

ASPECTOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La seguridad social como derecho humano

Siempre ha existido una constante necesidad del ser humano por sobrevivir con la mayor dignidad posible a los embates de la vida —enfermedades, hambre, ignorancia, etc.—. Si se mira atrás en la historia, es posible advertir el desarrollo de diversas formas de organización como procesos de evolución humana para superar esos embates, hasta llegar a la formación del Estado, entendido como una estructura de organización sociopolítica cuyo fin, entre otros, es el ser garante de la seguridad y, por tanto, contar con la obligación de responder a aquellas necesidades humanas que impiden la tranquilidad y paz de la colectividad.

Empero, los distintos fenómenos económicos, jurídicos y políticos en el mundo actual están sujetos a un cambio constante y repercuten en la seguridad social, que tampoco ha permanecido estática, en donde el individuo de la actualidad no se encuentra protegido por el Estado en todos los aspectos de su vida, debido a múltiples factores que a lo largo de este estudio se analizarán, y entre los cuales se pueden mencionar los acelerados cambios sociales, las políticas económicas, los procesos jurídicos y políticos que han modificado los esquemas de seguridad social no sólo en la región americana, sino en todo el mundo, entre otros factores que han impactado la vida y el desarrollo de los grupos humanos.

Por esta razón, cuando se hace referencia a la seguridad social, se habla de un concepto filosófico que por su propia naturaleza resulta un ideal y meta a alcanzar. De ello resulta la necesidad de que los Estados contemporáneos la asuman como un propósito fundamental que se traduzca en formas concretas que logren la consecución de la digna existencia de la persona.

Es preciso señalar que como etapa previa al desarrollo de la seguridad social, los regímenes de asistencia social cobraban un lugar importante, al llevar a cabo una gestión pública a través del funcionamiento de los servicios asistenciales con destino a los sectores más desfavorecidos, con el objeto de incluir al total de la población que se encontraba al margen de la protección social, y así cubrir sus necesidades más básicas (salud, educación, vivienda, etcétera).

Puesto que la concepción moderna de *seguridad social* considera la protección de toda la población, algunos autores piensan que ha habido una vuelta a dichos regímenes de asistencia; sin embargo, la protección social en la actualidad es una de las herramientas indispensables de la política social del Estado.⁴

Al respecto, tal como sostiene Sergio Sandoval, el objetivo fundamental de la seguridad social consiste en buscar la realización plena del ser humano, el derecho a la salud, la protección a sus medios de subsistencia, así como la garantía de los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.⁵

⁴ Eduardo J. Ameglio, "El derecho de la seguridad social. ¿Función pública o privatización?", en Patricia Kurczyn Villalobos (coord.), *Evolución y tendencias recientes del derecho del trabajo y de la seguridad social en América*, IJJ-UNAM, México, 2006, p. 35.

⁵ Sergio Sandoval Hernández, "La Seguridad Social en el Mundo Contemporáneo", *Boletín de Información Jurídica del IMSS*, núm. 21, México, septiembre-octubre de 1976, p. 48.

En este sentido, la seguridad social se puede traducir en la posibilidad de logro de una calidad de vida que impida el estado de necesidad y el desamparo social;⁶ por ello, en la medida en que sea accesible al mayor número de personas, habrá un mayor nivel de bienestar y paz.

La OIT, en su *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible*,⁷ señala que la protección social o seguridad social es un derecho humano, definido como un conjunto de políticas y programas diseñados para reducir y prevenir la pobreza y la vulnerabilidad en todo el ciclo de vida, además de que desempeña un papel decisivo en el logro del desarrollo sostenible y la justicia social.

La seguridad social puede ser entendida a través de distintas concepciones, y aunque es complejo determinar su naturaleza esencial, antes que nada es un derecho humano, dirigido a proteger los bienes básicos —aquellos que resultan necesarios o indispensables para poder concretar el plan de vida— y preservar las libertades más importantes que tiene toda persona.

Para mejor comprensión, cabe destacar que tal derecho fue reconocido en varios instrumentos internacionales —la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), el Pacto Internacional Sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Mi-

⁶ Ángel Guillermo Ruiz Moreno y Marcelo Pablo Ernesto Richter, *Derecho de la seguridad social. Bases, principios, jurisprudencia y normatividad aplicable en Guatemala*, Guatemala, Serviprensa, S. A., 2013, p. 31.

⁷ OIT, *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, Ginebra, 2017, p. 1.

gratorios y sus Familias, entre otros—, entendido como sinónimo de *protección social* en el derecho internacional de los derechos humanos —como se considerará en el presente estudio—, lo que ha generado un avance que se ha reflejado en la incorporación de un enfoque de derechos en una diversidad de instrumentos de política social, que no es sólo una opción más de política pública, sino que se ha convertido en una obligación asumida a través de las constituciones, los tratados internacionales y las leyes nacionales.⁸

El primer instrumento en reconocer la seguridad social como derecho humano fue la Declaración de Filadelfia (1944) y, posteriormente, la DUDH (1948). No obstante, no dejaron de existir los cuestionamientos sobre qué es y para qué sirve, por lo que no debe sorprender que en este estudio difícilmente haya un pronunciamiento tajante por una definición unívoca, sino más bien se plantee un concepto amplio y abierto de *seguridad social*.

La DUDH, aunque no es un documento coercitivo, y en cuya redacción participaron más de 50 Estados miembros de las Naciones Unidas, reconoció los derechos de todos los habitantes del mundo, independientemente de que hayan participado o no en su elaboración. En este entendido, constituye una representación de determinados ideales morales universales —esenciales para lograr una vida digna y justa—, pues finalmente los instrumentos internacionales sirven como estándares universales que comprometen a los Estados a cumplir con ciertas obligaciones en pro del bienestar social.

Dicha Declaración, en sus artículos 22 y 25, establece el carácter de *derecho humano* de la seguridad social:

⁸ Magdalena Sepúlveda, *De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina*, Serie Políticas sociales, CEPAL-Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega, Santiago de Chile, 2014, p. 10.

Artículo 22. Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

Artículo 25. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.⁹

Asimismo, el reconocimiento de este derecho se ha desarrollado a través de otros instrumentos universalmente aceptados, como el PIDESC (1966), cuyo artículo 9° señala lo siguiente:

Artículo 9.º Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.¹⁰

⁹ Disponible en <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

¹⁰ Disponible en <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

La seguridad social como derecho humano también se encuentra consagrada en una serie de convenios de la OIT, de los cuales destaca el número 102 (1952) sobre la seguridad social, que ha servido de base para otros instrumentos regionales, como la Carta Social Europea, instrumentos relativos a África y América Latina, así como el Tratado de Ámsterdam de la Unión Europea.

Dicho Convenio recoge una serie de disposiciones que constituyen una obligación de los países que lo han firmado y ratificado, de otorgar prestaciones a la ciudadanía, y un punto sumamente importante es que no se concibe la seguridad social como un simple servicio médico integral ni tampoco sólo como prestaciones sociales o pensiones, sino como una combinación de una mayor amplitud de derechos. Esto quiere decir que la OIT comparte una visión integral de la seguridad social, a través de un sistema que sea flexible para adaptarse al grado de desarrollo económico y perseguir los objetivos de la universalidad: reducir la pobreza y refrenar la inseguridad social por medio de los derechos sociales, la promoción del crecimiento a largo plazo, la distribución justa del ingreso, la ausencia de discriminación y la seguridad nacional e internacional.

