

Propuesta conceptual para el análisis de la seguridad social desde la CISS

MARIELA SÁNCHEZ-BELMONT MONTIEL
MIGUEL ÁNGEL RAMÍREZ VILLELA
FRIDA ROMERO SUÁREZ



CUADERNOS DE HISTORIA,
TEORÍA Y BIENESTAR 2

CUADERNOS DE HISTORIA,
TEORÍA Y BIENESTAR

2

Conferencia Interamericana
de Seguridad Social

Secretario general
Gibrán Ramírez Reyes

Este material fue preparado conjuntamente por Mariela Sánchez-Belmont Montiel, Miguel Ángel Ramírez Villela y Frida Romero Suárez, bajo la dirección de José Antonio Hernández Sánchez, coordinador general de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social.

Historia, Teoría y Bienestar (año 1, núm. 2) es una publicación seriada de periodicidad irregular, editada por la Conferencia Interamericana de Seguridad Social. San Ramón s/n, Col. San Jerónimo Lídice, alcaldía Magdalena Contreras, C.P. 10100, Ciudad de México. Tel. (55) 5377 4700, <https://ciss-bienestar.org/>

El cuidado de la edición estuvo a cargo de Alejandra Torres Hernández y Antonio Álvarez Prieto.

Se permite la reproducción parcial o total de este documento siempre y cuando se cite debidamente la fuente.

ISBN 978-607-8088-49-2

Propuesta
conceptual
para el análisis
de la seguridad
social desde
la CISS

MARIELA SÁNCHEZ-BELMONT MONTIEL
MIGUEL ÁNGEL RAMÍREZ VILLELA
FRIDA ROMERO SUÁREZ



CISS
SEGURIDAD SOCIAL
PARA EL BIENESTAR

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
I. BIENESTAR Y SEGURIDAD SOCIAL	15
II. ANTECEDENTES DE LA DEFINICIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL	25
III. DEFINIENDO LA SEGURIDAD SOCIAL DESDE LA CISS	73
IV. CONCLUSIÓN: SEGURIDAD SOCIAL PARA TODAS LAS PERSONAS	85
REFERENCIAS	95

INTRODUCCIÓN

Mucho se ha escrito sobre la seguridad social, su historia y evolución, su relación con el mercado, el trabajo y la familia. A pesar de que ya transcurrió más de un siglo desde que se crearon en Alemania las primeras leyes de seguridad social, y de la importante expansión que vivieron en todo el mundo a lo largo del siglo pasado, aún hoy se debate la mejor manera de universalizarla, la pertinencia de acotarla, las prestaciones que debe incluir y, quizá de manera más vehemente, cómo financiarla.

Para que la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) pueda adoptar una posición clara en estos debates y cumplir con el mandato de formular recomendaciones y declaraciones en la materia; investigar, recopilar y difundir los avances y estudios que se han hecho al respecto, y contribuir a su desarrollo, debe definir qué es la seguridad social y hacia qué objetivos debe dirigirse. Es decir, retomar el camino andado, pero con la mirada en las necesidades presentes y futuras de la población del continente. Esto le permitirá tener un objetivo claro que marque el rumbo de sus trabajos, a fin de promover el bienestar de las personas y las sociedades.

Este documento, por lo tanto, es una propuesta conceptual inicial de seguridad social, y tiene como objetivos principales: (1) guiar los trabajos de investigación, reco-

mendaciones de política pública y asistencia técnica de la CISS, y (2) contribuir a un debate más amplio con distintos sectores sobre lo que debe ser y la función que debe desempeñar la seguridad social en nuestros días.

La propuesta es resultado de una revisión de la historia y la teoría de la seguridad social, que retoma los consensos existentes para redirigir el debate en varios sentidos:

1. Primero, recalcar que la seguridad social es un derecho humano. Eso implica que el Estado es responsable de garantizarla y expandirla progresivamente, en línea con un enfoque de derechos. Para que pueda hacer esto, necesita recuperar su rectoría en la materia mediante un nuevo pacto social.
2. Su condición de derecho humano también implica que debe centrarse en la persona y no únicamente en la condición laboral, como ha sucedido tradicionalmente —sobre todo en el diseño de políticas e instituciones, y en sus esquemas de financiamiento—. Dicho de otro modo, el empleo formal no puede ser la única puerta de acceso al disfrute de este derecho. Eso es de gran importancia en el continente americano, que tiene una gran proporción de trabajadores informales.¹ Además, se debe prestar especial atención a la incorporación de grupos que han sido excluidos o discriminados históricamente por cualquier motivo.

¹ Sólo en América Latina y el Caribe, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (*Perspectivas sociales y del empleo en el mundo: avance global sobre las tendencias del empleo femenino 2018*, Ginebra, 2018) estima que 140 millones de personas trabajan en esta condición.

3. Pareciera que existe tensión entre la seguridad social como derecho humano —que es universal por definición— y los esquemas contributivos existentes basados en cuotas obrero-patronales y, por lo tanto, vinculados a la condición laboral. Esta tensión ha llevado a debatir, por ejemplo, si es mejor pasar a esquemas de prestaciones universales financiados por impuestos generales.

Como se verá a lo largo del documento, la seguridad social ha estado estrechamente vinculada desde su origen al mercado de trabajo, creado para satisfacer las demandas de una creciente economía de producción capitalista. Como se concluye en esta propuesta, es difícil desvincular por completo la seguridad social del trabajo. Sin embargo, este último no debe ser el único modo de acceder a ella. Para empatar la seguridad social como derecho humano y como derecho laboral, se debe pensar en financiamientos mixtos —tanto contributivos como no contributivos (de contribución indirecta)—, y sobre todo reflexionar qué se considera *trabajo*, más allá del empleo formal, que es sólo una de sus variantes. Eso lleva a replantear los distintos tipos de relaciones laborales y las nuevas legislaciones que se adaptan a estas realidades cambiantes.

4. Además, las discusiones sobre la seguridad social deben considerar la constante transformación de los riesgos sociales, que responden a su contexto histórico, social y económico. Así, deben incorporarse de manera explícita riesgos que antes no se tomaban en cuenta, como los vinculados a desastres y a problemas producidos por actividades económi-

cas, cuyos costos debe compartir el grueso de la población. Ya no es posible obviar los efectos de los imperantes modos de extracción y producción en el cambio climático, ni dejar a un lado las consecuencias de la desigualdad social en la distribución de estos riesgos.

5. Como se detalla en este documento, la seguridad social surge y ha evolucionado en respuesta a las necesidades económicas y sociales de su época. Si bien su establecimiento en legislaciones y la creación de instituciones es un fenómeno relativamente reciente (del siglo xx), los riesgos sociales responden a características socioeconómicas variables. Por lo tanto, qué es y qué comprende la seguridad social son preguntas que deben examinarse en debates amplios, democráticos y continuos.

Este documento es un primer esfuerzo por reformular el concepto *seguridad social* en dichos términos. Para tal efecto, se revisaron los antecedentes teóricos y conceptuales, así como las definiciones de los más importantes instrumentos internacionales.

La primera sección esclarece el vínculo teórico entre bienestar y seguridad social. El concepto de *bienestar* es complejo y se puede encontrar en discusiones diversas, desde el ámbito político-económico hasta el filosófico. Por ello, se busca distinguir entre bienestar personal, subjetivo y objetivo, y bienestar social, para así comprender mejor su relación con la seguridad social. Se concluye que esta última, si bien aspira al bienestar como un todo, se relaciona directamente con la consecución del bienestar social y del bienestar personal objetivo, satisfaciendo ciertas necesida-

des materiales que a su vez podrían llevar a mejoras en el bienestar subjetivo.

En la segunda sección, se exponen los orígenes históricos de la seguridad social y su evolución, sobre todo a lo largo del siglo xx, al que se divide en tres periodos principales: (1) desde finales del siglo xix hasta el final de la Segunda Guerra Mundial; (2) el periodo de la posguerra hasta la década de 1970, y (3) el periodo de neoliberalización de la economía y la política social.

A lo largo de estas etapas es posible identificar, por un lado, cómo varían los riesgos sociales según las características sociales y económicas de la época y, por otro lado, la influencia de factores globales (como las guerras, la batalla ideológica de la Guerra Fría, las crisis económicas, el auge del sistema de Naciones Unidas y la creciente influencia de algunos de sus organismos) en el desarrollo de la seguridad social en los países del continente.

La segunda parte de esta sección atiende el desarrollo de la seguridad social como derecho humano y el consecuente enfoque de derechos que se debe adoptar en el diseño de políticas públicas en la materia. También se presentan las definiciones sobre seguridad social establecidas en instrumentos internacionales y otros organismos, así como sus coincidencias y divergencias con la propuesta de la CISS. En esta última parte de la sección, se explora la diferencia entre seguridad social y protección social, sobre todo a partir de la neoliberalización, y se explica por qué en la CISS se prefiere el término *seguridad social*.

En la tercera sección se propone una definición de seguridad social y se desarrollan las prestaciones que se consideran fundamentales, a partir de los derechos conquistados y reconocidos por instrumentos internacionales

y organismos de Naciones Unidas, pero revisados desde una perspectiva contemporánea que haga frente a las desigualdades persistentes y los retos a futuro. Finalmente, se reflexiona sobre las discusiones actuales que intentan reconciliar la vinculación histórica de la seguridad social al trabajo con la necesidad de universalizarla por ser reconocida como derecho humano.

I. BIENESTAR Y SEGURIDAD SOCIAL

A. El concepto de bienestar

El bienestar es un concepto complejo, al que se ha vinculado con términos como *bienestar personal*, *bienestar social* o *Estado de bienestar*. En distintas disciplinas —como la sociología, la historia, la filosofía, la psicología o la economía— se ha discutido de manera amplia qué es y qué comprende. En esta sección se analizan principalmente los términos *bienestar personal* y *bienestar social*, así como su relación con la política social en general y con la seguridad social en particular.

En la literatura especializada, se concibe el bienestar personal como lo que es bueno para las personas.² Ésta es una definición mínima y, en general, hay distintas teorías y escuelas de pensamiento al respecto. Sin embargo, hay un acuerdo

² Véase R. Crisp, R., “Well-Being”, en Edward N. Zalta (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, Stanford University Press, Stanford, 2017. Disponible en <https://plato.stanford.edu/archives/fall2017/entries/well-being/>; y P. Spicker, *Principles of Social Welfare: an Introduction to Thinking about Welfare State*, publicación libre, 2013. Disponible en <http://www.spicker.uk/books/Paul%20Spicker%20%20Principles%20of%20Social%20Welfare.pdf>

relativamente generalizado sobre las dos dimensiones que integran el bienestar personal: una subjetiva y otra objetiva.

La dimensión subjetiva se refiere a la satisfacción de las preferencias de las personas, lo que se puede asociar con la felicidad, la libertad, los deseos o, incluso, las necesidades; lo que en última instancia la gente considere “bueno” para ella. A este tipo de bienestar se le denomina subjetivo porque sólo se le puede investigar empíricamente mediante la comunicación de las percepciones que tienen las personas sobre su propio bienestar. En esta clase de estudios es común la aplicación de encuestas con preguntas sobre el nivel de satisfacción con la vida o sentimientos como felicidad, tranquilidad, enojo o tristeza.

La dimensión objetiva del bienestar personal se relaciona con condiciones materiales. A diferencia de la dimensión subjetiva, en el análisis empírico de esta dimensión es común recurrir a indicadores como niveles de ingreso y de pobreza, la equidad o el acceso a servicios de salud. Históricamente, las acciones gubernamentales se han limitado a modificar este tipo de condiciones.

Otro concepto que conviene aclarar es el de *bienestar social*. Para algunos, corresponde al agregado del bienestar de los individuos que integran una sociedad. Sin embargo, esta idea tiene serias limitaciones, porque el incremento del bienestar social debería cumplir con la condición básica de que el aumento del bienestar personal de unos no suponga la reducción del bienestar de otros.³ Esto tiende a ser inoperante en la realidad. Por ejemplo, algunos podrían ar-

³ Hamlin, “Welfare”, en Goodin, Pettit y Pogge (ed.), *A Companion to Contemporary Political Philosophy*, vol. I, Blackwell Publishing, Malden, 2007.

gumentar que, en el caso de las regulaciones laborales, el beneficio de las personas trabajadoras se da a costa de las ganancias de las y los empresarios, y, por lo tanto, no se podría hablar de que generen un mayor bienestar social.

Para salvar este obstáculo, se puede pensar en el bienestar social como un conjunto de intereses que en ocasiones pueden diferir de las preferencias de los individuos. Para Spicker,⁴ por ejemplo, el bienestar social estaría directamente relacionado con la búsqueda de la preservación y continuidad de la sociedad. Según este autor, “una sociedad debe tener algunos medios para mantener el orden, sobrevivir al cambio y reproducirse a sí misma en el futuro”.⁵

Esta concepción del bienestar social, centrado en la continuidad de la sociedad, podría cuestionarse desde el pensamiento de Karl Marx, quien critica precisamente los mecanismos que permiten la reproducción de una sociedad basada en la explotación de la clase obrera. Se podría argumentar, así, que este concepto de bienestar social contribuye a perpetuarla.

Para evitar que la idea de bienestar social legitime la preservación de un orden social injusto, se deben compatibilizar las exigencias de estabilidad y adaptación social con la necesidad de reducir la explotación y la discriminación. De esa manera, deben considerarse los mecanismos sociales disponibles para ese fin, por lo que en la siguiente sección se estudia la relación del bienestar social y del bienestar personal objetivo con la política social, y en particular con la seguridad social.

⁴ *Op. cit.*

⁵ *Ibid.*, p. 16.

B. Bienestar objetivo y política social

Para analizar la relación entre bienestar y política social, a la cual pertenece la seguridad social, en esta sección se parte de algunas propuestas teóricas y conceptuales sobre régimen de bienestar, riesgos sociales y vulnerabilidad social. Más que adoptar los conceptos que se exponen a continuación, se les utiliza como referentes para formular una propuesta conceptual propia de la CISS.

La definición de régimen de bienestar formulada por Gøsta Esping-Andersen⁶ es un buen punto de partida para cuestionar la relación entre las acciones estatales y el bienestar. Este autor entiende el régimen de bienestar como la “manera combinada e interdependiente en la que Estado, mercado y familia producen y distribuyen bienestar”.⁷ Dentro de las acciones estatales orientadas al bienestar se incluyen las políticas sociales, cuyo objetivo es la “administración pública del riesgo social”.⁸

Los riesgos sociales tienen dos características principales. En primer lugar, son contingentes e impredecibles, y en caso de concretarse pueden tener efectos adversos en la vida de las personas. En segundo lugar, se distribuyen de manera no aleatoria en la sociedad, pues hay condiciones construidas socialmente, según el género, la edad, la clase

⁶ Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge, 1990; y del mismo autor, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, Oxford, 1999.

