 13 El derecho humanitario internacional y los derechos humanos
- Núm. 14 Formas contemporáneas de la esclavitud
- Núm. 15 Derechos civiles y políticos: El Comité de Derechos Humanos (Rev.1)
- Núm. 16 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Rev.1)
- Núm. 17 Comité contra la Tortura
- Núm. 18 Los derechos de las minorías (Rev.1)
- Núm. 19 Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos

* Los folletos informativos núms. 1, 5 y 8 han dejado de publicarse. Todos los folletos informativos pueden consultarse en línea en www.ohchr.org.

- Núm. 20 Los derechos humanos y los refugiados
- Núm. 21 El derecho a una vivienda adecuada (Rev.1)
- Núm. 22 Discriminación contra la mujer: la Convención y el Comité
- Núm. 23 Prácticas tradicionales perjudiciales para la salud de la mujer y el niño
- Núm. 24 La Convención Internacional sobre los trabajadores migratorios y su Comité (Rev.1)
- Núm. 25 Desalojos forzosos (Rev.1)
- Núm. 26 Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria (Rev.1)
- Núm. 27 Diecisiete preguntas frecuentes acerca de los Relatores Especiales de las Naciones Unidas
- Núm. 28 Repercusiones de las actividades de los mercenarios sobre el derecho de los pueblos a la libre determinación
- Núm. 29 Los defensores de los derechos humanos: Protección del derecho a defender los derechos humanos
- Núm. 30 El sistema de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas (Rev.1)
- Núm. 31 El derecho a la salud
- Núm. 32 Los derechos humanos, el terrorismo y la lucha contra el terrorismo
- Núm. 33 Preguntas frecuentes sobre los derechos económicos, sociales y culturales
- Núm. 34 El derecho a la alimentación adecuada
- Núm. 35 El derecho al agua
- Núm. 36 Los derechos humanos y la trata de personas
- Núm. 37 Preguntas frecuentes sobre el derecho al desarrollo

Núm. 38 Preguntas frecuentes sobre los derechos humanos y el cambio climático

Núm. 39 Derecho a la seguridad social

La *serie Folletos informativos* sobre los derechos humanos es una publicación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra. En ella se tratan cuestiones de derechos humanos que son objeto de examen intensivo o que revisten especial interés. La finalidad de los *Folletos informativos sobre los derechos humanos* es que cada vez más personas conozcan los derechos humanos fundamentales, la labor que realizan las Naciones Unidas para promoverlos y protegerlos y los mecanismos internacionales con que se cuenta para ayudar a hacerlos efectivos. Los *Folletos informativos sobre los derechos humanos* se distribuyen gratuitamente en todo el mundo.

Las peticiones de información deben dirigirse a:

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra
8-14, avenue de la Paix
1211 Ginebra 10
Suiza

Oficina de Nueva York:
Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
Naciones Unidas
Nueva York, NY 10017
Estados Unidos de América



**Organización
Internacional
del Trabajo**

Organización Internacional del Trabajo (OIT)
4 route des Morillons
CH 1211 Ginebra 22, Suiza
Correo electrónico: ilo@ilo.org
Sitio web: www.ilo.org/es



**NACIONES UNIDAS
DERECHOS HUMANOS**
OFICINA DEL ALTO COMISIONADO

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas
para los Derechos Humanos
Palais des Nations
CH 1211 Ginebra 10, Suiza
Correo electrónico: ohchr-infodesk@un.org
Sitio web: www.ohchr.org/es