Por ello, debe tomarse en cuenta el concepto amplio de *seguridad social* que la propia OIT en 2007, en la *Campaña Mundial sobre Seguridad Social y Cobertura para Todos*, señala como el conjunto de instituciones, medidas, derechos y obligaciones cuyo objetivo principal es proporcionar —o tratar de proporcionar— de conformidad con reglas específicas, la seguridad de los ingresos y la asistencia sanitaria a cada miembro de la sociedad.¹¹

¹¹ OIT, *Seguridad social para todos: Una inversión en el desarrollo económico y social mundial, Campaña Mundial sobre Seguridad Social y Cobertura*

Lo anterior es relevante debido a que, para la CISS, la seguridad social constituye un derecho humano que debe ser garantizado a toda persona, independientemente de su condición económica, o si se encuentra dentro de un régimen formal o informal de trabajo, incluso si no forma parte de un grupo económicamente activo de la sociedad, cuyo objetivo es contribuir al bienestar personal y social. Además, éste incluye un conjunto de transferencias y servicios de carácter público y solidario que recaen en el Estado, que busca la protección de los individuos y la colectividad frente a riesgos sociales, reduciendo la vulnerabilidad social al promover la recuperación de aquellas consecuencias que puedan generar un riesgo social materializado, lo cual significa dignificar las distintas etapas de la vida, a través de la promoción, inclusión y reconocimiento de la diversidad social;¹² motivo por el cual se comparte esta amplia conceptualización.

Una dificultad que ha tenido que enfrentar la seguridad social desde su reconocimiento institucional es que se le ha entendido a la par de las reglas laborales, y se le ha concebido —de forma errónea— como un derecho que tiene que ver únicamente con los trabajadores asalariados. Lo cierto es que no se limita a un determinado grupo, pues tal como señala Theodor Tomandi, citado por Gabriela Mendizábal:

La nueva concepción total de la Seguridad Social se desarrolló durante la segunda guerra mundial en territorio angloamericano, y además se encuentra en una clara contraposición ideológica con el seguro social. Es decir, de manera distinta que en los grupos sociales creados a partir

para Todos, documento de consulta, Temas de protección social, Departamento de Seguridad Social, Ginebra, 2007, p. 5.

¹² Sánchez-Belmont Montiel, Mariela, *et al.*, *Propuesta conceptual para el análisis de la seguridad social desde la CISS*, CISS, México, 2019, p. 72.

de la lucha de clases, en específico de la lucha obrera, el concepto de Seguridad Social no se limita a ningún grupo social, más allá reconoce que cada individuo en su carácter de miembro de una sociedad humana, requiere para el libre desarrollo de su personalidad, de la protección contra todos los riesgos sociales.¹³

Por ello, para efectos del presente estudio, se entenderá como el conjunto de instrumentos, instituciones, medios, derechos y obligaciones que han sido creados por el Estado, dirigidos a atender las necesidades de toda persona, que pueden ser económicas, sanitarias, de servicios sociales, pensionarias,¹⁴ para logro del libre desarrollo de su personalidad, la satisfacción de sus derechos económicos, sociales y culturales, que le aseguren un nivel de vida adecuado, bienestar, alimentación, vestido, vivienda y asistencia médica; en suma, todo aquello que le permita alcanzar una vida digna y feliz.

Cabe destacar que la seguridad social ha sido reconocida en la Constitución de varios países como un derecho básico y fundamental, por ejemplo, en Colombia, Bolivia, Ecuador y Panamá, por lo que debe reafirmarse la necesidad de su garantía efectiva, sobre todo en un momento en el que su acceso se ha vuelto complejo. En este sentido, se considera que su propósito es lograr el bienestar de la colectividad, generando mejores condiciones de vida, como una herramienta de combate a la pobreza —pero no sólo eso— y distribución de los ingresos especialmente a aquellos grupos más vulnerables, por lo que se convierte en un instrumento para colmar todas esas carencias o necesidades.

¹³ Theodor Tomandi, *Grundriss des osterreichischen Sozialrechts*, 5. Auflage, Manz, Wien, 2002, p. 13, citado en Gabriela Mendizábal Bermúdez, *La seguridad social en México*, Porrúa, México, 2013, p. 16.

¹⁴ Ángel Guillermo Ruiz Moreno y Marcelo Pablo Richter, *op. cit.*, p. 28.

Principios de la seguridad social

Como se ha señalado, a la par de las normas laborales, el derecho a la seguridad social debe garantizar la protección a todos los miembros de la población, supuesto que, en el caso de los países en desarrollo, no se ha logrado, pues el núcleo de beneficios sigue cubriendo mayoritariamente a los trabajadores subordinados. Lo cierto es que existen ciertos principios que sirven como guía para lograr su pleno ejercicio, que han sido utilizados para establecer los elementos que integran los distintos sistemas de seguridad social, que se pueden enumerar de la siguiente forma:

- **Universalidad.** Significa que el sistema debe estar diseñado de tal forma que incluya a todos los miembros de la sociedad, sin importar la condición económica, contributiva, laboral o social,¹⁵ comenzando por la protección de determinados grupos, y terminando por proteger al mayor número posible de personas, basado en el principio de igualdad, en la medida en que todos tienen el mismo derecho a la cobertura de todas aquellas contingencias que son propias de la vida.¹⁶
- **Integralidad.** Significa que debe cubrir todas las contingencias que una persona en determinado momento pudiera sufrir. Las prestaciones del sistema de seguridad social deben ir en consonancia con las necesidades humanas, lo cual quiere decir que aquéllas no sólo deben enfocarse en la protección

¹⁵ David Moctezuma Navarro, *op. cit.*, p. 9.

¹⁶ Ángel Guillermo Ruiz Moreno y Marcelo Pablo Richter, *op. cit.*, p. 161.

de los riesgos clásicos, sino en las distintas necesidades; los beneficios que brinde el sistema deben responder a las diversas circunstancias. Tal y como lo señala Ruiz Moreno, el sistema de seguridad social debe dar el mayor número de prestaciones ante las diversas situaciones que se presentan durante la vida de la persona.¹⁷

- Solidaridad. Puede ser entendida como la obligación que el conjunto de la sociedad comparte, respecto de todas aquellas contingencias que padezca cualquiera de sus integrantes; pero además de compartir dichos riesgos, tal principio se expresa entre generaciones, grupos sociales o diversas regiones. Así, quien está en condiciones más favorables colabora con quien se encuentra en una situación de desventaja.
- Redistribución. Se refiere al principio que ayuda a cerrar la brecha entre aquellos que viven de manera más holgada y quienes viven de forma muy limitada e, incluso, en extrema necesidad, con el objeto de atenuar las desigualdades.
- Internacionalidad. Hace referencia a que el derecho no se agota en razón de los límites del territorio, ya que la persona debe ser protegida en cualquier lugar del mundo, como una aspiración que tienen los Estados de crear ciertas integraciones no sólo en el plano comercial, sino en el terreno de la seguridad social.
- Unidad. Quiere decir que el sistema de seguridad social es un todo organizado, con estructuras administrativas únicas, pero múltiples en la gestión,¹⁸

¹⁷ *Ibid.*, p. 162.