⁷ Esping-Andersen, *Social Foundations...*, *op. cit.*, pp. 34 y 35.

⁸ *Ibid.*, p. 36.

social o la condición laboral, asociadas con una distribución recurrente de los riesgos sociales.⁹

Analizar los riesgos sociales con base en el ciclo de vida ha demostrado ser muy útil en el estudio de la política social. Según esta propuesta, el riesgo social se origina en la desafiliación de las personas, en distintos momentos de su vida, a instituciones que regularmente les daban un sentido y sentimiento de seguridad.¹⁰ Uno de los ejemplos más claros es la desvinculación del mercado laboral y, en algunas ocasiones, de la familia y otros grupos sociales, que enfrentan los adultos mayores. Esto los expone al riesgo social de empobrecimiento (debido a que dejan de recibir un salario) o al de no tener servicios de cuidado suficientes. Sin embargo, las personas también se exponen a los riesgos sociales en otras etapas del ciclo de vida, ya sea en la niñez, la juventud o su etapa productiva.

Así como los riesgos sociales de los que se ocupa la seguridad social pueden variar a lo largo del ciclo de vida, también se han modificado en el tiempo. Durante el siglo xx, la seguridad social estuvo orientada a proteger a las personas ante lo que se ha denominado “viejos riesgos sociales”,¹¹ propios de la sociedad y el mercado laboral de esa época. Los analistas

⁹ Véanse *Ídem.*, y Cecchini *et al.*, “Derecho y ciclo de vida: reordenando los instrumentos de protección social”, en S. Cecchini *et al.* (eds.), *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, CEPAL, Santiago de Chile, 2015.

¹⁰ Mancini, F., “Sociology and Risk: A Link in Permanent (Re) Construction”, en J. M. Chamberlain, *Medicine, Risk, Discourse and Power*, Routledge, Nueva York, 2016.

¹¹ Véanse Esping-Andersen, *Social Foundations... op. cit.*; y A. Zimmermann, “Social Vulnerability as an Analytical Perspective”, *Population Europe Discussion Papers*, núm. 4, 2017.

del riesgo social¹² han descrito esa sociedad en los siguientes términos: el mercado laboral estaba integrado por hombres con bajos niveles educativos y ocupados por periodos prolongados en actividades industriales, y las tasas de desempleo eran bajas; en tanto, la estructura familiar se caracterizaba por hogares biparentales con una división del trabajo basada en el género, en el que las mujeres se dedicaban por completo al trabajo no remunerado en el hogar y los hombres eran proveedores por el salario que ganaban mediante su trabajo, y había tasas de fecundidad relativamente altas. En estas condiciones, los principales riesgos sociales eran el empobrecimiento de las familias numerosas y la pérdida de ingresos por contingencias como accidentes de trabajo, enfermedades, desempleo, vejez o maternidad. La respuesta de los Estados a estos riesgos sociales consistió principalmente en transferencias y acceso a servicios de salud.

Con los cambios en la estructura social y el mercado laboral de las últimas décadas del siglo xx, vinieron también “nuevos” riesgos sociales.¹³ Este periodo se ha caracterizado por la flexibilización laboral y la desindustrialización,¹⁴ el incremento de los niveles educativos de las y los trabajadores, así como la entrada masiva de las mujeres al mercado laboral.¹⁵ En cuanto a la estructura familiar, au-

¹² *Ídem.*

¹³ *Ídem.*

¹⁴ Según Rowthorn y Ramaswamy (*Deindustrialization: Causes and Implications*, International Monetary Fund Working Paper, 1997), de 1970 a 1994, en los 23 países con mayor desarrollo económico de la OCDE, el empleo en el sector de las manufacturas como proporción del empleo total se redujo de 28 % a 18 %.

¹⁵ Entre 1950 y 1990, la participación de las mujeres en el mercado laboral creció a una tasa de 3.51 %, que contrasta con la tasa correspon-

mentó de manera considerable el número de hogares monoparentales, normalmente a cargo de mujeres,¹⁶ y bajaron las tasas de fecundidad.¹⁷

Si en la mayor parte del siglo xx los grupos que tenían más probabilidades de caer en pobreza eran las personas adultas mayores y las familias numerosas, ahora se suman a ellos la población juvenil e infantil,¹⁸ y las personas con bajos niveles educativos (en el peor de los casos, también quienes tienen mayor capacitación). El crecimiento económico ya no está aparejado a los niveles de empleo,¹⁹ por

diente al incremento de la participación de los hombres, la cual fue de 1.88 % (Tzannatos, 1999: 554). Para el caso de los países de la OCDE, la tasa de participación de las mujeres en la fuerza laboral pasó de 56.6 %, en 1999, a 63.7 %, en 2018; en América Latina y el Caribe, la tasa de participación femenina pasó de 44.3 % a 56.9 % en el mismo periodo; en América del Norte, sin embargo, se mantuvo estable: 67.2 % en 1999 y 67.7 % en 2018 (Banco Mundial, 2019).

¹⁶ A mediados de la década de 1980, la proporción de hogares monoparentales en los países de la OCDE era de 5.5 %; para mediados de la década del 2000, esta proporción ya era de 8.1 % (OCDE, 2011: 215). En el caso de América Latina, la proporción de hogares biparentales pasó de 50.5 % en 1990, a 47.1 % en 2000, hasta llegar a 40.3 % en 2010; además, el porcentaje de hogares encabezados por mujeres fue de 7.9 %, 9.4 % y 10.9 %, respectivamente (Ullman *et al.*, 2014: 12).

¹⁷ Entre 1970 y 2008, las tasas totales de fecundidad en los países que pertenecen a la OCDE pasó de 2.7 hijos e hijas por mujer a 1.7 (OCDE, 2011: 92).

¹⁸ En América Latina, por ejemplo, la pobreza afecta de manera desproporcionada a la población infantil y juvenil. Mientras que el 15 % de la población de 65 años o más está en situación de pobreza y el 27.2 % de la población entre 35 y 44 años está en la misma situación, este porcentaje sube hasta 46 % entre la población de 0 a 14 años, y a 32.5 % entre la población de 15 a 24 años (CEPAL, 2018).

¹⁹ Según S. Kapsos (*Estimating Growth Requirements for Reducing Working Poverty: Can the World Halve Working Poverty by 2015?*, OIT, Ginebra, 2005, p. 8), entre 1991 y 2003, por cada punto porcentual de crecimiento

lo que es difícil integrar al mercado laboral a las personas jóvenes, quienes pueden pasar periodos prolongados sin trabajo²⁰ o en empleos mal remunerados y de baja productividad, atrapados en la pobreza. Además, esto dificulta la formación de nuevas familias e impone restricciones a los niveles de fecundidad, o bien aumenta las probabilidades de que niñas y niños sufran carencias de ingreso económico, salud o educación. A fin de que esas condiciones no retrasen la formación de nuevas familias, además de políticas activas de empleo se requiere también de políticas de cuidado. Los hogares monoparentales las necesitan aún más, pues las jefas de estos hogares se pueden encontrar en la disyuntiva de entrar al mercado laboral o dedicarse al cuidado de sus dependientes, por lo que enfrentan altas probabilidades de empobrecimiento.

Como se observa, lo que se considera riesgo social se vincula estrechamente con el momento histórico. Sin embargo, Esping-Andersen²¹ identifica tres constantes mediante las cuales se ha determinado qué es un riesgo social: 1) cuando el destino de un individuo tiene consecuencias colectivas; 2) cuando la sociedad reconoce que ciertos riesgos necesitan una atención colectiva; 3) cuando la complejidad social favorece el surgimiento de riesgos que se origi-

to económico, apenas hubo un crecimiento en el empleo de entre 0.3 y 0.38 puntos porcentuales.

²⁰ El desempleo afecta de manera desproporcionada a las personas jóvenes en el continente americano. En la subregión de Norteamérica, en 2018, el desempleo entre toda la población era de 4.2 % y, entre la juvenil (15 a 24 años), era de 8.7 %; en América Latina y el Caribe, el desempleo total era de 7.8 % y entre las personas jóvenes (15 a 24 años) era de 17.3 % (Banco Mundial, 2019).

²¹ *Social Foundations... op. cit*

nan fuera del ámbito de control de los individuos. Esto da un gran dinamismo a lo que se considera riesgos sociales, por lo que ahora se concibe de esta manera a contingencias que antes se pensaban ajenas a la política social, como los desastres, el cambio climático o las consecuencias ambientales de las actividades económicas.²²

Otro concepto pertinente es *vulnerabilidad social*, el cual se refiere a la probabilidad de que un riesgo social afecte de manera más severa a un grupo social en particular.²³ Por lo tanto, las políticas relativas a la seguridad social deben tomar en cuenta no sólo los riesgos sociales, sino la manera desproporcionada en la que pueden afectar a ciertos grupos, considerando la diversidad y heterogeneidad de las sociedades. Por ejemplo, las mujeres y las niñas son 14 veces más propensas que los hombres a morir durante un desastre, debido a las diferencias de género y a las desigualdades existentes en el goce de sus derechos económicos y sociales.²⁴ El tiempo que dedican las mujeres al trabajo del hogar y de cuidados no remunerado

²² Véanse Ecosoc, *Nuevas cuestiones: la protección social. Notas de la Secretaría*, 2011; Vargas, L., “Los retos de los sistemas de protección social en América Latina y el Caribe ante los desastres”, en S. Cecchini et al. (eds.), *Instrumentos de protección social...*, op. cit.; y M. E. Ibararán, M. Reyes y A. Altamirano, “Medición de la vulnerabilidad ante desastres hidrometeorológicos extremos”, en R. de la Torre, E. Rodríguez-Oreggia y I. Soloaga (eds.), *Política social y bienestar: México desde el año 2000*, Universidad Iberoamericana/CIDE, México, 2018.

²³ Zimmermann, op. cit.

²⁴ Neumayer, E., y Thomas Plümer, “The Gendered Nature of Natural Disasters: the Impact of Catastrophic Events on the Gender Gap in Life Expectancy, 1981–2002”, *Annals of the Association of American Geographers*, núm. 3, vol. 97, 2007. DOI: 10.1111/j.1467-8306.2007.00563.x

es en promedio 2.5 veces mayor que el de los hombres.²⁵ Además, en los países latinoamericanos las mujeres en la informalidad son 75 % más que los hombres.²⁶ En consecuencia, las mujeres en la región tienen en promedio una cobertura de jubilaciones y pensiones más baja y acceden a montos que son cerca de un quinto inferiores a los de los hombres.²⁷ Por lo tanto, la seguridad social debe tener un enfoque de género transversal, que atienda la vulnerabilidad social de las mujeres y algunos de los riesgos sociales ya materializados, como en el caso de las mujeres empobrecidas o las que no gozan de seguridad social. De igual manera, debe atender al resto de grupos vulnerables.

En conclusión, es mediante la política social que el Estado administra el riesgo social y, de esta manera, contribuye a la producción y distribución de bienestar. Para ello, se diseñan sistemas de seguridad social orientados a proteger a las personas de estos riesgos, disminuir su vulnerabilidad, fortalecer capacidades de respuesta y resarcir daños. La seguridad social es, por tanto, un mecanismo primordial para conseguir el bienestar objetivo de las personas, y genera condiciones de tranquilidad y dignidad que contribuyen también a la consecución del bienestar subjetivo. Asimismo, como se expone a continuación, ha impulsado la estabilidad en las relaciones sociales, en particular las laborales.

²⁵ ONU Mujeres, “Las mujeres en un mundo laboral en transformación: hacia un planeta 50-50 en 2030”, 2017.

²⁶ OIT, *Perspectivas sociales...*, op. cit.

²⁷ CEPAL, *Panorama social de América Latina, 2018*, Santiago de Chile, 2019.

II. ANTECEDENTES DE LA DEFINICIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL

La historia de la seguridad social está vinculada a la industrialización, a conflictos sociales y políticos, y a condiciones políticas nacionales e internacionales muy particulares. En esta sección se trata el surgimiento y el desarrollo de la seguridad social, centrando la atención en dos de sus características: por un lado, que desde un inicio está vinculada a la condición laboral de las personas; por otro lado, que desde 1948 se le reconoce como un derecho humano. Ambas características tienen importantes implicaciones en las discusiones actuales sobre la universalización de la seguridad social en todo el mundo porque, aunque no son excluyentes, pueden entrar en conflicto cuando se trata de establecer quiénes son los sujetos de este derecho, las prestaciones incluidas, y las responsabilidades de financiamiento y provisión de los servicios.

La primera parte de este capítulo revisa el desarrollo de la seguridad social desde sus orígenes a finales del siglo XIX hasta su auge durante la posguerra, y las crisis que enfrenta desde finales del siglo pasado, debido a diversos intentos de privatizar algunas de sus prestaciones o hacer más estrictos los criterios de elegibilidad. La segunda parte se enfoca en la seguridad social como derecho humano, explora la historia de su reconocimiento y expone el enfoque de derechos que adopta la CISS al respecto. La tercera parte

revisa las definiciones de este concepto en distintos instrumentos internacionales, en las que se basa la presente propuesta conceptual, resaltando los puntos en los que se diferencia de ellas. Finalmente, en la cuarta sección se discuten las semejanzas y diferencias entre los conceptos de seguridad social y protección social.

A. Desarrollo histórico de la seguridad social

Orígenes de la seguridad social

El capitalismo, desde sus orígenes, requirió insertar a la fuerza de trabajo en el mercado. Karl Marx²⁸ argumentó que para que este modo de producción pudiera funcionar a gran escala era necesario que los obreros dependieran completamente de la relación salarial; es decir, que las personas no tuvieran a su disposición otro medio de ganarse el sustento más que la venta de su fuerza de trabajo. Poco a poco, a campesinos y artesanos se les desvinculó de los medios que les permitían una subsistencia independiente de su participación en el mercado de trabajo. Este proceso comenzó, sobre todo, en Inglaterra y en cierta medida en Europa continental, desde finales del siglo XVI, pero alcanzó su máximo desarrollo a lo largo del siglo XIX, tras la Revolución Industrial. Karl Polanyi²⁹ escribió que la mercantilización del trabajo huma-

²⁸ Marx, *El capital: crítica de la economía política*, Siglo XXI Editores, México, 2009.

²⁹ Polanyi, K., *The Great Transformation: The Political and Economic Ori-*

no estuvo acompañada de una reacción en sentido contrario, que buscaba proteger a las personas y a la sociedad de los efectos devastadores de la economía de mercado. Un ejemplo de esta reacción es la Ley de Speenhamland, establecida a finales del siglo XVIII, y que garantizaba una asignación monetaria a las personas cuyo salario no fuera suficiente para subsistir. Al asegurar un ingreso independiente del salario, este ordenamiento frenaba el crecimiento de un mercado laboral funcional al capitalismo industrial, pues las personas no dependían de la relación salarial. De esta manera, la sociedad trataba de protegerse a sí misma al limitar y reducir la velocidad con la que el trabajo humano se transformaba en “mercancía”.