¹⁸ *Ibid.*, p. 163.

con funciones coordinadas para el otorgamiento de beneficios semejantes a las distintas personas que acceden a él, atendiendo al principio de igualdad.

Cabe destacar que para poder hablar de un verdadero sistema de seguridad social integral se debe cumplir de forma satisfactoria con los principios mencionados, que corresponden a los mínimos o básicos necesarios de un sistema de seguridad social que, como es sabido, en muchos países de América aún no se incorporan de forma total, sobre todo en los países en desarrollo.

Al respecto, en 2001, en la 89.^a Reunión de la Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se determinaron ciertos principios base para la actividad futura de dicha organización en materia de seguridad social, los cuales se enuncian a continuación:

- Cobertura universal y prestaciones adecuadas.
- Asunción por parte del Estado de la responsabilidad general y definitiva del pago de dichas prestaciones de manera oportuna.
- Seguridad social organizada con base en el principio de solidaridad entre hombres y mujeres, entre trabajadores activos y jubilados, entre ricos y pobres.
- Generación de empleo.
- Seguridad de ingresos y asistencia sanitaria a los grupos sociales de la economía formal e informal.

Dichos principios confirmaron la adhesión de los Estados miembros de la OIT a la seguridad social como un derecho humano básico fundamental, así como su compromiso a extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa. De tal forma que los principios funcionan como una guía que orienta a los actores socia-

les para el pleno ejercicio del derecho a la seguridad social, fundado en la necesidad de la colectividad, de lograr un estado de mayor igualdad, paz y felicidad.

Fines de la seguridad social

La seguridad social ha evolucionado de diversa forma en cada país; sin embargo, su fin ha permanecido intacto: elevar la calidad de vida de la población,¹⁹ a través de la protección social ante cualquier contingencia, y con ello lograr un estado de bienestar que permita alcanzar el desarrollo pleno de la persona.

La seguridad social puede reducir e incluso eliminar la posibilidad de no hacer frente a un riesgo contingente, al limitar el círculo vicioso de la desigualdad y la pobreza, alcanzando niveles de salud, educación, vivienda, entre otros activos que se convierten en clave para el desarrollo humano y el bienestar social, lo que también permite el empuje de los grupos sociales más vulnerables ante riesgos, y así conseguir el disfrute de una serie de derechos necesarios para poder lograr la paz y felicidad individual y colectiva.

Por ello, quien se encuentra excluido de la protección social queda expuesto a las consecuencias financieras de las crisis o a circunstancias del ciclo de vida tales como los problemas de salud, maternidad o vejez, la pobreza o la exclusión social, que al guardar relación con niveles altos de pobreza, desigualdad e inseguridad económica se convierten en un gran obstáculo para el desarrollo.²⁰ Debido a que el sistema de seguridad social es fundamental para el desarrollo económico y la estabilidad social, tiene una impor-

¹⁹ Gabriela Mendizábal Bermúdez, *op. cit.*, p. 17.

²⁰ OIT, *Informe Mundial...*, *op. cit.*, p. 2.

tancia cuantitativa, pero también juega un papel principal en la redistribución del ingreso, así como en la disminución de la desigualdad social y la pobreza extrema.²¹

A pesar de que forma parte fundamental de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, tal derecho sigue sin materializarse para el 71 % de la población mundial que carece de acceso a un sistema integral de protección social o que sólo goza de acceso parcial.²² Sin embargo, tal como sostiene Peter Lindert, la seguridad social es un requisito para el crecimiento, aun cuando sea difícil demostrar una causalidad lógica exacta, en donde el rendimiento económico y una seguridad social sólida pueden coexistir.²³

Así, la seguridad social ha tenido un papel determinante en los Estados modernos como mecanismo para combatir la pobreza y distribuir el ingreso, como instrumento de política social diseñado para responder a las necesidades de la colectividad, por lo que los sistemas deben ajustarse a los cambios poblacionales, económicos y de salud,²⁴ ya que desempeñan un papel determinante en el logro del desarrollo sostenible y la justicia social, aumentando el ingreso de los hogares, impulsando la productividad y haciendo posible la transformación estructural de la economía.

²¹ David Moctezuma Navarro, *op. cit.*, p. 12.

²² OIT, *Informe Mundial...*, *op. cit.*, p. 28.

²³ OIT, *Seguridad social...*, *op. cit.*, p. 29.

²⁴ David Moctezuma Navarro, *op. cit.*, p. 9.

Seguridad social y derechos vinculados

Los derechos humanos son interdependientes e indivisibles, y están relacionados entre sí, lo cual quiere decir que la vulneración de uno puede afectar el goce de otro y viceversa, por lo que el acceso a la seguridad social se convierte en una condición para el disfrute de otros derechos humanos, entre ellos el trabajo, la salud, la educación, la vivienda, etcétera.

Como se ha sostenido a lo largo de este estudio, si la seguridad social se entiende como el conjunto de instrumentos, instituciones, medios, derechos y obligaciones que han sido creados por el Estado, dirigidos a atender las necesidades sociales de toda persona, y que aseguren una vida digna, claramente se identifican ciertos derechos que están vinculados con ella y que funcionan como habilitadores del bienestar y la paz, enunciados a continuación.

Salud

La salud es un elemento fundamental para poder alcanzar el desarrollo y el bienestar individual y colectivo; a su vez, una condición para lograr la seguridad, la democracia y el ejercicio pleno de la libertad. Tiene su origen institucional en actividades que el Estado como expresión organizada de la sociedad ha ido conformando para poder enfrentar necesidades básicas de la población.

Sin embargo, en la actualidad se sigue considerando el trabajo remunerado como uno de los principales determinantes sociales de la salud, y más aún al empleo decente como un requisito para obtener un nivel aceptable de sa-

lud y bienestar,²⁵ otorgando su acceso sólo a ciertos grupos, convirtiéndolo en un privilegio. Lo cierto es que la salud, como uno de los servicios sociales que el Estado tiene la obligación de proporcionar, debe ser garantizada a toda la población, independientemente de que tengan un trabajo formal o informal, o incluso si no cuenta con uno.

No obstante, la situación de empleo y la ocupación han fungido como elementos para determinar el estatus, la identidad social, el poder y la capacidad adquisitiva, que a su vez definen el nivel de salud del individuo, así como de sus dependientes en caso de que los haya;²⁶ pero sin salud es difícil poder acceder al trabajo, a la participación ciudadana, a la política, a la cultura, a la educación, lo cual limita el desarrollo humano y el bienestar, al constituir un derecho social fundamental. La importancia de la salud es tan grande que su amenaza se encuentra íntimamente relacionada con la pobreza, debido a que junto con la ausencia de salud (enfermedad) se forma un círculo vicioso que trae aparejadas consecuencias graves, no sólo económicas sino también sociales.

De esta manera, la salud no debe ser vista como un servicio disponible únicamente para quienes tienen una capacidad económica ventajosa, y menos como un acto altruista por parte de organizaciones o instituciones: es un derecho que tiene íntima relación con la seguridad social, en la medida en que ayuda, junto con otros elementos, a alcanzar un nivel de vida adecuado, un bienestar tal que permita una vida digna. En suma, es impulsora del desarrollo humano y, por esta razón, las condiciones económicas no pueden ser las que decidan el nivel de salud de la población.

²⁵ Fernando G. Benavides, “Salud Pública y Seguridad Social, dos componentes básicos del estado de bienestar”, *Gaceta Sanitaria*, Barcelona, vol. 25, marzo-abril de 2011, p. 91.