El desarrollo industrial capitalista dio origen a problemas sin precedentes para los trabajadores debido a dicha dependencia del vínculo salarial. Por ejemplo, la pérdida temporal o definitiva del empleo —por contingencias como accidentes de trabajo o enfermedades— podían llevar a la miseria a la gente, que no tenía ya otro medio para ganarse la vida. En el agregado, esto también creaba condiciones propicias para la inestabilidad social, particularmente por la creciente demanda insatisfecha de protección ante los riesgos de este nuevo mercado. La concentración de obreros en fábricas y ciudades propiciaba también su organización y aumentaba su capacidad de generar interrupciones en los procesos productivos, por ejemplo, mediante huelgas, así como su capacidad de incidir en las decisiones políticas. Estas condiciones llevaron a que, hacia finales del siglo XIX, algunos gobiernos comenzaran a idear mecanismos para satisfacer algunas de las demandas del movimiento obre-

gins of Our Time, Beacon Press, Boston, 2001.

ro y así conseguir estabilidad social: la seguridad social fue uno de estos instrumentos.

Exponentes de la teoría de la modernización o funcionalistas, como Wilensky,³⁰ consideran que la causa raíz de los sistemas de seguridad social y regímenes de bienestar son la industrialización y los cambios económicos y sociales relacionados con ella. Sin embargo, otras corrientes teóricas³¹ subrayan la importancia de los factores institucionales y políticos vinculados con el surgimiento de sindicatos y la movilización de organizaciones obreras desde finales del siglo XIX. Las maneras en las que intervinieron estas variables políticas fueron diversas. En algunos casos, el objetivo de los gobernantes al crear los primeros mecanismos de seguridad social fue reducir el activismo obrero y evitar su plena participación política, como sucedió con los esquemas de aseguramiento por enfermedad, invalidez, vejez y accidentes de trabajo de Otto von Bismarck en Alemania. En otros casos, fueron respuestas a demandas obreras, como sucedió, por ejemplo, con las legislaciones creadas en lugares de México, como Nuevo León en 1904 y el Estado de México en 1906, para indemnizar a las trabajadoras y los trabajadores o sus familias en caso de incapacidad o muerte por accidentes de trabajo.³²

³⁰ Wilensky, H., *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditure*, University of California Press, Berkeley, 1975.

³¹ Véase Korpi, W., "Social Policy and Distributional Conflict in the Capitalist Democracies. A Preliminary Comparative Framework", *West European Politics*, núm. 3, vol. 3, 1981.

³² Mesa-Lago, C., *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequality*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1978.

La seguridad social en el siglo xx

El siglo xx se caracterizó por la creciente intervención estatal en ámbitos en los que hasta entonces participaba de manera marginal, como el del bienestar. El desarrollo de la seguridad social en este periodo fue tal que en países con Estados de bienestar sólidos se alcanzó la cobertura universal en servicios tan relevantes como la atención a la salud o las pensiones por vejez. Sin embargo, este crecimiento se dio de manera diferenciada y se pueden identificar en él tres etapas importantes:

1. Desde finales del siglo xix hasta el final de la Segunda Guerra Mundial
2. Periodo de posguerra hasta la década de 1970
3. Neoliberalización a partir de la década de 1980

Primeros programas: de finales del siglo xix a la década de 1930

La primera etapa se caracterizó por la creación de las primeras leyes de seguridad social, principalmente en Europa continental. Los mecanismos de aseguramiento creados por Bismarck son el antecedente histórico más importante, pues, al estar legislados, asignaban responsabilidades claras en materia de protección de las personas trabajadoras. De esta manera, ya no quedaban exclusivamente como arreglos particulares entre personas empleadas y empleadoras, o como acciones de caridad emprendidas por organizaciones privadas, sino que se volvían obligatorios.

En América se pueden encontrar antecedentes de mecanismos de seguridad social en el siglo XIX, como esquemas de pensiones por vejez para algunas categorías de servidores públicos en las colonias españolas,³³ o las pensiones para viudas y veteranos de la Guerra de Secesión en Estados Unidos.³⁴ Sin embargo, la cobertura y el monto de estas prestaciones eran muy limitados.

La Gráfica 1 muestra el número de leyes promulgadas en el mundo, entre 1820 y 2013, sobre cinco prestaciones de seguridad social: enfermedad, vejez, accidentes de trabajo, desempleo y prestaciones familiares. Como se puede apreciar, fue entre 1900 y 1940 cuando inició la creación de este tipo de leyes, con un auge en la posguerra, entre 1940 y 1970.

Este agregado, sin embargo, oscurece las diferencias entre distintas regiones geográficas. Según Schmitt *et al.*,³⁵ la mayoría de las legislaciones de la primera mitad del siglo XX fueron promulgadas en Europa. En esa etapa, sólo algunos países latinoamericanos —Argentina, Brasil, Chile, Cuba y Uruguay— comenzaron con la fundación de sus legislaciones e instituciones de seguridad social, pero eran más la excepción que la norma. Carmelo Mesa-Lago³⁶ deno-

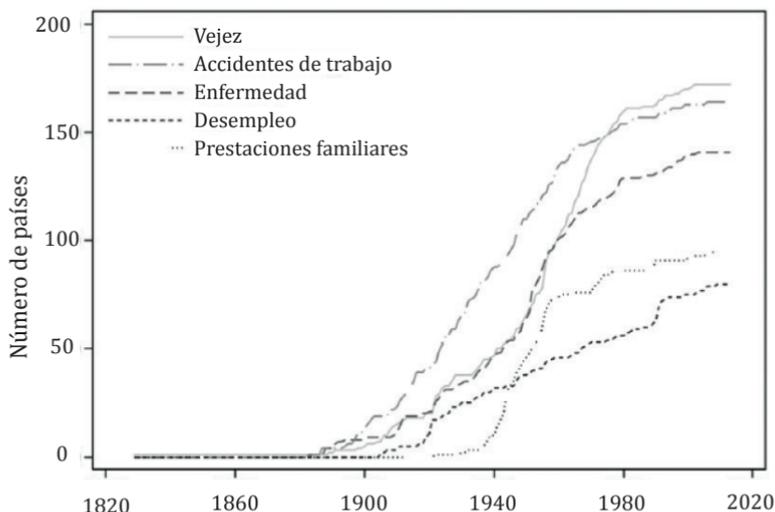
³³ Mesa-Lago, C., *Social Security...*, *op. cit.*; y Sinha, T., *Pension Reform in Latin America and its Lessons for International Policymakers*, Springer Science/Business Media, Nueva York, 2000.

³⁴ Skocpol, T., *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, 1995.

³⁵ "The Global Emergence of Social Protection: Explaining Social Security Legislation 1820-2013", *Politics & Society*, núm. 4, vol. 43, 2015.

³⁶ Carmelo Mesa-Lago, *Social Security...*, *op. cit.*, y del mismo autor, *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile, 1985.

GRÁFICA 1.
 LEGISLACIÓN EN CINCO PRESTACIONES DE SEGURIDAD
 SOCIAL ALREDEDOR DEL MUNDO (1820-2013)



Fuente: Schmitt *et al.*, “The Global Emergence of Social Protection: Explaining Social Security Legislation 1820-2013”, *Politics & Society*, núm. 4, vol. 43, 2015, p. 506.

mina a estos países como “pioneros” en la creación de sus sistemas de seguridad social y dice que se orientaron particularmente a la atención de los grupos de trabajadores mejor organizados y que podían ejercer algún tipo de presión para obtener beneficios sociales. Ante estas motivaciones políticas, el resultado fueron sistemas de seguridad social fragmentados y estratificados, es decir, esquemas diferenciados en cobertura y beneficios.

En Norteamérica, se avanzó principalmente en las pensiones por vejez. En el caso de Canadá, en este periodo

no se promulgaron leyes nacionales en la materia, porque la fragmentación política propia del federalismo dificultó su creación y, además, hubo poco impulso por parte de organizaciones obreras.³⁷ Fue hasta 1927 cuando se aprobaron leyes importantes en materia de pensiones a nivel federal, y en 1935 se publicó el *Acta de Aseguramiento Social*, que era menos comprensiva que la firmada en Estados Unidos ese mismo año, pues cubría únicamente contingencias por desempleo.³⁸

En contraste, en Estados Unidos hubo un auge de la discusión de políticas sociales tras la crisis de 1929 y el *New Deal* del presidente F. D. Roosevelt. En 1935 se promulgó el Acta de Seguridad Social con el objetivo de

proveer para el bienestar general al establecer un sistema federal de beneficios para la vejez, y al permitir que los estados puedan proveer de manera más adecuada para las personas viejas, ciegas, infantes dependientes y con discapacidad, bienestar para madres e infantes, salud pública, y la administración de sus leyes de compensación por desempleo.³⁹

El Acta planteaba sólo un sistema de pensiones por vejez a nivel federal —lo que sigue siendo la principal ca-

³⁷ Banting, “Canada: Nation-building in a Federal Welfare State”, en H. Obinger, S. Leibfried y F. Castles, *Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.

³⁸ Béland y Waddan, “Why Are There no Universal Social Programs in the United States? A Historical Institutional Comparison with Canada”, *World Affairs*, 2017.

³⁹ Ley de Seguridad Social, aprobada en Estados Unidos en 1935.

racterística de la seguridad social estadounidense—, pero abría la puerta a servicios estatales en otras áreas de la seguridad social. Cabe notar que, al comenzar la implementación de lo establecido en el Acta, la cobertura fue limitada y excluía prácticamente a la mitad de las personas trabajadoras. Los programas sociales de la época se planteaban una dicotomía entre aseguramiento social (programas contributivos) y asistencia social (programas focalizados y financiados por impuestos generales), y la universalidad no formaba parte de esta discusión. Roosevelt argumentaba que los programas de aseguramiento social mediante contribuciones generarían una sensación de “derechos ganados”, lo que protegería a las personas trabajadoras ante posibles esfuerzos políticos futuros por desmantelarlos.⁴⁰ Y de hecho así ha ocurrido hasta ahora en el caso del esquema de pensiones estadounidense.

*Auge de la seguridad social:
de la década de 1940 a la de 1970*

La segunda etapa vio un auge en la creación de leyes e instituciones en el continente americano y posteriormente en África y en la región de Asia-Pacífico, como resultado de la conjunción de distintos procesos.⁴¹ Por un lado, en esos años algunos países de estas regiones entraron de lleno en sus procesos de industrialización, generando las demandas sociales de protección y aseguramiento que se habían observado ya en Europa. Por otro lado, como argumentan

⁴⁰ Béland y Waddan, *op. cit.*

⁴¹ Schmitt *et al.*, *op. cit.*

autores como Esping-Andersen⁴² y Korpi⁴³ para el caso europeo, o Haggard y Kaufman⁴⁴ y Huber y Stephens⁴⁵ para el caso latinoamericano, la participación de partidos obreros en la competencia política democrática, tanto en Europa como en los pocos casos latinoamericanos que contaron con regímenes democráticos en el siglo xx, favoreció el desarrollo de políticas sociales en general, y de sistemas de seguridad social en particular. Además, no se deben dejar de lado las motivaciones de actores estatales que buscaban favorecer la construcción de la autoridad y las capacidades del Estado nacional, pues la creación de los programas de seguridad social supuso el despliegue territorial de la administración pública y la intervención estatal en ámbitos que hasta poco tiempo antes eran exclusivos del mercado, las comunidades o las familias.⁴⁶

Por último, diversos procesos internacionales influyeron en la creciente importancia dada a la seguridad social en esta época. El fin de la Segunda Guerra Mundial, las necesidades de reconstrucción social y económica, y el interés de las potencias triunfantes en impedir el surgimiento de las condiciones que la impulsaron⁴⁷ y en contener el avance

⁴² Esping-Andersen, *The Three Worlds*, *op. cit.*, y del mismo autor, *Social Foundations*, *op. cit.*

⁴³ Korpi, *op. cit.*

⁴⁴ Haggard y Kaufman, *Development, Democracy and Welfare States: Latin America, East Asia, and Eastern Europe*, Princeton University Press, Princeton, 2008.

⁴⁵ Huber y Stephens, *Democracy and the Left: Social Policy and Inequality in Latin America*, The University of Chicago Press, Chicago, 2012.

⁴⁶ Skocpol, *op. cit.*

⁴⁷ Judt, T., *Postguerra: una historia de Europa desde 1945*, Santillana, México, 2011.

del socialismo en distintas regiones, llevaron a una amplia intervención estatal en la provisión de bienestar. Además, la creación del sistema de Naciones Unidas, que incorporó a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y la inclusión de la seguridad social en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), impulsaron su expansión e institucionalización en distintas partes del mundo. En el caso americano, por ejemplo, en 1942 se fundó la CISS, como resultado de la consolidación de la OIT, de un nuevo modo de entender lo público ante la industrialización y la guerra, y de nuevas configuraciones de poder entre Europa, Estados Unidos y las Américas.⁴⁸ La fundación de la CISS fue clave en la formación de instituciones como el Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS) poco tiempo después.

Durante este periodo, se podría agrupar a los países latinoamericanos en dos categorías, según el momento en que desarrollaron sus sistemas de seguridad social y la forma en que lo hicieron.⁴⁹ El primer grupo sería el de los países que iniciaron principalmente en la década de 1940, o aun antes; entre ellos México, Venezuela, Perú, Costa Rica, Colombia y Paraguay. El otro es el de los países que hicieron lo propio entre 1950 y 1960, como la mayor parte de Centroamérica y el Caribe. El diseño de las instituciones del segundo grupo refleja las recomendaciones de la OIT y la influencia del Informe Beveridge —que orientó el modelo de bienestar inglés— a favor de sistemas unificados. De hecho, Mesa-Lago⁵⁰ encuentra que los sistemas latinoamericanos

⁴⁸ Garciamarín Hernández, H., *La fundación de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (1942)*, CISS, México, 2019.

⁴⁹ Mesa-Lago, *El desarrollo de la seguridad social...*, op. cit.

⁵⁰ *Ídem*.

creados en las etapas más tempranas fueron fragmentados, pero con una mayor cobertura, en tanto que los de la posguerra tendieron menos a la fragmentación, pero también alcanzaron coberturas significativamente menores. Reformas posteriores han intentado reducir la fragmentación en los países pioneros, pero no lo han logrado del todo.