²⁶ *Idem*.

Para la Organización Mundial de la Salud (OMS), los determinantes sociales de la salud son las circunstancias en que las personas nacen, crecen, viven, trabajan y envejecen, incluido el sistema de salud; esas circunstancias son resultado de la distribución del dinero, el poder y los recursos a nivel mundial, nacional y local, que dependen, a su vez, de las políticas adoptadas por los gobiernos.

Para poder decir que un país cuenta con un sistema de seguridad social en sentido estricto, se debe identificar la universalidad y la integralidad en la cobertura del sistema de salud; de lo contrario, la insuficiencia de éste es muestra clara de una crisis que debilita al sistema público y propicia la privatización de los servicios básicos, pero lo más grave: agudiza la pobreza y la desigualdad.

Tal como lo ha señalado la OIT en su informe *Seguridad social para todos: una inversión en el desarrollo económico y social mundial*²⁷ la mala salud es la principal razón de la pobreza, observándose que la protección social de la salud puede abordarla eficazmente si las prestaciones son accesibles y adecuadas.

Cabe resaltar que la experiencia con sistemas modestos de pensiones universales en países en desarrollo evidencia la reducción de la pobreza en la familia. Como ejemplo de experiencias positivas se encuentran países como Brasil, Mauricio, Namibia, Nepal, Sudáfrica y Zambia, en los cuales se otorgan pensiones, y sus receptores distribuyen los ingresos en casa, financiando gastos escolares, médicos, etcétera, prestaciones que constituyen un primer paso en la lucha contra la pobreza, y que pueden cubrir cuestiones relacionadas con la salud, como la compra de medicamentos, entre otras.

Del informe señalado en párrafos precedentes se desprende un dato relevante, relativo al principio de uni-

²⁷ OIT, *Seguridad social...*, op. cit., p. 8.

versalidad dentro de las distintas dimensiones de la seguridad social, entre ellas la de la salud, en donde se considera que la seguridad social en los países más pobres puede iniciar de forma progresiva con elementos básicos. En este caso, el acceso a la asistencia médica básica se puede lograr a través de sistemas nacionales pluralistas, consistentes en componentes públicos que sean financiados con cargo a los impuestos y componentes de los seguros privados, fondos de acciones y componentes basados en la comunidad, que al mismo tiempo se vinculen a un sólido sistema central.²⁸ Esto quiere decir que no sólo desde las políticas de empleo se debe tener en cuenta la importancia de la salud, pues constituye una necesidad básica que debe ser cubierta en la población, sin importar su condición laboral.

De acuerdo con la OMS, y atendiendo al principio de universalidad, la Cobertura Sanitaria Universal (CSU)²⁹ se refiere a la recepción de los servicios de salud por parte de todas las personas y comunidades, sin la necesidad de pasar por problemas o carencias financieras para poder cubrirlos; se abarca toda la gama de servicios esenciales de salud de calidad: promoción, prevención, tratamiento, rehabilitación y cuidados paliativos.

Así, la CSU permite a todos acceder a los servicios de atención de enfermedades y muerte, asegura su calidad, protege a la persona de las consecuencias financieras que representa el pago de los servicios de salud y reduce el riesgo de empobrecimiento por motivo de alguna enfermedad inesperada que exigiera la utilización de todos los recursos disponibles, o la necesidad de venta de bienes familiares o personales.

Ya desde el 2015, la CSU se fijó como una de las me-

²⁸ *Ibid.*, p. 36.

²⁹ Cobertura Sanitaria Universal, OMS. Disponible en [https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/universal-health-coverage-\(uhc\)](https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/universal-health-coverage-(uhc)).

tas por cumplir a más tardar en el 2030, por parte de los países que adoptaron los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), además, se consideró el avance hacia otros temas relacionados con la salud. Por ello, el objetivo de la CSU es lograr que todos reciban los servicios que necesitan, y para lograrlo se deben cumplir ciertos requisitos, según la propia OMS:

- Contar con un sistema sólido de salud.
- Contar con un sistema de financiación de los servicios de salud.
- Acceso a medicamentos y tecnologías esenciales.
- Personal sanitario bien capacitado.

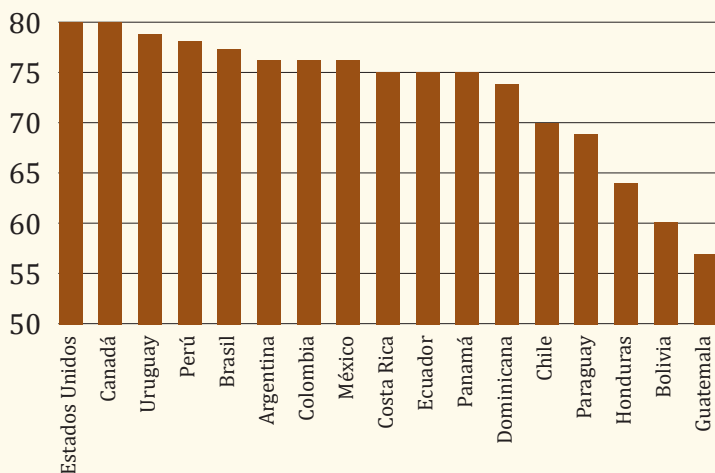
Por otro lado, el Banco Mundial elabora lo que se conoce como el Índice de Cobertura de Servicios Esenciales de Salud (UHC Index),³⁰ el cual se basa en los rubros de salud reproductiva, materna, neonatal e infantil, enfermedades infecciosas, enfermedades no transmisibles, y capacidad y acceso a servicios de salud; es medido a través de una escala de 0 a 100, en donde los valores mayores o iguales a 80 se presentan como 80, lo cual significa que el índice no permite datos para valores muy altos o elevados; sin embargo, proporciona información que puede ser tomada en cuenta para saber, de forma aproximada, las dimensiones que alcanzan los países en cuanto a la atención y acceso a los servicios esenciales de salud.

Los resultados del análisis que dicho índice arroja pueden ser esquematizados en el siguiente cuadro, que en el caso de Norteamérica (Estados Unidos y Canadá) se encuentra en el primer nivel, en cuanto a cobertura univer-

³⁰ Banco Mundial, *UHC Service Coverage Index*. Disponible en <https://datacatalog.worldbank.org/uhc-service-coverage-index>.

sal, seguido de Paraguay. Recién por encima del promedio están Costa Rica, Panamá y República Dominicana, y, por debajo del promedio, Guatemala, Bolivia y Honduras.

Índice de Cobertura de Servicios Esenciales de Salud (2015)			
País	Medida	País	Medida
Canadá	80	Panamá	75
Estados Unidos	80	Costa Rica	75
Uruguay	79	Dominicana	74
Perú	78	Chile	70
Brasil	77	Paraguay	69
Argentina	76	Honduras	64
México	76	Bolivia	60
Colombia	76	Guatemala	57



Fuente: Elaboración propia con datos derivados de Hogan *et al.*, *An index of the coverage of essential health services for monitoring UHC within the SDGs*, Lancet Global Health, 2017.

Vivienda

Al igual que la salud, la vivienda como derecho humano está relacionado con la seguridad social, por ser uno de los habilitadores del desarrollo y bienestar de la población, al constituir un espacio en el cual desarrollar el proyecto de vida personal y familiar, en donde tienen lugar la reunión y la convivencia que protege la vida comunal, además de fungir como un elemento para garantizar la dignidad humana.