En buena medida, la fragmentación de los sistemas de seguridad social de la primera época se debió tanto al hecho de que el acceso a las prestaciones dependía de la condición laboral de las personas como al interés de muchos gobiernos de la región por controlar a ciertos grupos y sindicatos de sectores estratégicos de la economía mediante beneficios sociales. Es el caso, por ejemplo, del sistema mexicano, que tras la fundación del IMSS comenzó a establecer distintas instituciones para las personas empleadas en el sector público. Fue así como se crearon el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), los sistemas propios para las y los trabajadores de Petróleos Mexicanos y otros más para la Secretaría de Defensa y la Secretaría de Marina. Este sistema, que Ilán Bizberg⁵¹ llama *corporativismo estratificado*, siguió una lógica de relaciones clientelares entre el Estado y los sectores estratégicos, en el que algunos grupos reciben beneficios mayores y más comprensivos, mientras que otros tienen menos recursos y servicios poco articulados. Esto también se dio en otros países de la región, como Chile, Argentina y Brasil. Al mismo tiempo, los servicios privados de salud fueron ganando terreno en la región ante los vacíos que

⁵¹ Bizberg, "El régimen de bienestar mexicano, del corporativismo al asistencialismo", en I. Bizberg y M. Scott, *El Estado de Bienestar ante la globalización, el caso de Norteamérica*, El Colegio de México, México, 2012.

dejó una seguridad social basada en el empleo formal, hasta construir, en muchos casos, sistemas paralelos que se fortalecieron en la época de la neoliberalización.

El desarrollo de los sistemas latinoamericanos contrasta con la experiencia de los países europeos en la posguerra, donde se consolidaron los llamados *Estados de bienestar* con amplios beneficios y cobertura, sistemas más unificados y menores niveles de desigualdad. Ordóñez⁵² argumenta que los Estados de bienestar se dieron en sociedades que se caracterizaban por un modo de producción capitalista, un régimen político democrático y la intervención estatal en la economía. Dado que en la mayoría de países de la región latinoamericana no se consiguió la cobertura universal, ni hubo periodos largos de democracia, no se utiliza en este documento el término *Estado de bienestar* para referirse a los países de esta región geográfica.

En Canadá, sin embargo, la época de la posguerra sí marcó el inicio de legislaciones en seguridad social que tendieron hacia un Estado de bienestar como los europeos. A partir de la década de 1940, se desarrollaron esquemas de aseguramiento y de asistencia social, junto con programas universales en distintas áreas como prestaciones familiares, salud y pensiones. En 1945 se creó un programa de beneficios para todas las familias con hijos e hijas dependientes, y en 1951 se aprobaron legislaciones sobre pensiones universales. La creación del sistema de salud se explica, en gran medida, por la fuerza de un partido socialista que gobernó la provincia de Saskatchewan entre 1944 y 1964, el

⁵² Ordóñez, *El Estado social en México: Un siglo de reformas hacia un sistema de bienestar excluyente*, El Colegio de la Frontera Norte/Siglo XXI Editores, Tijuana, 2017.

cual presionó por un sistema público y universal.⁵³ Una vez creado, el sistema de salud de Canadá se volvió un símbolo de identidad nacional que en parte explica su resiliencia ante la crisis de las políticas sociales que se vivieron en el mundo unas décadas después.

A diferencia de Canadá, en Estados Unidos no hubo intentos relevantes de crear programas de seguridad social universales a nivel federal, aunque sí se implementaron programas importantes de seguridad social. En el área de salud se establecieron los esquemas de Medicare y Medicaid, como esfuerzos para apoyar a las personas adultas mayores y sectores empobrecidos, respectivamente, que no pudieran acceder a la salud privada. Como señalan Béland y Waddan,⁵⁴ a pesar de ser un triunfo para los sectores que abogaban por programas más comprensivos de seguridad social, la discusión se mantenía dentro de la dicotomía aseguramiento social —Medicare— y asistencia social —Medicaid—. Otros programas, como los beneficios a familias con hijos e hijas dependientes, comenzaron a perder apoyo popular sobre todo en las décadas de 1960 y 1970, aunque no fue sino hasta la década de 1990 que se abolieron y se les reemplazó por esquemas más limitados y focalizados.

En lo que coincidían los sistemas de seguridad social europeos y americanos es en que trataban de atender riesgos sociales propios de una sociedad industrial de pleno empleo —los llamados “viejos riesgos sociales”, descritos en la sección anterior—, incluso cuando en varios países ésta nunca fue realidad.⁵⁵ En muchos casos, tanto en Amé-

⁵³ Béland y Waddan, *op. cit.*

⁵⁴ *Ídem.*

⁵⁵ Standing, “Social Protection”, en A. Cornwall, & D. Eade, *Deconstructing*

rica como en el resto del mundo, la seguridad social no se tomó como un derecho de los ciudadanos, sino como un derecho laboral.⁵⁶ Esto resultó en la exclusión de amplias porciones de la población, principalmente mujeres, niños y niñas, que no participaban en el mercado laboral o lo hacían en ocupaciones en las que no les reconocían derechos, por lo que sólo podían obtener el acceso a la seguridad social mediante su vínculo familiar con un trabajador asegurado. Otra característica de todos estos sistemas fue que tuvieron una orientación que Robert Goodin⁵⁷ denomina “productivista”, es decir, que buscaban estabilizar el suministro de mano de obra a los sectores formales de la economía.

Hasta finales de la década de 1970, había un consenso de que la seguridad social estabilizaba los ámbitos político y económico, pues mitigaba el conflicto en las democracias capitalistas y permitía la regeneración de las fuerzas económicas, previniendo recesiones fuertes de la economía. Sin embargo, como relata Claus Offe,⁵⁸ ante las crisis económicas de la década, corrientes políticas tanto de derecha como de izquierda comenzaron a cuestionar su pertinencia como instrumento para la estabilidad. La derecha argumentaba que estos sistemas distorsionaban el funcionamiento del libre mercado, pues las regulaciones y cargas impositivas desincentivan la inversión, mientras que los beneficios de las personas trabajadoras y su capacidad de organiza-

Development Discourse: Buzzwords and Fuzzwords, Oxfam, Oxford, 2010.

⁵⁶ Townsend, “Social Security and Human Rights”, en P. Townsend (ed.), *Building Decent Societies*, Palgrave MacMillan/OIT, Nueva York, 2009.

⁵⁷ Goodin, “Work and Welfare: Towards a Post-Productivist Welfare Regime”, *British Journal of Political Science*, 2001.

⁵⁸ Offe, C., “Some Contradictions of the Modern Welfare State”, *Critical Social Policy*, 1982.

ción reducen sus motivaciones para trabajar. En conjunto, esto significa un menor crecimiento económico y, con él, la disminución de la capacidad del Estado para satisfacer las crecientes demandas de bienestar social.

Por su parte, la izquierda tenía tres críticas principales. Primero, que era un sistema ineficiente, pues la redistribución era horizontal —entre la clase trabajadora y no entre ésta y el capital—; las soluciones eran compensatorias y no atendían las raíces de los problemas de la clase obrera; porque los grandes gastos no siempre llevaban a beneficios sociales proporcionales, y porque requiere de una burocracia costosa e ineficiente que en realidad sirve al control político y social. De esto se deriva su segunda crítica: es un sistema represivo que condiciona los beneficios a la conformidad con los estándares y normas económicos, políticos y culturales de la sociedad. La tercera crítica era que la seguridad social creaba un falso imaginario de dos esferas separadas en la vida de las personas. Por un lado, su trabajo, la economía y la producción y, por otro, el estatus de ciudadanía y el Estado. El problema de esta falsa división, argumentaban, era que las personas se olvidaban del hecho fundamental de que el origen de los problemas de la sociedad industrial se encontraba en el ámbito de la producción económica y que las estrategias para resolverlos deben atender tanto los elementos económicos como los políticos, y no sólo concentrarse en estos últimos.

Neoliberalización: de 1980 en adelante

En buena medida, las críticas a los regímenes de bienestar y a muchas políticas sociales se orientan a la manera en la

que responden a los cambios demográficos y en la estructura familiar. El envejecimiento poblacional, la reducción de la fecundidad, el incremento de la participación femenina en el mercado laboral y de los hogares encabezados por madres solteras significaron, como ya se mencionó en la sección anterior, nuevas presiones para los regímenes de bienestar.⁵⁹ En América Latina, la expansión de la cobertura de los sistemas de seguridad social en las décadas anteriores significó una creciente demanda de servicios que no podía ser cubierta con la infraestructura y los recursos humanos existentes. Las crisis económicas mundiales de la década de 1970 fortalecieron las críticas a los sistemas de seguridad social, sobre todo de quienes argumentaban, desde la derecha, que eran insostenibles y que habían conducido a un funcionamiento subóptimo del mercado. Esto llevó a un replanteamiento de las economías nacionales en muchos países, marcando el inicio de la tercera etapa: la neoliberalización de la economía y de las políticas sociales.

A pesar de que la neoliberalización podría considerarse un fenómeno global desde la década de 1980, hay que aclarar que no fue un proceso terminado (de ahí que en este documento se use el término *neoliberalización*, para explicar un proceso continuo pero incompleto) y que tuvo alcances y resultados diferenciados en distintas partes del mundo. En Europa, por ejemplo, las instituciones sociales gozaban de un gran apoyo entre los votantes de distintas preferencias políticas y, hasta hoy, han logrado sobrevivir a los intentos de privatización o focalización, aunque no estuvieron exentos de grandes recortes del gasto público. Ante

⁵⁹ Esping-Andersen, *Social Foundations...*, *op. cit.*

la aparente “irreversibilidad del Estado de bienestar”,⁶⁰ en los países europeos la neoliberalización tuvo resultados mixtos. Por ejemplo, en Dinamarca⁶¹ la flexibilización laboral, que facilitó contrataciones y despidos, se acompañó de importantes políticas públicas que buscaban facilitar la inserción y reinserción de las personas al ámbito laboral, un tipo de intervención estatal conocido como “flexiguridad”. En Reino Unido,⁶² la elección de Margaret Thatcher como primera ministra significó un cambio radical en la manera en la que se concebía el papel del Estado en la economía, limitando muchos esquemas sociales, en particular las prestaciones familiares y beneficios como seguros de desempleo, que se consideraban incentivos para no trabajar. Sin embargo, el sistema universal de salud se mantuvo, pues habría sido poco popular eliminarlo, incluso entre los votantes conservadores.

Como explican Béland y Waddan,⁶³ en Canadá ocurrió algo similar con el Estado de bienestar, pues los sistemas universales de pensiones y salud sufrieron recortes en el financiamiento federal, pero no fueron eliminados, ni parece probable que esto suceda en el futuro. En cuanto al apoyo a familias con hijos e hijas dependientes, no corrió con la misma suerte, y fue gradualmente reducido hasta convertirse en

⁶⁰ Offe, *op. cit.*; y Laurell, “La política social en el proyecto neoliberal. Necesidades económicas y realidades socio-políticas”, *Cuadernos Médicos Sociales*, núm. 60, 1992.

⁶¹ Lund, “Social Protection, Citizenship and the Employment Relationship”, *WIEGO Working Papers*, núm. 10, 2009.

⁶² Kus, B., “Neoliberalism, Institutional Change and the Welfare State: The Case of Britain and France”, *International Journal of Comparative Sociology*, 2006.

⁶³ Béland y Waddan, *op. cit.*

un programa focalizado durante la actual administración de Justin Trudeau. En contraste, en Estados Unidos se expandieron programas focalizados y asistencialistas creados en décadas anteriores, como Medicare y Medicaid, pero se limitaron aún más los criterios para acceder a programas de apoyo para familias de bajos recursos. Sin embargo, también quedó asentada la popularidad e irreversibilidad de los esquemas de aseguramiento como las pensiones por vejez —que en 2010 ya alcanzaban a casi 90 % de la población mayor de 65 años—, sobre todo por su amplia cobertura y por el componente contributivo, que hizo que los votantes se lo apropiaran como un “derecho ganado”.

En América Latina, las reformas comenzaron en la década de 1980, impulsadas por instituciones financieras internacionales, y encontraron una orientación concreta en el llamado Consenso de Washington de 1989. Éste consistió en una serie de recomendaciones de políticas hechas por el Congreso y la administración federal de Estados Unidos, algunos centros de investigación (*think tanks*) y el Fondo Monetario Internacional. Las recomendaciones giraban en torno a reformas fiscales, liberalización del comercio e incentivos a la inversión extranjera directa.⁶⁴ Para las políticas sociales, fueron importantes las recomendaciones en torno a la disciplina fiscal, las prioridades en el gasto público y las actividades que podrían dejarse al sector privado, considerado más eficiente y competitivo.

La neoliberalización de las políticas sociales en la región se caracterizó por un significativo recorte en el gasto social, la focalización de los programas en los sectores más

⁶⁴ Williamson (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened*, Institute for International Economics, Washington, D.C., 1990.

empobrecidos, la descentralización y la privatización.⁶⁵ El establecimiento de estos cambios fue heterogéneo. Por una parte, los procesos de privatización y descentralización afectaron de diferente manera a la provisión de prestaciones. Por ejemplo, la primera influyó principalmente en las pensiones; la segunda, en los servicios de salud. Por otra parte, el alcance de estas reformas fue distinto en cada país. Sin embargo, sí se pudo observar una tendencia a reducir el gasto público en la región en la década de 1980,⁶⁶ que mostró una recuperación en los años siguientes, aunque en gran medida con programas tendientes a la focalización y no a la universalidad.

La dictadura de Augusto Pinochet en Chile fue pionera en las reformas neoliberales en la seguridad social, pues en 1981 el régimen militar privatizó, aunque de manera diferenciada, el sistema de pensiones y el de servicios de salud. En el caso de las pensiones, la privatización fue total: creó un sistema de contribución definida y cuentas individuales. Para el sistema de salud, implementó un sistema privado paralelo al público y este último retuvo únicamente a las personas sin capacidad de obtener un aseguramiento privado. Esquemas similares, aunque con distintos alcances, se extendieron en la región en los años siguientes. América Latina resultó un fértil campo para aplicaciones más ortodoxas de las reformas que no habían sido posibles en países con un Estado de bienestar sólido, sobre todo en las pensio-

⁶⁵ Laurell, *op. cit.*; y Sojo, *Protección social en América Latina. La desigualdad en el banquillo*, CEPAL, Santiago de Chile, 2017.

⁶⁶ Mostajo, *Gasto social y distribución del ingreso: caracterización e impacto redistributivo en países seleccionados de América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago de Chile, 2000.

nes; de hecho, la región latinoamericana concentró 14 de los 30 casos de privatización parcial o total de los sistemas de pensiones que se dieron entre 1981 y 2014 en todo el mundo.⁶⁷ En el caso de la salud, la privatización fue menor y la descentralización fue más importante. En Colombia, por ejemplo, se privatizó la provisión de los servicios, pero el financiamiento permaneció público, mediante contribuciones y agrupamiento de los riesgos (*risk pool*). En tanto, en México y Brasil sólo se descentralizó la provisión de servicios al ámbito estatal en el primer caso y al municipal en el segundo.