Sin embargo, en muchos países en desarrollo, tal derecho no está garantizado en la extensión deseable, sobre todo por las brechas de desigualdad en las que el acceso a los servicios públicos básicos no ha sido cubierto, ya sea por la falta de políticas públicas, de normas específicas que aborden tal problema, o porque como ocurre en la mayoría de ocasiones, dicha afección se centra sobre todo en la población con menores ingresos. Aun cuando el acceso a la vivienda fue reconocido en la DUDH (1948) y en el PIDESC (1966), hay otros instrumentos internacionales que señalan algunos de sus elementos, como la *Recomendación R115 de la OIT* (1961), que exhorta a los miembros de la organización a aplicar ciertos principios generales dentro del marco de su política social y económica para fomentar su garantía. A pesar de tal reconocimiento, la cantidad de personas que no cuenta con una vivienda adecuada excede los 1000 millones en el mundo.³¹

Lo cierto es que el derecho a la vivienda incumbe a todos los Estados que ya han ratificado al menos algunos tratados relativos y se han comprometido a su garantía, que en el plano internacional ha tenido una atención progresiva, en

³¹ Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, *El derecho a una vivienda adecuada*, Folleto informativo núm. 21, OHCHR/ONU, Ginebra, 2015, p. 1.

especial por parte de los organismos derivados de tratados de derechos humanos. Al respecto, en el año 2000 la ONU, a través del Consejo de Derechos Humanos, creó el mandato de un relator especial sobre una vivienda adecuada, como elemento integrante del derecho a un nivel de vida digno.

De esta forma, el acceso a una vivienda adecuada se refiere a que el Estado tiene la obligación de brindar las medidas necesarias para prevenir la falta de techo, la prohibición de los desalojos forzados y la lucha contra la discriminación, centrándose especialmente en los grupos más vulnerables, para garantizar así que la vivienda de todos sea adecuada.³²

Para lograr lo anterior, es importante la intervención del Estado, en donde más que tomar el papel de proveedor, sea un facilitador en el proceso de participación en la mejora y producción de vivienda. Sin embargo, en algunos casos sí debe haber un apoyo directo por parte del ente estatal, sobre todo ante desastres naturales o situaciones de pobreza y hambre en los grupos con mayor dificultad para acceder a ella. Asimismo, es necesario que se conciban programas públicos de vivienda, además de programas específicos enfocados en grupos especiales.

Educación

La educación es un derecho humano fundamental que, al igual que la salud y la vivienda, funge como servicio social básico que tiene efectos marcados en el aumento de la productividad y en la reducción de la pobreza, ya que su medición está ligada a las carencias de acceso a la salud, a la educación y, en general, a la seguridad social.

³² *Ibid.*, p. 7.

Dado que el pleno ejercicio del derecho a la educación cubre aspectos civiles, económicos, políticos, culturales y sociales, su desenvolvimiento es un requisito previo para el disfrute de todos los demás derechos humanos. Desafortunadamente, una gran parte de la población mundial no tiene o no ha tenido acceso a ella debido a la falta de oportunidades, entendida como la dificultad ya sea económica, personal (alguna discapacidad) o de salud, que impiden que una persona pueda acudir a los centros de educación para adquirir los conocimientos necesarios para desenvolverse en la sociedad y lograr un mejor nivel de vida, o a la incapacidad o escasez de centros educativos para el total de la población.

Dicha situación impide que quienes en la actualidad no cuentan con niveles de educación superiores al medio (en especial en los países en desarrollo) queden fuera del mercado laboral, en razón de la ausencia de capacidades o conocimientos básicos apropiados, ya que la educación tiene un papel muy importante en el lugar de trabajo, como medio para el crecimiento del individuo y de la comunidad.

Ya el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) en la *Observación general N° 13* señaló que la educación es el principal medio que permite a adultos y menores, que se encuentran marginados económica y socialmente, salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades,³³ pues constituye una de las herramientas que influyen en el progreso de las sociedades, siendo necesaria en todos los sentidos, al permitir un mayor desarrollo social y un crecimiento económico que puede combatir las desigualdades, favorecer la movilidad social, así

³³ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación general N° 13: El Derecho a la Educación*, aprobada el 10 de diciembre, Naciones Unidas, Ginebra, 1999.

como un mayor acceso a empleos de calidad, ampliar las oportunidades de la población juvenil, e impulsar la ciencia y la tecnología. Igualmente, se ha demostrado un vínculo o una relación entre el nivel de desarrollo de las sociedades, producto de la calidad de sus sistemas educativos.

Al respecto, datos de la OCDE, de acuerdo a las perspectivas económicas para América Latina en el año 2009, revelaron que un año adicional de escolaridad aumenta el PIB per cápita de un país entre un 4 % y un 7 %, lo cual significa que la educación realmente es una inversión y uno de los factores principales del crecimiento económico, además de que contribuye a fines sociales como la sanidad y la cohesión social.³⁴

Trabajo

El trabajo es un derecho humano que asegura las necesidades básicas como la alimentación, la vivienda, la asistencia médica y la educación, es decir, constituye un elemento base para lograr una buena calidad de vida y con ello el bienestar individual y colectivo.

Tal como sostiene el CDESC en la *Observación general N^o 18*, el trabajo es un elemento fundamental y esencial para la realización de otros derechos, inherente a la dignidad de las personas.³⁵ Implica también la obligación positiva del Estado a fin de fomentar las circunstancias idóneas para generarlo, ampliando su importancia al plano económico, social y político.

³⁴ Pablo Zoido, "El gasto público en educación en América Latina: ¿da resultado?," *Percepciones*, núm. 80, París, Centro de Desarrollo de la OCDE, octubre de 2008, p. 17.

³⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación general N^o 18: El Derecho al Trabajo*, aprobada el 24 de noviembre, Naciones Unidas, Ginebra, 2005.

De conformidad con el artículo 6° del PIDESC, el trabajo debe ser digno, lo cual significa que debe respetar los derechos fundamentales de la persona, así como los derechos de los trabajadores en lo relativo a condiciones de seguridad laboral y remuneración, además de permitir al trabajador vivir y asegurar la vida de su familia.

El trabajo tiene una estrecha relación con la seguridad social, debido a que originariamente se reconocieron a los trabajadores derechos relativos a prestaciones de seguridad social, tales como el derecho a obtener una pensión al concluir la actividad laboral o en caso de sufrir alguna incapacidad, o el propio seguro médico. La seguridad social nace con el propósito de cubrir los ingresos de la persona a partir de su trabajo; sin embargo, en la actualidad, su alcance es más amplio.

Así, el desarrollo de la seguridad social abarca ciertas etapas en las que se puede notar de forma más clara la relación que tiene con el trabajo, pues tal y como se ha señalado, éstas van desde la existencia de instituciones y seguros sociales que en principio otorgaban la protección sólo a trabajadores, pero que ha ido evolucionando sobre todo en los países desarrollados, brindando cobertura de protección a toda la población contra todos los riesgos que se puedan presentar en su vida.

Actualmente suceden dos fenómenos: por un lado se tiende hacia la protección social de todos los miembros de la colectividad por medio de distintos instrumentos —como la asistencia social, la beneficencia o los seguros sociales para los trabajadores— y, por el otro, hay un fortalecimiento de la justicia social mediante el constitucionalismo social y la aplicación de las normas por las Cortes Supremas.³⁶

Empero, el trabajo y la seguridad social se siguen relacionando, sobre todo por el derecho objetivo que los tra-

³⁶ Gabriela Mendizábal Bermúdez, *op. cit.*, p. 15.

bajadores tienen al seguro social, como uno de los instrumentos principales de la seguridad social.³⁷ Lo cierto es que en la actualidad se ha replanteado su contenido y alcance, debido a que históricamente se había situado como una estructura de los seguros, con miras sólo en algunos países —sobre todo desarrollados— a ampliar la cobertura a toda la población (principio de universalización), pero ahora tal cobertura se ha ampliado poco a poco, también para el caso de países en desarrollo, tal como ocurre con algunos Estados de América del Sur, en donde el derecho a la seguridad social universal ha tenido una cobertura más amplia.

La seguridad social desde la política social

Desde comienzos del siglo XXI se observa un cambio en los sistemas de protección social, sobre todo en los países en desarrollo, formados por diversas etapas. En la actualidad, dichos sistemas han pretendido cumplir los principios de universalidad e integralidad, con el objeto de que el total de la población tenga acceso a la protección social en todos los niveles. Sin embargo, la realidad revela que esto no se ha cumplido de la forma deseada, aun cuando en principio todas las personas deben estar cubiertas por un sistema de seguridad social, y cuya atención especial deberían tener quienes forman parte de los grupos más vulnerables.

Por ello, ante la imposibilidad de una cobertura integral y universal, los Estados acuden a medidas complementarias que brindan asistencia, ya sea mediante acciones e instituciones destinadas al mejoramiento social de forma genérica (políticas sociales), o a programas específicos que

³⁷ *Idem.*

buscan solucionar aspectos puntuales (políticas públicas). Así, políticas de escala mayor de transferencia directa de ingresos se han enfocado en los grupos en pobreza o desventaja —que han sido materia de debate—, así como la expansión de programas de pensiones no contributivas, como forma más tradicional de asistencia social.

En este sentido, la política social ha adquirido un papel muy importante, a causa de los cambios institucionales y políticos que ha sufrido el mundo entero; sobre todo porque, como ha indicado la CEPAL, la gran tarea del siglo XXI es la construcción de sociedades inclusivas, más igualitarias y con pleno respeto de un marco de derechos, en donde una de las herramientas para lograrlo es asegurar que toda la población esté cubierta a través de sistemas de protección social, los cuales han cobrado relevancia y apoyo político dentro del discurso de reducción de la pobreza y desarrollo. Se han invertido recursos públicos en programas de protección social, sobre todo en los países de América Latina y el Caribe, pero especialmente este discurso ha ido de la mano con las obligaciones constitucionales e internacionales, la protección de los derechos humanos, así como las obligaciones estatales asumidas de acuerdo a las normas jurídicas nacionales e internacionales de derechos humanos, conforme a las cuales los Estados se encuentran obligados a garantizar ser la guía en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, incluyendo las relativas a la protección social.³⁸

Tal como sostiene la OIT, las medidas de protección social son un componente sustancial de las políticas destinadas a contener y reducir la desigualdad. Además de que la combinación de la política fiscal con el sistema de protección social es una de las formas de lograr redistribuir los ingresos, lo cual es fundamental para resolver otro tipo de des-

³⁸ Magdalena Sepúlveda, *op. cit.*, p. 7.

igualdades distintas a ésta; por ejemplo, la desigualdad de acceso a la salud y educación. Así, estudios de la Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico (CESPAP), en 2015, revelaron la importancia de la contribución de la protección social para la reducción de las desigualdades en Asia y América Latina.³⁹

Cabe resaltar que las políticas reprivatizadoras y focalizadas que surgieron del consenso de Washington, y que sirvieron como modelo de políticas sociales en los años noventa, tuvieron una correspondencia en la institucionalidad con los gobiernos que las desarrollaban, marcando un vínculo entre esa institucionalidad, las políticas públicas y los intereses económicos detrás de ellas. Sin embargo, en la actualidad, el escenario ha cambiado, debido al enfoque distributivo de las políticas públicas para generar condiciones de igualdad.⁴⁰

En la década 2000-2010, al menos en América Latina, 1 de cada 2 trabajadores dependía del empleo informal y únicamente 1 de cada 4 contribuía a un fondo de pensiones, motivo por el cual las políticas sociales se justificaban. Igualmente, debido a que los regímenes de seguridad social sólo se centraron en quienes contaban con un empleo formal, fueron seccionados, resultando lógico dirigirse hacia una ampliación de la cobertura a los excluidos de tal régimen, y con ello la inclusión política, económica y social pasó a ser una prioridad en las políticas públicas en los países en desarrollo.⁴¹

Hasta la actualidad, la extensión de la seguridad social hacia sectores informales o de ingresos mínimos a

³⁹ OIT, *op. cit.*, p. 4.

⁴⁰ Simone Cecchini y Milena Lavigne, *Políticas públicas para la igualdad. Hacia sistemas de protección social universal*, Serie Seminarios y Conferencias, núm. 78, Santiago de Chile, CEPAL, 2014, p. 20.

⁴¹ *Ibid.*, p. 21.

través de políticas sigue siendo una herramienta para complementar la protección de aquellos grupos que para poder alcanzar un nivel de bienestar en cuanto a educación, salud, vivienda, etc., requieren de un apoyo focalizado.

De acuerdo con información de la CEPAL sobre políticas públicas en sistemas de protección social universal de 2014, los programas precursores, como *Progresas/Oportunidades* en México y *Bolsa Escola/Bolsa Familia* en Brasil, llegaron a alrededor de una cuarta parte de los hogares, mientras que el *Bono de Desarrollo Humano* (BDH) de Ecuador alcanzó alrededor del 40 % de la población, observándose además la expansión de otros programas.

Por ello, la política social no debe ser entendida como una actividad residual o asistencial del Estado, sino como una acción directa y permanente por parte de éste, para asumir la responsabilidad del desarrollo. En consecuencia, se deben crear las condiciones para distribuir el ingreso y contrarrestar los efectos de la creciente concentración de la riqueza económica, intensificados por la globalización y otros factores políticos, sociales y económicos.⁴²

El enfoque de la CISS: ampliando la noción de seguridad social

Tal como se ha planteado a lo largo de este trabajo, la CISS, fiel a su postura en favor del bienestar de las personas, y con el propósito de fomentar el desarrollo de la protección y seguridad social en América a través del diálogo internacional, por medio de la construcción colectiva de programas y propuestas de política pública, considera a la seguridad social desde una visión amplia, como una poderosa herra-

⁴² David Moctezuma Navarro, *op. cit.*, p. 8.

mienta para la eliminación de la desigualdad, la pobreza, y como una inversión en el bienestar. Se toma en cuenta que para alcanzar la seguridad a largo plazo es preciso replantear la función de las personas, de las comunidades, de los interlocutores sociales, de la sociedad civil en su conjunto, de las naciones y de la comunidad internacional, como agentes del cambio.