La salud fue un caso particular en la región debido a que en este periodo se crearon esquemas que tendían hacia la universalización de estos servicios. Eso muestra que la neoliberalización debe estudiarse en toda su complejidad, pues en políticas sociales tuvo alcances heterogéneos y motivaciones que superaban la ideología económica preponderante en la época. Según las investigaciones disponibles, dos elementos que contribuyeron a estos resultados fueron la presencia de actores con poder de veto —con la facultad de bloquear cambios—, especialmente en el ámbito de la salud, y el tipo de régimen político que tenían los países al emprender sus reformas. Los poderes de veto podían originarse tanto en la estructura institucional como en la presencia de actores con alto nivel de organización, como

⁶⁷ El resto se dio en países de ingreso medio y bajo, 14 fueron en el bloque de países ex socialistas y 2 casos en África (Ortiz *et al.*, 2018). En los casos de países europeos, el cambio a un esquema privado fue opcional, aunque en lugares como Reino Unido se llevaron a cabo agresivas campañas para promover la preferencia por esquemas privados (Kus, *op. cit.*).

el Colegio de Médicos en Chile,⁶⁸ quienes fueron opositores consistentes a los planes de privatización de la dictadura. En lo que concierne al régimen político, se ha encontrado que en países con regímenes democráticos el alcance de las privatizaciones fue mucho menor e incluso nula, como en el caso de las pensiones en Brasil, donde sólo se consiguió una reforma paramétrica. En contraste, donde predominaban regímenes autoritarios las reformas fueron más profundas, como en el caso de las pensiones en Chile y México.⁶⁹

Es importante mencionar que el régimen democrático, y particularmente el incremento en la competencia electoral, no sólo limitaron los procesos de retraimiento de la política social, sino que también impulsaron la creación de programas nuevos. Tal fue el caso de las transferencias condicionadas destinadas a las personas en condición de pobreza. El Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá)⁷⁰ —creado por el gobierno mexicano en 1997— y el programa Bolsa Familia —ideado por el gobierno brasileño en 2003—, son los dos programas de transferencias condicionadas más estudiados en el ámbito latinoamericano. En ambos casos, el gobierno transfería dinero a las familias que, mediante un estudio socioeconómico, demostraban estar en situación de pobreza, a cambio de que garantizaran que sus hijos e hijas asistieran a la escuela y recibieran cuidados mínimos de salud. Mediante estas acciones

⁶⁸ Castiglioni, R., *The Politics of Social Policy Change in Chile and Uruguay: Retrenchment versus Maintenance, 1973-1998*, Routledge, Nueva York, 2005.

⁶⁹ Madrid, R., *Retiring the State: The Politics of Pension Privatization in Latin America and Beyond*, Stanford University Press, Stanford, 2003.

⁷⁰ Después, con los cambios de gobierno, denominado Oportunidades y luego Prospera.

se pretendía incrementar las capacidades infantiles y evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Algunos académicos⁷¹ consideran que un factor determinante para la creación de estos programas fue el incremento de la competencia electoral. En el caso mexicano, el partido hegemónico en ese momento, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), enfrentó una creciente competencia de la oposición e instrumentó el Progreso, en parte, para incrementar su competitividad. En el caso brasileño, el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva, que representaba al hasta entonces partido de oposición, el Partido de los Trabajadores (PT), creó el programa Bolsa Familia después de un periodo de creciente competencia electoral y de haber ganado las elecciones presidenciales.

En la medida en la que los procesos electorales se desarrollaban de manera más libre y se respetaban los resultados, los partidos iniciaron una dinámica de competencia por la mayoría de votos, lo que requería persuadir a la gran cantidad de personas que se encontraban en pobreza y excluidas de la seguridad social. Si bien hay un acuerdo relativamente generalizado respecto a que la democratización fue fundamental para la expansión de la oferta de programas sociales, hay un debate en torno a las causas. Para algunos,⁷² lo más importante fue la llegada de gobiernos de izquierda al poder, tal como sucedió en Argentina, Brasil,

⁷¹ Huber y Stephens, *op. cit.*; Garay, *Social Policy Expansion in Latin America*, Cambridge University Press, Nueva York, 2016.; y Díaz-Cayeros, A., F. Estévez, y B. Magaloni, B., *The Political Logic of Poverty Relief: Electoral Strategies and Social Policy in Mexico*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017.

⁷² Huber y Stephens, *op. cit.*; y Pribble, *Welfare and Party Politics in Latin America*, Cambridge University Press, Nueva York, 2013.

Chile y Uruguay. Para otros,⁷³ la democratización permitió el arribo de nuevas élites políticas, especialmente de tipo tecnocráticas, quienes impulsaron los programas focalizados que, en teoría, eran más eficientes que la política social que se desarrolló hasta antes del periodo de crisis en 1980.

Los cambios económicos de la época también afectaron el tipo de demandas que debían satisfacer los gobiernos en el ámbito de las políticas sociales. La apertura comercial que emprendieron algunos de los países de la región latinoamericana impulsó la desindustrialización y el crecimiento de la economía informal. La privatización de algunas prestaciones contribuyó al estancamiento de la cobertura en seguridad social, como lo deja claro el caso de los sistemas de pensiones. Por ejemplo, Carmelo Mesa-Lago⁷⁴ estimó, con base en un promedio ponderado, que en nueve países que reformaron sus sistemas de pensiones, la cobertura pasó de 38 % a 27 % de la población económicamente activa (PEA), antes y después de las reformas. La exclusión de la seguridad social de partes importantes de la población, los altos niveles de pobreza y el incremento de la competencia electoral, crearon un conjunto de incentivos para que los gobernantes diseñaran políticas sociales focalizadas. Tal es el caso del programa Seguro Popular en México, que otorga protección financiera ante gastos catastróficos en salud, y el Plan de Acceso Universal de Garantías

⁷³ Lakin, J., "The Possibilities and Limitations of Insurgent Technocratic Reform: Mexico's Popular Health Insurance Program, 2001-2006", tesis de doctorado, Harvard University, Cambridge, 2008; y Ewig, "Reform and Electoral Competition: Convergence Toward Equity in Latin American Health Sectors", *Comparative Political Studies*, 2015.

⁷⁴ Mesa-Lago, "An Appraisal of a Quarter-Century of Structural Pension Reforms in Latin America", *CEPAL Review*, vol. 84, 2004, p. 64.

Explícitas en Chile, que también buscaba garantizar el acceso a servicios básicos a la población sin acceso a programas contributivos de salud. Algo similar sucedió con la creación de pensiones no contributivas para personas adultas mayores, que para 2013 ya habían surgido en 14 países de la región de América Latina y el Caribe.⁷⁵

Los programas sociales creados a partir de la década de 1980 para hacer frente a las graves consecuencias sociales que tuvieron las reformas neoliberales, y en algunos casos para atender problemas de cobertura, dieron origen a un nuevo paradigma en política social: el paradigma de la protección social. Se pueden identificar tres etapas en su desarrollo, según la manera en que se entiende este concepto: 1) protección social ante situaciones de emergencia; 2) protección social como asistencia y acceso a los servicios de promoción; 3) protección social como garantía ciudadana.⁷⁶

La primera etapa corresponde a la experiencia de los programas que instrumentaron los gobiernos latinoamericanos para atender las consecuencias de las crisis económicas de la década de 1980. En general, estos programas eran respuestas temporales *ad hoc* para atender el crecimiento de los niveles de pobreza. Éstos consistían en transferencias en efectivo o en especie, acceso a servicios básicos, como los de saneamiento, y programas de trabajo temporal.

⁷⁵ Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago, y Uruguay. Véase Rofman, Apella y Vezza, *Más allá de las pensiones contributivas: catorce experiencias en América Latina*, Banco Mundial, Buenos Aires, 2013.

⁷⁶ Cecchini y Martínez, *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*, CEPAL, Santiago de Chile, 2011.

El segundo enfoque todavía tiene como objetivo principal la atención de las personas en pobreza, pero complejiza la manera en la que se entiende y enfrenta este problema. Se comienza a ver el combate a la pobreza a más largo plazo y se diseñan estrategias para evitar su transmisión intergeneracional, por lo que además de otorgar transferencias temporales, también se incluye el acceso a servicios de promoción, como los educativos y de salud.

Finalmente, la tercera etapa del paradigma se caracteriza por la combinación de la idea de ciudadanía social, formulada por T. H. Marshall a mediados del siglo xx, y el enfoque de derechos que comenzaron a promover diversos organismos internacionales en la primera década de este siglo.⁷⁷ Es decir, se vincula la idea de que todos los integrantes de una comunidad política, todos los ciudadanos, tienen derecho a un mínimo de bienestar y seguridad económica, con los principios incluidos en diversos instrumentos jurídicos internacionales sobre derechos humanos. Este enfoque tiene una orientación más universalista que los previos, pero se ha diferenciado poco en el tipo de programas que ha inspirado, pues en su mayoría siguen siendo focalizados y no contributivos. Además, salvo en las propuestas de la OIT, se ha distanciado de la idea de seguridad social, a pesar de que ésta es un derecho humano reconocido. Más adelante se regresará al tema de la protección social, pero antes se expone el desarrollo de la seguridad social como derecho humano y se analiza el enfoque de derechos humanos que surgió en las últimas dos décadas.

⁷⁷ Abramovich, "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo", *Revista de la CEPAL*, núm. 8, 2006.

B. El desarrollo de la seguridad social como un derecho humano

En 1948, se reconoció a la seguridad social como derecho humano en el artículo 22 de la DUDH, en el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), de 1966, y en el artículo 9 del Protocolo de San Salvador, de 1988. Una característica común de estos tres artículos es la imprecisión con que fueron redactados. Es decir que no se establece con claridad qué prestaciones debería incluir la seguridad social. Por ejemplo, el artículo 22 de la DUDH dice que:

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.

Esta falta de precisión en la definición de la seguridad social tiene causas concretas, tanto en el caso de la DUDH como en el del PIDESC de 1966. Para el primer caso, la redacción de la DUDH requirió llegar a consensos entre Estados con diferentes niveles de desarrollo económico, tradiciones constitucionales distintas y orientaciones ideológicas incluso opuestas. Como relata Davy,⁷⁸ al redactar el

⁷⁸ Davy, "How Human Rights Shape Social Citizenship: On Citizenship and the Undersanding of Economic and Social Rights", *Washington University Global Studies Law Review*, núm. 2, vol. 13, 2014.

artículo 22 de la DUDH, y otros que reconocían derechos económicos y sociales, se confrontaron dos posturas. Por un lado, Estados Unidos y países de Europa occidental buscaban que no se establecieran responsabilidades claras a los Estados. Por otro lado, países como los latinoamericanos se inspiraban en el carácter programático y progresivo de sus constituciones. También influyeron propuestas de los países socialistas que, aunque fueron reticentes a fijar derechos sociales en instrumentos internacionales (posiblemente por temor a que se utilizaran como instrumentos para intervenir en la política interna), pretendían establecer de manera explícita el mecanismo del aseguramiento social contributivo en el artículo 22. Finalmente, la redacción fue un compromiso entre la aspiración progresiva de los países latinoamericanos y la reticencia de Estados Unidos y sus aliados a determinar obligaciones estatales claras.

En el caso del PIDESC, los participantes en la discusión para redactar el artículo 9 —que dice simplemente “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”— decidieron dejar en manos de la OIT la tarea de dotar de contenido ese derecho. Primero, porque los delegados en el Comité de Derechos Humanos tenían menos experiencia y conocimiento en la materia que los funcionarios de la OIT, quienes habían trabajado el tema desde la fundación misma de la organización, en 1919, y habían establecido en su constitutiva Declaración de Filadelfia de 1944 la promoción internacional de la seguridad social como uno de sus objetivos.⁷⁹

⁷⁹ Riedel, “The Human Right to Social Security: Some Challenges”, en Riedel (ed.), *Social Security as a Human Right: Drafting a General Comment on Article 9 ICESCR - Some Challenges*, Springer, Nueva York, 2007.

Segundo, porque los mismos representantes de la OIT en el comité recomendaron no ser demasiado específicos, para evitar que eso minara el disfrute del derecho. Por esos motivos, los redactores del PIDESC consideraron que el derecho humano a la seguridad social se tenía que entender en referencia a su artículo 9, a los artículos 22 y al 25 de la DUDH, y al Convenio 102 de la OIT, publicado en 1952, que establece la norma mínima sobre nueve prestaciones de la seguridad social.⁸⁰ Además, esta redacción imprecisa de los artículos sobre seguridad social se debió al principio más general de que los derechos sociales son cambiantes y están sujetos a revisiones continuas,⁸¹ lo cual es particularmente relevante para los objetivos del presente documento.

Por su parte, la OIT no se limitó a establecer el Convenio 102, sino que continuó redactando distintos convenios concernientes a prestaciones específicas de la seguridad social: el 130, sobre asistencia médica; el 168, sobre fomento del empleo y protección ante el desempleo; el 128, sobre prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes; el 121, sobre prestaciones en caso de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales, y el 183, sobre protección de la maternidad.

Fue hasta la primera década del siglo XXI que comenzó el cuestionamiento de las implicaciones que tenía el reconocimiento de la seguridad social como un derecho inherente a la condición de ser humano, y los conflictos que pueden surgir del hecho de que su disfrute ha estado históricamente vinculado a la condición laboral de las personas. En 2007 el Ecosoc elaboró la *Observación general n^o 19*:

⁸⁰ Davy, *op. cit.*

⁸¹ *Ídem.*

el derecho a la seguridad social, en un primer intento por entender las consecuencias prácticas que tiene el reconocimiento de la seguridad social en instrumentos de derechos humanos, particularmente en el artículo 9 del PIDESC.

Para la elaboración de la *Observación*, un conjunto de académicos, dirigidos por Eibe Riedel, analizaron y discutieron tanto los problemas que conlleva dicho reconocimiento como sus consecuencias sobre la prestación y financiamiento de los servicios. Uno de los temas principales en esta discusión fue si los mecanismos no contributivos —o de asistencia social— para proveer prestaciones similares a las de la seguridad social contributiva debían incluirse como parte del derecho humano a la seguridad social.⁸² Quizás esta discusión se volvió relevante por el crecimiento de este tipo de programas, en particular en países de ingreso medio y bajo, como los de América Latina y el Caribe, o del continente africano.⁸³

Conviene mencionar algunas de las características de la *Observación general n° 19*. La principal de ellas es que tiene un entendimiento amplio de la seguridad social, pues incluye en este derecho humano tanto las prestaciones contributivas —la mayoría de las que se desarrollaron a lo largo del siglo xx— como las no contributivas, ya sean universales o focalizadas. Además, reconoce explícitamente las limitaciones estructurales que pueden enfrentar algunos grupos para disfrutar del derecho humano a la seguridad social, en particular en el caso de las mujeres y de los migrantes internacionales. En el siguiente apartado se analizará con mayor detalle el contenido de dicho documento.