Por ello, como ha sido señalado en la *Gaceta Interamericana para el Bienestar*,⁴³ se considera a la universalización como uno de los principios clave, entendiendo que la seguridad social no es el fin, sino el medio para lograr el bienestar de la población, a favor de un esquema que, desde un enfoque de derechos orientado a dignificar la vida de las personas, asegure la calidad y el acceso a los servicios y transferencias que desde el Estado se otorgan para su protección, en virtud de que a través de la universalización se logra el bienestar, distribuyendo o redistribuyendo recursos para que las personas puedan vivir con certeza.

Para conseguir dicho objetivo, se requiere de un proceso con especial atención en grupos habitualmente excluidos por la estructura social y económica, con miras a visibilizar a sectores que, por su condición y la condición del trabajo que realizan, no están en posibilidad de conseguir una independencia económica que les permita aportar a los esquemas típicos de seguridad social.

Entonces, de acuerdo con la CISS, la seguridad social tiene tres funciones:

⁴³ CISS, “Un Manifiesto por el Bienestar”, *Gaceta Interamericana para el Bienestar*, núm. 1, marzo de 2019, pp. 4-6. Disponible en https://ciss-bienestar.org/wp-content/uploads/2019/04/Gaceta_1_final.pdf

- Proteger ante riesgos sociales.
- Contribuir a la reducción de la vulnerabilidad social.
- Coadyuvar a la reparación de las consecuencias de los riesgos sociales concretados.

Cabe destacar que los riesgos sociales son entendidos por la propia CISS como aquellas contingencias impredecibles que ocasionan una pérdida de bienestar en las personas, y que tienen una distribución no aleatoria sino articulada, según criterios sociales muy específicos, como clase, género, edad o condición laboral.

Por tal razón, la premisa base de la CISS es que la seguridad social es una condición necesaria para poder garantizar la dignidad humana, logrando, por tanto, la consecución de la felicidad, pues en sociedades igualitarias hay mayor posibilidad de que las personas sean felices, ya que en ellas, los servicios sociales son una realidad fehaciente. Por el contrario, sin seguridad social no hay certeza sobre la vida presente y futura, además de que las crisis económicas, los accidentes, la enfermedad y todos aquellos sucesos propios de la actualidad, afectan de forma negativa la vida de la población.

Así, la CISS es fiel partidaria de que el bienestar en el siglo XXI debe vencer los modelos neoliberales y recuperar la lógica de la felicidad colectiva, como un fin que puede alcanzarse por medio de la protección mutua y el rediseño institucional, y contrario a la idea difundida por la doctrina neoliberal, en la que el Estado era visto como un obstáculo de la felicidad; la CISS sostiene la necesidad de darle valor al papel del Estado como su impulsor y protector de la vida digna.

Retos de la seguridad social

Globalización, informalidad y desempleo

Los entornos en los que se desenvuelven los sistemas de seguridad social varían aceleradamente, y con ello se presentan retos, producto de los cambios tecnológicos, demográficos, económicos, sociales y políticos, que los sistemas nacionales de seguridad social en la última década han tenido que enfrentar, ante un desequilibrio que se refleja sobre todo en la población más desfavorecida de los distintos países de América.

La tesis economicista que sostiene que el mercado se puede regular eficazmente a sí mismo, ha entrado en contradicción. Dicha tesis ha tenido, por el contrario, efectos visibles de las grandes brechas que ha generado la globalización como fenómeno de integración económica, propiciando un aumento de la desigualdad del ingreso en algunos países, un alto nivel de desempleo en trabajadores con baja calificación, impidiendo a los gobiernos nacionales fijar metas propias respecto de la protección social.⁴⁴ Así, la expansión del mercado mundial dirigido por las políticas neoliberales ha generado flexibilidad de los mercados de bienes, capitales y trabajo, y con ello desempleo, pobreza y desigualdad.

Un dato interesante recogido por la OCDE (2004) señala que en el caso de la competencia fiscal producto de la globalización, aun cuando se esperaba que hubiera una disminución de impuestos sobre el trabajo y el consumo, parece que las tasas promedio sobre éstos aumentaron. El nivel de seguridad social se orientó hacia la baja, en donde los

⁴⁴ ORT, *Seguridad social...*, *op. cit.*, p. 19.

sistemas de asistencia médica fueron excluyendo servicios y aumentado los gastos, disminuyendo las prestaciones de desempleo y otros tipos de prestaciones en metálico. Con ello, las reformas pensionarias comenzaron a apuntar a la privatización de la administración de los fondos, arrojando escasa evidencia de que la capitalización privada fuera la solución, por lo que la disminución de la pobreza y la mejora del ingreso en concepto de jubilación no se logró.⁴⁵

En este sentido, el Estado como garante de la seguridad social debe intervenir de manera oportuna, con el objeto de regular el mercado, teniendo como propósito principal el bienestar social, ya que pese al dinamismo del mercado laboral, producto de la integración de la economía mundial, la crisis financiera demuestra la dimensión de los efectos secundarios, sin que se haya beneficiado de forma plena a todas las capas sociales; esto se puede explicar como una consecuencia del aumento de la competencia del comercio internacional, lo cual influye en la calidad y dinámica del empleo.

Por otro lado, aun cuando existe una apertura y ha habido un crecimiento en el mercado laboral, las condiciones de trabajo decente —concebido por la OIT como la oportunidad de acceder a un empleo productivo que genere un ingreso justo, la seguridad en el lugar de trabajo y la protección social para las familias— no han crecido a la par. Una de las consecuencias ha sido la proliferación de contratos de trabajo atípicos en las economías desarrolladas, así como la propensión a una economía informal sin acceso a seguridad social, en los países en desarrollo.⁴⁶

⁴⁵ Emily Andrews *et al.*, *Reforma y reestructuración de los sistemas de pensiones. Evaluación de la asistencia prestada por el Banco Mundial*, Banco Mundial, Grupo de Evaluación Independiente, Washington, D.C., 2006.

⁴⁶ Marc Bacchetta *et al.*, *La globalización y el empleo informal en los países en desarrollo*, OIT/OMC, Suiza, 2009, p. 23.

Algunas estimaciones de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) sugieren que sólo el 28 % de la mano de obra norteamericana y apenas el 5 % de la latinoamericana tienen acceso a protección en caso de desempleo, por lo cual siguen existiendo grandes desafíos de extensión de la cobertura de la seguridad social y de expansión de los mercados laborales formales. Además de que en gran parte de América del Norte el empleo formal se ha vuelto más precario.⁴⁷

En este contexto, la informalidad laboral ha crecido y ha generado más propensión a la vulnerabilidad en los cambios de las condiciones del mercado, aceptación de condiciones de recorte considerable en los sueldos y, en consecuencia, imposibilidad de alcanzar altas tasas de ingreso y de productividad. Así, se suele encontrar una relación entre la informalidad y las economías en desarrollo o emergentes.

En muchos países, la economía informal desempeña un papel considerable en la creación de empleo, la generación de ingresos y la producción; hasta 2013, en algunos en desarrollo representaba el 75 % o más del empleo no agrícola, sin embargo, los conocimientos estadísticos de este tipo de economía siguen siendo fragmentarios,⁴⁸ sobre todo porque su elaboración se convierte en un verdadero reto en muchos países, en especial en aquellos que cuentan con una economía informal grande, cuya capacidad de generarla suele ser deficiente.

Este problema se agudiza en países en desarrollo en los

⁴⁷ AISS, *Informe sobre los 10 Desafíos Mundiales para la Seguridad Social, Américas*, Ginebra, 2017, pp. 31 y 49.