⁸² Riedel, *op. cit.*

⁸³ Lund, *op. cit.*

La elaboración del comentario coincidió con el surgimiento de lo que se ha denominado el enfoque de derechos en las estrategias de desarrollo. Éste ha sido el resultado de diversos trabajos y propuestas de política pública elaboradas por agencias de desarrollo internacional y por organismos del sistema de Naciones Unidas.⁸⁴ En esencia, este enfoque consiste en un marco conceptual y normativo que recurre a los instrumentos internacionales de derechos humanos para cimentar, orientar y establecer parámetros de instrumentación y evaluación de las políticas sociales y de desarrollo. El supuesto detrás de este enfoque es que la aspiración universalista de los derechos humanos da una base ética a las iniciativas para expandir el acceso a servicios o transferencias básicas, en tanto el criterio para garantizarlos es la condición de ser humano, independientemente de la adscripción étnica, de género, etcétera.

Una idea fundamental del enfoque de derechos es el de la interdependencia e indivisibilidad de éstos; es decir, que no es posible separar el disfrute de los distintos tipos de garantías (civiles, políticas, económicas, sociales o culturales). De hecho, el alcance de la indivisibilidad e interdependencia va más allá e indica que el disfrute de cada uno de estos de-

⁸⁴ Abramovich (*op. cit.*) identifica a las siguientes instituciones y organismos internacionales como pioneros en la elaboración del enfoque de derechos: el Departamento de Desarrollo Internacional del gobierno del Reino Unido, el Organismo Sueco de Cooperación para el Desarrollo Internacional, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura; el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

rechos fortalece el disfrute del resto.⁸⁵ En términos prácticos, esto implica que para disfrutar de un derecho social como la seguridad social, es necesario tener garantizado al mismo tiempo los derechos políticos, como participar en la elección de autoridades, y los derechos civiles, como la libertad de expresión, y, a su vez, que el disfrute del derecho a la seguridad social contribuye al disfrute de los derechos políticos y civiles.

Otro principio fundamental del enfoque de derechos es el de la progresividad y no regresividad. Este principio es de particular importancia para los derechos económicos, sociales y culturales. Como explica Davy,⁸⁶ en la redacción de la DUDH (artículo 22) y del PIDESC (artículo 2), se estableció que el disfrute universal dependería de las condiciones materiales de cada país y de los recursos a disposición de los Estados, lo cual corresponde al principio de progresividad. La razón de esto es que, a diferencia de los derechos civiles y políticos —que muchas veces señalan limitaciones a la autoridad estatal o facultades que pueden ejercer las personas—, en el caso de los derechos económicos, sociales y culturales se requiere una participación activa de los gobiernos en la provisión de servicios, lo que supone tanto la existencia de capacidades fiscales que permitan financiar el gasto, como operativas y administrativas, las cuales implican burocracias sólidas. Además, el principio de no regresividad consiste en la obligación del Estado de no reducir la

⁸⁵ Abramovich, *op. cit.*; Sepúlveda, *De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina*, CEPAL/Norwegian Ministry of Foreign Affairs, Santiago de Chile, 2014; y Cecchini, "Protección social con enfoque de derechos para la América Latina del siglo XXI", *OPERA*, núm. 18, 2016.

⁸⁶ Davy, *op. cit.*

garantía de los derechos y, en dado caso de que lo hiciera, tendría que justificar por qué sería necesaria tal regresión.

Una ventaja del enfoque de derechos es que permite establecer criterios para el diseño, instrumentación y evaluación de las políticas públicas. En el ámbito latinoamericano, Cecchini y Nieves⁸⁷ desarrollaron los siguientes seis elementos mínimos de este enfoque para orientar las distintas etapas del ciclo de políticas públicas:

1. Igualdad y no discriminación
2. Integralidad
3. Institucionalidad
4. Participación
5. Transparencia y acceso a la información
6. Rendición de cuentas

El primer elemento tiene por objetivo la igualdad sustantiva entre los ciudadanos, lo que requiere hacerse cargo de las condiciones que generan desigualdades en el goce de derechos, como las socioeconómicas, étnico-raciales, de género, de identidad sexual, de discapacidad, etcétera. En la práctica, esto supone ampliar de manera progresiva la cobertura de los programas sociales, priorizando a los grupos que tradicionalmente han sido excluidos de la protección estatal. La integralidad refiere a la conexión mutua de los diferentes programas que integran la política social en una estrategia más amplia, cuyas par-

⁸⁷ Cecchini y Nieves, "El enfoque de derechos en la protección social", en Cecchini *et al.* (eds.), *Instrumentos de protección social: Caminos latinoamericanos hacia la universalización*, CEPAL, Santiago de Chile, 2015; y Cecchini, "Protección social...", *op. cit.*

tes se interrelacionan para un trato multidimensional del bienestar, mediante la coordinación entre diferentes actores. Esto implica diseñar e instrumentar estrategias intersectoriales, que superen la lógica de diferenciación y separación de los distintos tipos de programas sociales: de salud, educativos, de combate a la pobreza, de seguridad social, etc. Se trata, pues, de entender la complejidad de los problemas que se desea atender y diseñar estrategias consecuentes con dicho diagnóstico. En tanto, la institucionalidad busca que las políticas sociales adquieran el estatus de política de Estado, asegurando así su continuidad. La realización de este elemento precisa la incorporación de las políticas sociales en el marco jurídico nacional, iniciando desde los documentos de política pública y planes de desarrollo, pasando por los reglamentos y legislación secundaria, hasta llegar a la Constitución.

Por supuesto, la incorporación de las políticas en el entramado jurídico sería fútil si no se acompañara de acciones concretas que materialicen los derechos reconocidos. Los últimos tres principios (participación, transparencia y acceso a la información, y rendición de cuentas) están orientados a la concepción de las personas como sujetos de derecho activas y participativas, que deben tener a su disposición tanto la información sobre sus derechos como los medios y los mecanismos institucionales para exigir su garantía. Respecto a la rendición de cuentas, se debe llamar la atención sobre la pertinencia de incluir previsiones legales para que las personas puedan exigir por vías jurídicas la garantía de sus derechos económicos, sociales y culturales, particularmente cuando consideren que los funcionarios públicos los han violado o no han hecho lo suficiente para garantizárselos. Debe acotarse, sin

embargo, que la judicialización de los derechos también puede ampliar desigualdades entre los ciudadanos, particularmente entre los que tienen los medios para promover litigios y los que no los tienen, o de sostenibilidad financiera, pues las sentencias judiciales también pueden producir gastos no previstos por las instituciones obligadas a garantizar el derecho.⁸⁸

C. Definiciones de la seguridad social: instrumentos internacionales y desde otros organismos

En esta sección se desarrollan las principales fuentes en las cuales, tras la revisión histórica, se inspira este documento para elaborar la definición de seguridad social propuesta más adelante. Se incluyen los principales instrumentos internacionales y las definiciones de algunos organismos internacionales que han sido punta de lanza del debate mundial y regional.

Es importante notar la evolución que han tenido las definiciones de la seguridad social y cómo, en las últimas décadas, se ha utilizado de forma recurrente el término *protección social* en los discursos sobre desarrollo y política social. Esta tendencia se ha hecho más evidente a partir de la década de 1980, cuando inició un ciclo de crisis económicas, precarización laboral y aumento de los niveles de pobreza. Esto se ha reflejado tanto en instrumentos internacionales como en documentos de organismos internacionales y de política pública. A continuación, se exponen

⁸⁸ Cecchini y Nieves, *op. cit.*

en orden cronológico las definiciones de seguridad social y protección social.

Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948). La propuesta de la CISS toma como punto de partida conceptual el artículo 22 de la DUDH, citado en la sección anterior. Como se mencionó, la Declaración reconoce la seguridad social como un derecho humano, pero no define qué comprende esa seguridad social ni cómo se puede exigir o garantizar con recursos limitados. Sin embargo, sí establece claramente la conexión que tiene la seguridad social con los derechos económicos, sociales y culturales, por un lado, y con la dignidad de la persona y su libre desarrollo, por el otro.

Por lo menos otros dos artículos de la Declaración se relacionan con la seguridad social. El artículo 23 establece el derecho al trabajo con remuneraciones y condiciones equitativas y satisfactorias, que deben ser complementadas, en caso de ser necesario, con otros medios de protección social, así como el derecho a la protección contra el desempleo. Por su parte, el artículo 25 establece el derecho a un nivel de vida adecuado que asegure salud y bienestar para la persona y su familia. Esto incluye alimentación, vestido, vivienda, asistencia médica y otros servicios sociales necesarios; además del derecho a seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos en que la persona pierda sus medios de subsistencia de manera involuntaria. Además, el artículo hace hincapié en la protección a la maternidad y la infancia, y en que todos los niños y niñas tienen iguales derechos en la materia.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966). El PIDESC también establece obligaciones competentes a la seguridad social en su artículo 9, como ya

se mencionó. Además, en artículos siguientes menciona la obligación de los Estados signatarios a conceder a la familia “la más amplia protección y asistencia posibles” (artículo 10), con especial mención a las madres, niñas y niños y adolescentes; el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, una mejora continua de sus condiciones de vida y la protección contra el hambre (artículo 11); el derecho “al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental” (artículo 12) y las responsabilidades estatales para garantizarlo, incluyendo asistencia y servicios médicos para todas las personas, y el mejoramiento del medio ambiente y de la higiene en el trabajo.

Protocolo de San Salvador/Organización de Estados Americanos, (1988). Otro instrumento relevante para la seguridad social en el continente americano es el Protocolo de San Salvador, que en su artículo 9 reconoce el derecho a la seguridad social como protección ante las consecuencias de la vejez y la imposibilidad de obtener los medios para llevar una vida digna. Menciona que los dependientes recibirán tales prestaciones en caso de que el beneficiario muera. Para las personas trabajadoras, se establece que el derecho cubrirá cuando menos atención médica, subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional, y licencia retribuida para las mujeres antes y después del parto.

En lo que respecta a los organismos internacionales, conviene iniciar con la definición de la OIT que, como ya se mencionó, se constituyó como la autoridad en seguridad social desde la primera mitad del siglo xx.

Organización Internacional del Trabajo. Grosso modo, la OIT⁸⁹ define como seguridad social:

El conjunto de instituciones, medidas, derechos y obligaciones cuya meta primordial es otorgar —o dirigirse a otorgar—, con arreglo a reglas específicas, seguridad del ingreso y asistencia médica a los individuos que integran la sociedad. La formulación puede interpretarse en relación con las sociedades —naciones— como un todo, con los grupos sociales y con las economías tanto formales como informales.

En el nivel operativo, esto incluiría: 1) transferencias en metálico para dar seguridad en el ingreso y, por lo tanto, prevenir o aliviar la pobreza; 2) instrumentos que garanticen acceso a asistencia médica y servicios sanitarios y sociales; 3) otros mecanismos para proteger el ingreso, la salud y el bienestar de las personas trabajadoras y sus familias.⁹⁰

En 2001, en la 89^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, se adoptaron resoluciones sobre la seguridad social que sentaron las bases del futuro trabajo de la OIT en la materia, con miras a una cobertura universal y adecuada, al establecer que el Estado es responsable de garantizar una buena gobernanza en la materia, promoviendo sistemas solidarios y sostenibles.⁹¹ La recomendación del organismo es el aumento paulatino y sostenible de la

⁸⁹ OIT, *Seguridad social para todos: una inversión en la justicia social y en el desarrollo económico*, Ginebra, 2009.

⁹⁰ *Ídem.*

⁹¹ *Ídem.*

cobertura, y como punto de partida se propone que se desarrollen “paquetes de prestaciones de seguridad básicos y asumibles, como una plataforma que llegue a todas las poblaciones y que constituya los cimientos sobre los [cuales se vayan] construyendo progresivamente unos niveles de protección más elevados”.⁹²

A pesar de que, en ese momento, la OIT mostraba interés por conseguir la universalización de la seguridad social, partía de una concepción muy ligada a la condición laboral. Sin embargo, críticas provenientes tanto de la misma OIT como de otras instancias dieron pauta a una transformación en la manera en la que se entendía la seguridad social y se comenzó a concebir como un derecho del que deberían disfrutar todas las personas, independientemente de su condición laboral.⁹³

Consejo Económico y Social. En la *Observación general n° 19* se concibe la seguridad social de manera amplia, y se incluyen esquemas contributivos y no contributivos, y en este último caso, focalizados o universales, y no descarta la existencia de planes privados o mutualistas. Además, busca superar las limitaciones en cobertura que afectan a grupos sociales históricamente discriminados, como las mujeres, las personas pertenecientes a pueblos indígenas, las ocupadas en trabajos atípicos, las migrantes internas e internacionales y las que participan en la economía informal.

⁹² *Ídem.*

⁹³ Böger y Leisering, “A New Pathway to Universalism? Explaining the Spread of ‘Social’ Pensions in the Global South, 1967-2011”, *Journal of International Relations and Development*, 2018.

Así pues, ese documento afirma que la seguridad social debe otorgar las nueve prestaciones⁹⁴ establecidas en el *Convenio 102* de la OIT, con la intención de proteger ante a) gastos excesivos o catastróficos de atención en salud; b) falta de ingresos procedentes del trabajo (por enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, entre otras); c) un apoyo familiar insuficiente, sobre todo para hijos e hijas y familiares a cargo. La *Observación general n.º 19* también menciona obligaciones jurídicas específicas de los Estados, como respetar el derecho humano a la seguridad social y abstenerse de interferir en su ejercicio; proteger este derecho al impedir que terceros interfieran en su disfrute, e instrumentar mecanismos orientados a su plena realización, particularmente sistemas de seguridad social.

D. ¿Seguridad social o protección social?

Al finalizar la primera década del siglo XXI, hubo otro cambio en el discurso de los organismos internacionales, pues proliferó el uso del término *protección social*. Para los objetivos de este trabajo, es de particular interés revisar la manera en la que Ecosoc, OIT y CEPAL entienden este término.

Consejo Económico y Social. La postura de Ecosoc en la *Observación general n.º 19* contrasta con lo que promueve en la nota “Nuevas cuestiones: la protección social”, publicada

⁹⁴ Estas nueve prestaciones son atención a la salud, enfermedad, vejez, desempleo, accidentes laborales, prestaciones familiares, maternidad, discapacidad, y sobrevivientes y huérfanos.

en 2011. En este documento, la protección social se entiende como un conjunto de medidas que buscan, por un lado, resguardar al individuo y a las familias de las crisis económicas y las contingencias de la vida y, por otro, mejorar su capacidad para enfrentar y superar las dificultades que afectan su bienestar. Para ello, el Ecosoc estableció que la protección social debe incluir tres tipos de instrumentos: seguridad social, asistencia social y normativas de protección del mercado de trabajo. Como se puede observar, la seguridad social aquí es considerada como un elemento de la protección social.