⁴⁸ OIT, *La economía informal y el trabajo decente: Una guía de recursos sobre políticas apoyando la transición hacia la formalidad, Medición de la Economía Informal*, Ginebra, 2013, p. 2.

que las encuestas de la fuerza de trabajo no se realizan de forma periódica, debido a limitaciones de recursos; no obstante, la mejora de la medición de la economía informal tiene relación directa con la necesidad de mejorar también la capacidad de los organismos nacionales de estadística y/o de los ministerios de trabajo para la producción de este tipo de información a nivel nacional. A pesar de ello, la información que pueda medir su magnitud es determinante para la creación y evaluación de políticas dirigidas a apoyar la transformación hacia la economía formal, determinando las tendencias mundiales de empleo, y fundamentando mejor las políticas y condiciones de éste. Además de que la incorporación de la ocupación informal en las estadísticas puede propiciar la evaluación de la riqueza de forma más extensa, a su vez sirve como soporte para proponer soluciones normativas y para generar estudios comparativos entre distintos países a lo largo del tiempo.⁴⁹

El Departamento de Estadística de la OIT en 2011 llevó a cabo nuevas estadísticas sobre las dimensiones del empleo informal en la publicación *Statistical Update on Employment in the Informal Economy*, utilizando datos de 46 países de ingresos medios y bajos, revelándose que las tres cuartas partes del empleo informal total estimado se concentra especialmente en India, Brasil, México, Vietnam y Pakistán, además de que los porcentajes más bajos corresponden a los países de Europa Central y Oriental. En todos los países mencionados, el empleo informal tiene una correlación negativa con el ingreso per cápita y una positiva con la pobreza.⁵⁰

De acuerdo con lo establecido en la *Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía*

⁴⁹ *Ibid.*, p. 3.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 15.

formal, 2015 (núm. 204) (OIT, 2017b y 2013a),⁵¹ la economía informal es el conjunto de las actividades económicas llevadas a cabo por trabajadores y unidades económicas que —en la práctica o en la legislación— no cuentan con la cobertura de disposiciones formales, o la tienen parcialmente. Por lo regular, los trabajadores de este tipo de economía no gozan de protección social, o la cobertura de ésta es insuficiente, lo cual es utilizado como criterio para determinar el tipo de empleo ante el que se está. Así, la extensión de dicha cobertura hacia los trabajadores ayuda a eliminar algunas de las causas por las que se ven atrapados en la informalidad —como la falta de cobertura sanitaria—, y a la transición hacia la formalización.

La misma OIT señala que se considera como *empleado informal* aquel que carece de protección social, derechos y libertad sindical, de condición jurídica y prestaciones de salud; sin embargo, tal como señala el mismo organismo, existen trabajadores ocasionales, de corto plazo y estacionales —por citar algunos ejemplos— que, a pesar de que mantienen aspectos de informalidad, son considerados dentro del sector de empleos formales.

Para tener una idea de la dimensión económica del fenómeno de la informalidad de los países en desarrollo, es posible tomar en cuenta algunos datos, como el estudio de Friedrich Schneider, de la Universidad Kepler de Linz —referido por Eduardo J. Ameglio—, en el que estimó que la economía informal en el año 2000 en los países en desarrollo correspondió al 41 % de su PIB.⁵²

⁵¹ OIT, *Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal n.º 204*, aprobada el 1 de junio de 2015, Ginebra, 2015.

⁵² J. Eduardo, *Size and Measurement of the Informal Economy in 110 Countries around the World*, World Bank Working Paper, 2002, citado en Ameglio, *op. cit.*, p. 39.

De acuerdo con la información contenida en el *Panorama Laboral 2017 de la OIT de América Latina y el Caribe*,⁵³ se sostiene que aunque el empleo informal registró una caída durante el ciclo económico expansivo que varios países experimentaron, aun así se aprecia que la informalidad laboral en esa región sigue afectando a un gran grupo de trabajadores muy heterogéneo, cuya característica principal es el déficit del trabajo decente.

El mismo informe señala también que si entre 2005 y 2012 la proporción del empleo informal se redujo, aun en ese año era muy temprano para saber si los niveles de informalidad iban a permanecer estables, o si habría un retroceso importante. Y es que como se puede observar, puede haber trabajo formal, pero eso no es sinónimo de trabajo de calidad, pues como especifica la propia OIT, en análisis llevados a cabo en 2014, aunque se observaron algunos avances en las políticas de formalización laboral, las cuales debieran reforzarse más allá de la fase del ciclo económico, deben superarse los déficits de trabajo decente.

Lo anterior pone de manifiesto otro reto al que se enfrenta la seguridad social, que es el fenómeno del desempleo como un producto multifactorial pues, como se ha mencionado, las políticas económicas neoliberales que han permitido una gran flexibilidad laboral y con ello la precariedad del trabajo, la reducción o desaparición de coberturas sociales, así como la desprotección del trabajador, han propiciado una dinámica determinada por el libre mercado, que decide la forma en la que se debe organizar la sociedad, la asignación de riqueza, así como la generación de empleo. Ante dicha problemática, los Estados deben actuar, ya sea interviniendo en la regulación del mercado, actuando a través de políticas

⁵³ OIT, *Panorama laboral 2017, América Latina y el Caribe*, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima, 2017, pp. 46-47.

públicas o mediante el establecimiento de instituciones y programas de previsión, asistencia y ayuda social.

El informe *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo*,⁵⁴ de junio de 2018, elaborado por la OIT, señala que el desempleo mundial sigue siendo elevado, con más de 190 millones de personas desempleadas, y aunque se consideraba que permanecería estable en 2018, para 2019 la tasa de desempleo global no tendría cambios prácticamente, previéndose que el número de desempleados aumentaría en 1.3 millones.

Derivado del mismo informe, para el caso de América del Norte, se esperaba que el desempleo en la región se redujera del 4.7 % en 2017, al 4.5 % en 2018, en razón de la caída de la tasa de desempleo tanto en Estados Unidos como en Canadá, manteniendo sin variaciones el número de desempleados en este último país, esperando que las tasas de desempleo de ambos países fueran relativamente estables en 2019.

En el caso de América Latina y el Caribe, se proyectó una tasa de desempleo que pasaría del 8.2 % en 2017, al 7.7 % en 2019; sin embargo, seguiría siendo muy superior a aquella registrada en 2014, correspondiente al 6.1 %. Es decir, hay un ritmo pausado de reducción del desempleo a nivel regional, el cual está determinado por las distintas perspectivas del mercado de trabajo de los países de dicha región.

De acuerdo a las proyecciones derivadas del mismo informe, la tasa de desempleo en Brasil se reduciría notablemente por primera vez desde 2014, pasando del 12.9 % en 2017 al 11.9 % en 2018, y también bajaría en Argentina y Costa Rica; aunque en México se esperaba un aumento

⁵⁴ OIT, *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo, Tendencias 2018*, Ginebra, 2018, pp. 17-19.

del 3.5 % al 3.6 % en 2018, y al 3.7 % en 2019, al igual que en Colombia, Ecuador y Chile. Por lo que, en general, el número de personas desempleadas en la región registraría un decremento, colocándose por debajo de 25 millones en los dos años siguientes, pero dicha reducción se seguiría presentando de forma lenta.