Conviene mencionar que, en ese momento, el Ecosoc fundamentó su interés en la protección social como un medio para atender las consecuencias de la crisis económica mundial de 2008. “Como queda de manifiesto en la crisis actual, la protección social es cada vez más necesaria en el contexto de inseguridad económica. [...] y podría convertirse en uno de los sectores prioritarios para la adaptación de los países en desarrollo”.⁹⁵ Por lo tanto, en la nota se subraya la importancia de las acciones esenciales para la prevención y combate a la pobreza, así como para reducir la vulnerabilidad, prevenir el deterioro del nivel de vida y facilitar la regeneración de los medios de subsistencia. Podemos ver que para la propuesta del Ecosoc, la protección social es particularmente importante en los países en desarrollo, puesto que se encuentran en un estado constante de fragilidad económica. Otro elemento relevante es su enfoque de atención a las situaciones de emergencia.

⁹⁵ Ecosoc, *Nuevas cuestiones: la protección social. Notas de la Secretaría*, 2011.

El cambio de enfoque entre los dos documentos del Ecosoc es notable, cada uno prioriza problemas diferentes. La *Observación general n° 19*, del año 2007, trata sobre la seguridad social y las medidas para ampliarla. Se destaca su condición de derecho humano y la importancia de garantizar el acceso de todas las personas a sus nueve prestaciones. En contraste, en la nota de 2011 el tema de debate cambia y se justifica el desarrollo de lo que denomina *sistemas de protección social*, principalmente en su función de herramientas en el combate a la pobreza provocada por las crisis económicas recurrentes del capitalismo contemporáneo.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Para la CEPAL, la protección social tiene el objetivo de “garantizar un ingreso que permita mantener niveles mínimos de calidad de vida para el desarrollo de las personas, posibilitar el acceso a servicios sociales y de promoción, y procurar la universalización del trabajo decente”.⁹⁶ Al igual que Eco-soc, la CEPAL identifica los siguientes tres componentes de la protección social: seguridad social —o protección contributiva—, asistencia social —o protección no contributiva— y regulación de los mercados laborales para fomentar y proteger el empleo decente.⁹⁷ Tres grandes elementos que subyacen a la propuesta de CEPAL son el enfoque de de-

⁹⁶ Cecchini y Martínez, *op. cit.*, p. 18. Con “trabajo decente”, la OIT se refiere a un empleo productivo, con remuneración justa, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para las familias, que genere perspectivas de desarrollo personal e integración social, y que parta de la igualdad de oportunidades y trato para todos y todas (OIT, “Trabajo decente”, *Temas de la OIT*, 2019).

⁹⁷ Cecchini y Martínez, *op. cit.*

rechos, la reducción de la desigualdad y la búsqueda de la cohesión social.⁹⁸

Este modelo focalizado de la CEPAL es afín a la agenda de reformas estructurales. Sin embargo, su concepción más amplia de la protección social también ha privilegiado el problema de la pobreza, a pesar de que se basa en un enfoque de derechos humanos. En teoría, este planteamiento de la protección social tiene una aspiración universalista, sin embargo, las recomendaciones y políticas que ha inspirado siguen orientándose a la población en situación de pobreza.

Para conseguir la universalización de la protección social, la CEPAL propone la formulación de pactos sociales, los cuales emanarían de deliberaciones de amplios grupos sociales para determinar las prioridades y estrategias de universalización, así como las características y niveles de las prestaciones que se brindarán. Esta idea es importante para la concepción de seguridad social de la CISS, sin embargo, debe tomarse en cuenta que las prestaciones asociadas a este derecho son conquistas sociales, por lo que el proceso deliberativo al que se refiere la CEPAL producirá necesariamente tensiones políticas y, por tanto, que el Estado, en tanto garante de derechos, debe liderar y orientar el proceso para garantizar que las prioridades y las estrategias definidas estén en función del bienestar social y de las personas.

Organización Internacional del Trabajo. El trabajo desarrollado en la 89ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, a la que se hizo referencia anteriormente, sentó las bases de la que ahora es la propuesta insignia de la OIT: el

⁹⁸ Sojo, *op. cit.*

Piso de Protección Social (PPS). El PPS parte de un enfoque de derechos y establece que todas las personas deben vivir por encima de un determinado nivel de ingresos y tener acceso a servicios sociales básicos a fin de mejorar sus posibilidades de acceder a un trabajo decente.⁹⁹ Entre sus componentes esenciales se incluyen la atención sanitaria; la seguridad del ingreso para las personas a lo largo de su curso de vida y para personas con discapacidad; prestaciones por hijos e hijas a cargo; así como sistemas públicos de garantía del empleo para personas desempleadas y trabajadores pobres. Entre sus objetivos también se encuentra promover la actividad económica y empresarial.¹⁰⁰ En 2012, la OIT estableció las directrices prácticas para que los países instituyan pisos de protección social nacionales en la *Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012* (núm. 202).

* * *

El paradigma de la protección se ha vuelto dominante en parte por la promoción que le han dado diversos organismos internacionales, y en parte por la experiencia en materia de política social de varios países. Este paradigma tiene algunos elementos positivos, como priorizar la atención de las personas en situación de pobreza, su orientación univer-

⁹⁹ Cichon, Behrendt y Wodsak, "La iniciativa del Piso de Protección Social de las Naciones Unidas", *Friedrich Ebert Stiftung: Análisis de Políticas Internacionales*, 2011.

¹⁰⁰ Cichon, Behrendt y Wodsak, *op. cit.*, 2011; y OIT, *Piso de protección social para una globalización equitativa e inclusiva*. Informe del grupo consultivo presidido por Michelle Bachelet convocado por la OIT con la colaboración de la OMS, Ginebra, 2011.

salista y su enfoque de derechos. Sin embargo, la propuesta de la CISS busca distanciarse de algunos de sus elementos.

Primero, respecto a la función del Estado. Los sistemas de seguridad social son públicos y suponen la centralidad del Estado como garante del acceso a sus servicios. En contraste, en el paradigma de la protección social el Estado pierde rectoría y los espacios para la participación privada adquieren dimensiones de mayor o igual jerarquía en la provisión de bienestar.¹⁰¹ Un ejemplo serían los esquemas privados y no mandatados, como los planes médicos o de retiro privados que establecen empleados y empleadores sin la participación estatal, o los servicios de salud que ofrecen organizaciones no gubernamentales o algunos sindicatos, que se consideran parte de la protección social.¹⁰² Este tipo de esquemas transfieren responsabilidades que deberían ser públicas y, por tanto, estatales, a intereses privados o, en el peor de los casos, a las personas, que deben buscar los medios para enfrentarse a los riesgos sociales y asegurar su protección. En cambio, en este documento se propone recuperar al Estado como el principal responsable de la garantía del derecho humano a la seguridad social.

Una segunda diferencia es sobre el tipo de programas de protección social que se han instrumentado en las últimas décadas, principalmente en América Latina y el Caribe. Como se expuso antes, en este periodo han proliferado los programas sociales no contributivos. Estos programas han

¹⁰¹ Standing, *op. cit.*

¹⁰² Bertranou, "Conceptos, teorías y paradigmas de la protección social y la seguridad social. Desarrollo histórico de la seguridad social en América Latina", Presentación en el curso Calidad de vida de personas mayores. Instrumentos para el seguimiento de políticas y programas, Celade, Santiago de Chile, 2003.

sido muy efectivos para cubrir sectores históricamente excluidos de la seguridad social, pero han diluido la responsabilidad que tiene el sector empresarial para contribuir con el financiamiento de los sistemas de seguridad social que, en última instancia, otorgan beneficios a las personas de cuyo trabajo extraen ganancias. Al prescindir de las contribuciones directas, los impuestos generales se convierten en la única fuente de financiamiento, situación que es insostenible y poco deseable en Estados con insuficiencia recaudatoria, como es el caso de varios países de América Latina y el Caribe. Quizá lo más adecuado es combinar las contribuciones directas e indirectas para financiar los sistemas de seguridad social, pero procurando fortalecer el financiamiento contributivo desde la perspectiva de la responsabilidad patronal y la necesaria regulación del Estado. Esto es racional desde el punto de vista estatal, pues no se renuncia a una fuente importante de financiamiento de las prestaciones sociales.

Además, se critica que los programas identificados con el paradigma de la protección social suelen ofrecer menor protección a sus beneficiarios que la que ofrece la seguridad social. Por ejemplo, en los programas de salud se acostumbra establecer garantías de atención para un conjunto determinado de enfermedades, que suelen ser menos que las atendidas por las instituciones de seguridad social. En cuanto a pensiones por vejez, es frecuente asignar montos menores. Esto es problemático porque puede dar lugar a grandes desigualdades en el disfrute de los derechos. En gran medida, el menor nivel de protección que ofrecen los programas se debe a que tienen recursos más limitados, y también a la idea de un piso mínimo de protección.

Finalmente, conviene mencionar que, salvo en el artículo 28 de la *Convención sobre los Derechos de las Personas*

con Discapacidad, publicado en 2007, en ningún instrumento jurídico internacional de derechos humanos se habla de la protección social como derecho humano. En contraste, a la seguridad social se le ha consagrado de esta manera en diversos instrumentos jurídicos internacionales. De tal forma, parece que el concepto funciona más como una categoría que agrupa distintos derechos humanos establecidos y reconocidos internacionalmente, que como un derecho en sí mismo. Por esta razón, en este documento no se habla de protección social, sino de seguridad social, porque esta última es un derecho exigible e indivisible que genera obligaciones jurídicas a los Estados y empodera a las personas para su disfrute.

Se puede sintetizar lo expuesto hasta ahora en los siguientes puntos:

- * En primer lugar, lo ya anotado en secciones previas, es decir, el interés por recuperar el término seguridad social como derecho humano, lo que conlleva su instrumentación en políticas públicas de aspiración universal y el fortalecimiento de las capacidades estatales para asumir sus responsabilidades.
- * En segundo lugar, buscar la articulación de los mecanismos contributivos y no contributivos —o de contribución indirecta— con el objetivo de superar la lógica de “mínimos sociales” y asegurar las mismas condiciones de acceso a las prestaciones vinculadas a la seguridad social.
- * En tercer lugar, fortalecer los mecanismos contributivos como fuente de financiamiento de los beneficios de la seguridad social, para cuidar la sostenibilidad financiera de los sistemas, sin perder de vista la res-

ponsabilidad del sector empresarial con sus trabajadores. A su vez, esto permitirá incorporar a las personas que se ocupan en los distintos tipos de trabajo subsumidos en la categoría de trabajo informal y en las formas emergentes de trabajo atípico, retomando el carácter solidario del derecho humano a la seguridad social.

- * En cuarto lugar, en lo posible, minimizar la utilización de mecanismos focalizados en favor de sistemas integrales, pues ciertas políticas y programas podrían estigmatizar a sus beneficiarios, en la medida en la que favorecen una interpretación de la política social como un sistema de rescate de los relegados y excluidos —de quienes no pueden asegurarse un ingreso o de quienes no lograron un éxito razonable dentro del modelo económico—, y no como un derecho inherente a la persona.
- * En quinto lugar, se rechaza el acceso a la seguridad social por medio de la condición de dependencia a una persona asegurada, pues no es acorde a un derecho humano, cuyo goce debe ser independiente de condiciones como edad, discapacidad, condición laboral o de otro tipo. Esta clase de referencias puede vulnerar los derechos humanos de grupos como niños y niñas, cónyuges —principalmente las mujeres— y de las personas adultas mayores.

Por ende, en la siguiente sección se presenta una concepción de la seguridad social que recoge los elementos que se consideran más valiosos de las definiciones anteriores y atiende las preocupaciones recién mencionadas.

III. DEFINIENDO LA SEGURIDAD SOCIAL DESDE LA CISS

Como se ha dicho hasta ahora, la CISS plantea regresar a un entendimiento de la seguridad social como derecho y no como asistencia, dirigida a la persona como sujeto y no al trabajador, y reevaluar su importancia como un sistema integral y complementario a otras acciones de protección social, pero no subsumido a ellas. La seguridad social también es un importante componente del combate a la pobreza y la desigualdad, y una herramienta para generar cohesión y solidaridad social, por lo que su desarrollo debe basarse en amplios pactos sociales. Se reconoce, de la misma manera, que no se deben escatimar esfuerzos para promover el empleo decente, la productividad y la estabilidad de un mercado laboral regulado. Sin embargo, los objetivos de la seguridad social deben ir más allá del fomento al empleo formal y el combate a la pobreza y la desigualdad, y tener como meta última el bienestar. Un nuevo entendimiento de la seguridad social como derecho de la persona, de cualquier edad y condición laboral, permite imaginar nuevos escenarios de aportaciones sociales que reconozcan tanto las distintas posibilidades de financiamiento y de aportaciones a la economía nacional —no sólo mediante impuestos generales o contribuciones— como las necesidades de los distintos grupos que conforman las sociedades americanas, para así promover el bienestar personal y colectivo.

A. Definición de la seguridad social desde la CISS

A partir de los antecedentes mencionados en las secciones anteriores, la CISS trabajará por una seguridad social entendida en los siguientes términos:

La seguridad social es un derecho humano que tiene como objetivo contribuir al bienestar personal y social, y que comprende un conjunto de transferencias y servicios de carácter solidario y público, cuya responsabilidad fundamental recae en el Estado, y que buscan proteger a los individuos y las colectividades ante riesgos sociales, que reducen la vulnerabilidad social y promueven la recuperación ante las consecuencias de un riesgo social materializado, dignificando así las distintas etapas de la vida, y promoviendo la inclusión y el reconocimiento de la diversidad social.

Como se puede notar, en esta definición son igual de importantes el bienestar personal y el social. En el ámbito del bienestar personal, como ya se expuso, la seguridad social se relaciona con la dimensión objetiva, por lo que la concepción de seguridad social que propone la CISS está orientada a garantizar las condiciones materiales necesarias para el disfrute de una vida digna. En cuanto al bienestar social, debe orientarse a conseguir las condiciones que contribuyan al mantenimiento, la adaptación y la reproducción de la sociedad en su conjunto, sin que esto implique la reproducción de un orden social basado en la explotación y, de hecho, debe impulsar procesos transformadores para conseguir una sociedad más justa.

La seguridad social, como principal elemento de la política social, tiene el potencial de impulsar la solidaridad entre distintos grupos sociales.¹⁰³ La manera en la que se financian y proveen los servicios puede contribuir a este fin. Respecto al financiamiento, la solidaridad se puede dar al establecer aportaciones, sean contributivas o fiscales, que no necesariamente correspondan con el nivel de riesgos sociales que enfrentan las personas.¹⁰⁴ Esto tiene el potencial de contribuir a la solidaridad porque el aseguramiento privado basado en el ingreso personal (como el que se introdujo en varios de los sistemas de seguridad social latinoamericanos en las últimas dos décadas del siglo xx) impone serias barreras de entrada al disfrute de la seguridad social. En el tema de la salud, por ejemplo, las empresas privadas establecen primas de aseguramiento proporcionales a los riesgos de salud que enfrentan las personas, los cuales tienden a ser mayores para las personas de edad avanzada, que muchas veces tienen menores ingresos. Un claro ejemplo de esto es la privatización de los servicios de salud en Chile. A partir de dicho cambio, en ese país proliferaron empresas privadas dispuestas a asegurar por montos económicos a personas con bajos riesgos de salud y alto poder adquisitivo, pero que impusieron primas elevadas de aseguramiento a personas con mayores riesgos, incrementando las posibilidades de empobrecimiento entre los sectores vulnerables.¹⁰⁵

La provisión de beneficios puede favorecer la solidaridad al garantizar servicios de manera universal y de calidad homogénea entre distintos grupos sociales. Una de las

¹⁰³ Esping-Andersen, *The Three Worlds...*, *op. cit.*

¹⁰⁴ Sojo, *op. cit.*

¹⁰⁵ *Idem.*

desventajas de los programas que piden pruebas de medios (*means tests*) para acceder a los beneficios sociales es que promueven la estigmatización de los beneficiarios, a quienes varios toman como personas incapaces de obtener su bienestar mediante el propio esfuerzo. Así pues, la seguridad social que se promueve desde la CISS aboga por la solidaridad tanto en el financiamiento como en la provisión de servicios.

En la definición se habla también de la protección ante riesgos sociales y de la reducción de la vulnerabilidad social, conceptos tratados en apartados anteriores. Éstos han sido objetivos de la seguridad social desde hace tiempo, pero es importante revisar lo que comprenden en la actualidad. Es decir, se deben atender tanto los viejos riesgos sociales como los nuevos, así como reconocer que éstos cambian junto con las sociedades. Por ejemplo, la necesaria inclusión dentro de los riesgos sociales de las catástrofes vinculadas al cambio climático o actividades extractivas y agroexportadoras.

Conforme aumentan los riesgos sociales, es mayor la población expuesta a ellos, y mayor la vulnerabilidad ante sus efectos, los cuales pueden acumularse y multiplicarse. Hoy, los riesgos de pérdida de ingreso, de falta de seguridad social y acceso a servicios básicos, de sufrir pérdidas por una catástrofe ambiental o desastre, se han expandido a grandes sectores de las sociedades americanas. Ya no son exclusivos de los más empobrecidos, pero sí son estos últimos los que tienen menos herramientas para hacerles frente.

Si Esping-Andersen¹⁰⁶ entiende el régimen de bienestar como una dinámica entre Estado, mercado y familia, los nuevos riesgos sociales están relacionados con el quiebre

¹⁰⁶ Esping-Andersen, *The Three Worlds...*, *op. cit.*, y del mismo autor, *Social Foundations...*, *op. cit.*

de las relaciones entre esos elementos y los cambios que ha experimentado cada uno internamente, y por lo tanto hay que replantear la seguridad social, desde sus objetivos hasta sus componentes y modelos de financiamiento, a partir de los riesgos y vulnerabilidades actuales; en todo momento, la persona tiene que ser el centro de los objetivos de la seguridad social.

Otra parte de la definición hace explícito que la seguridad social debe dignificar las distintas etapas del ciclo de la vida, y sus elementos deben estar orientados a gozar de un nivel adecuado de vida. Como ejemplo, la maternidad y la paternidad, junto con la primera infancia, se dignifican y disfrutan cuando se tiene la tranquilidad que conlleva la garantía de cuidados adecuados e integrales de salud, un periodo remunerado de licencia y posteriores cuidados infantiles seguros. La vejez, en el mismo sentido, debe dignificarse al brindar la certeza de un nivel de vida que permita disfrutar de un retiro si así se desea. Niñas y niños, como iguales portadoras y portadores de derechos que todas las personas deben poder gozar esta etapa, durante la cual se debe asegurar un correcto desarrollo físico y mental. Como parte de una estrategia intersectorial para tal efecto, la seguridad social debe brindar protección ante posibles riesgos de salud, pérdida de ingreso y falta de cuidados apropiados.

Los elementos de inclusión y respeto de la diversidad se orientan a garantizar el derecho a la seguridad social a grupos que tradicionalmente han estado excluidos, como personas trabajadoras informales, jornaleras, desempleadas o no remuneradas (en particular, las mujeres, que siguen dedicándose en mayor medida a labores domésticas y de cuidado), integrantes de pueblos originarios (que suelen habitar en zonas alejadas y donde la presencia de servicios

públicos es limitada e insuficiente), personas con discapacidad, parejas homosexuales (que en algunos lugares no tienen el mismo goce de derechos) y migrantes internas e internacionales. Lo anterior equivale a aplicar el principio de igualdad y no discriminación del enfoque de derechos, por lo que la atención a estos grupos debe ser prioritaria y no se debe descartar el uso de mecanismos de focalización que permitan llegar a ellos de manera más efectiva y eficiente; en última instancia, lo que se debe buscar es un acceso igualitario a las condiciones del bienestar.

A partir del desarrollo de los distintos conceptos integrados en la definición, en el siguiente apartado se presentan las transferencias y servicios que se consideran necesarios para el cumplimiento de los objetivos de la seguridad social, de manera enunciativa, pero no limitativa.

B. Componentes de la seguridad social: transferencias y servicios

Para identificar las transferencias y servicios que se deben incluir en un sistema de seguridad social que cumpla con los objetivos recién mencionados, se revisaron diversos instrumentos y observaciones de organismos internacionales, entre los que destacan el Convenio 102 de la OIT (que entró en vigor en 1955) y la *Observación general n.º 19* del Ecosoc, referente al derecho a la seguridad social, y que a su vez incluye material de la OIT y de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (ONU-CEDAW). Se establecen así un conjunto de transferencias y servicios que deben ser considerados como componentes de una seguridad social para el bien-

SEGURIDAD SOCIAL DESDE LA CISS

La seguridad social es un derecho humano que tiene como objetivo contribuir al bienestar personal y social, y que comprende un conjunto de transferencias y servicios de carácter solidario y público, cuya responsabilidad fundamental recae en el Estado, y que buscan proteger a los individuos y las colectividades ante riesgos sociales; que reducen la vulnerabilidad social; y promueven la recuperación ante las consecuencias de un riesgo social materializado, dignificando así las distintas etapas de la vida, y promoviendo la inclusión y el reconocimiento de la diversidad social.

TRANSFERENCIAS

Largo plazo:
pensiones

- * Vejez
- * Sobrevivientes y huérfanos
- * Discapacidad o incapacidad

Mediano y corto plazo:
apoyos y licencias

- * Maternidad y paternidad
- * Desempleo
- * Accidentes laborales y enfermedad

SERVICIOS

Salud

- * Atención en salud (con enfoque de salud pública)

Entorno digno y saludable

- * Vivienda
- * Agua y saneamiento
- * Alimentación nutritiva

Cuidado de la infancia

- * Estancias



Enfoque de derechos, género, intercultural e intergeneracional

Fuente: elaboración propia.

tar. En el diseño de las políticas y regulaciones referentes a estos elementos, se deben concebir como ejes transversales los enfoques de género, intercultural e intergeneracional.

C. Transferencias

Las transferencias buscarían compensar la falta de ingresos, ya sea a corto, mediano o largo plazo. Entre las transferencias de mediano y largo plazo entrarían las pensiones por vejez, así como las de personas sobrevivientes y huérfanas. Serían también de largo plazo las pensiones o apoyos por discapacidades que imposibiliten a las personas a encontrar un empleo o trabajar lo suficiente para lograr una remuneración adecuada. De menor duración serían las transferencias por accidentes laborales (siempre y cuando no generen incapacidades permanentes), por desempleo temporal y enfermedad.

En este rubro se integrarían las licencias de maternidad y paternidad compartidas. Las licencias de maternidad deben contemplar un periodo razonable con paga después del parto, que permitan la completa recuperación y reposo, así como los cuidados adecuados en los primeros días de vida del bebé. Como base, se debe considerar el Convenio 183 de la OIT, que establece un mínimo de 14 semanas recibiendo por lo menos dos terceras partes de la remuneración habitual. Un enfoque integral de género requiere el reconocimiento de la importancia de las licencias de paternidad como un componente central del bienestar de infantes, padres y madres, además de las diversidades de las familias en nuestros tiempos. La expansión de las licencias de paternidad remuneradas no sólo fortale-

ce los vínculos de hijas e hijos con sus padres, sino que también son un avance en la deconstrucción de roles de género en el cuidado y fomentan la permanencia de las mujeres en el mercado laboral.

Las transferencias pueden ser financiadas de distintas maneras y en montos diferenciados, pero es indispensable que sean otorgadas también a las y los trabajadores informales, prestando especial atención a quienes ganan por día laborado, ya sea como personas empleadas —en el trabajo doméstico, por ejemplo— o por actividades y servicios ocasionales. Muchas de estas personas sobreviven al día, por lo que una enfermedad debilitante, o cualquier otra condición que no les permita trabajar unos días, pueden suponer la falta del sustento más básico para ellas y sus dependientes, aun cuando se cuente con un servicio de atención médica. Se deben crear mecanismos de compensación que protejan a las y los trabajadores informales ante la pérdida de ingreso, por cualquier razón y aunque sea en un corto plazo, considerando la gran vulnerabilidad económica de quienes laboran en el sector informal en buena parte del continente. El cálculo del ingreso mínimo debe tomar en cuenta las necesidades por las que se requiere la transferencia y las realidades y desigualdades de cada sociedad, así como mecanismos eficaces y transparentes de entrega.

D. Servicios

Entre los servicios incluidos en la seguridad social se encuentra naturalmente la atención a la salud, pero ésta se debe integrar en un enfoque más amplio: el de la salud pública, que de manera general puede entenderse como:

Los esfuerzos gubernamentales para prevenir la enfermedad, prolongar la vida y promover la salud física y la eficiencia a partir del control de las infecciones comunitarias, la educación del individuo en los principios de higiene personal, la organización de servicios médicos y de enfermería para un diagnóstico temprano y los tratamientos preventivos, y el desarrollo de la maquinaria social que asegure a cada individuo en la comunidad un nivel de vida adecuado para mantener su salud.¹⁰⁷

Esta perspectiva es congruente con el enfoque de derechos y complementaria de la seguridad social integral que asegura un nivel de vida adecuado y permite el mantenimiento de la salud. Asimismo, tiene un importante componente comunitario y preventivo, fundamental para lograr sistemas de salud de cobertura amplia y acceso universal sostenibles. Si las instituciones de seguridad social son a la vez proveedoras de servicios de salud, deben buscar una estrecha colaboración con las autoridades nacionales, a fin de integrar estrategias de prevención y promoción de la salud.

¹⁰⁷ Winslow, "The Untilled Field of Public Health. Modern Medicine", *Science*, vol. 51, 1920, pp. 183-184.

Entre los servicios de la seguridad social, se consideran apoyos para asegurar una vivienda digna, acceso a agua y saneamiento, y una buena alimentación. Dichos elementos son de especial importancia para la protección de la niñez y la vejez, pero no por ello debe dejarse de lado su importancia para el resto de la población. Por ejemplo, hoy las personas jóvenes enfrentan grandes barreras para acceder a una vivienda propia, lo cual, a su vez, afecta sus posibilidades de ahorro —al tener que pagar rentas cada vez más altas—, de independencia y movilidad social, e incluso de comenzar una familia.¹⁰⁸ Esto es un problema recurrente en muchos países del continente y no es exclusivo de los sectores más pauperizados. De la misma manera, deben analizarse las necesidades alimenticias de la población en general y emprender acciones para atenderlas. Al pensar en estas prestaciones como un derecho y no como un apoyo a sectores tradicionalmente asistidos, se mejora la salud social, se evita que algunas personas caigan en la pobreza y, en general, se promueve el igual acceso a todos los derechos.

Otro servicio que el Estado debe garantizar es el cuidado en la primera infancia. Enfocar este servicio en los derechos de las niñas y los niños, y no en los de las personas de quienes dependen, permite poner en primer plano las necesidades de la población huérfana e infantil en situación de calle, además de combatir los roles de género sobre el cuidado. Esto es de gran importancia para quienes laboran

¹⁰⁸ Celade-CEPAL/FNUAP, *Juventud, población y desarrollo en América Latina y el Caribe. Problemas, oportunidades y desafíos*, Santiago de Chile, 2000; Imjuve, *Encuesta Nacional de Juventud 2010. Resultados generales*, México, 2011; y Fry, "For First Time in Modern Era, Living With Parents Edges Out Other Living Arrangements for 18- to 34-Year-Olds", Pew Research Center, Washington, D.C., 2016.

en el sector informal, y que muchas veces tienen que llevar a bebés de muy corta edad a trabajar en condiciones poco recomendables para su desarrollo o, en su defecto, pierden ingresos durante periodos significativos. La garantía de un adecuado cuidado de hijos e hijas permite una pronta reincorporación al trabajo de las madres y los padres que gozan de algún empleo y estimula la búsqueda de trabajo entre quienes carecen de él. Entendido como un derecho de la niñez, el cuidado debe estar regulado e integrar programas de estimulación temprana, correcta alimentación y facilidades de lactancia, factores fundamentales en la salud y el desarrollo de las niñas y los niños a lo largo de su vida.

Cabe notar que las transferencias y los servicios deben entenderse en función de las necesidades propias de cada sociedad, por lo que en una etapa inicial sería adecuado dar mayor prioridad a los grupos estructuralmente excluidos o a quienes se encuentren en un mayor riesgo de caer en la pobreza o de sufrir ante un desastre o catástrofe ambiental. Sin embargo, a esa primera etapa debe seguir la expansión universal de todos los elementos de la seguridad social, para que no queden como esfuerzos asistencialistas-paternalistas ni sean vistos por ciertos sectores como caridad a costa de su trabajo, sino que prevalezca el enfoque de los derechos universales. Cabe mencionar que estas prestaciones no se limitan a las mencionadas arriba y no son excluyentes de otro tipo de servicios dirigidos, por ejemplo a la recreación y al tiempo libre, entre otras posibilidades.

IV. CONCLUSIÓN: SEGURIDAD SOCIAL PARA TODAS LAS PERSONAS

Como se establece a lo largo del documento, el desarrollo de la seguridad social tiene dos vertientes que parecerían paralelas e incluso contradictorias. Por un lado, está fuertemente vinculada al empleo, pues sus orígenes están ligados al surgimiento del mercado laboral. Por otro lado, en 1948 se le reconoció como un derecho humano, por lo que su disfrute debe ser universal y no puede ser condicionado. No fue sino hasta las últimas dos décadas del siglo xx que comenzó un cuestionamiento serio de las implicaciones que tuvo tal reconocimiento, y de las posibilidades de reconciliar un derecho humano con un derecho que aún se asocia con la condición laboral. En estas reflexiones finales, la CISS busca aportar al debate y argumentar que estas características no son excluyentes, sino complementarias.

Para lograr la universalización de la seguridad social, se ha discutido la posibilidad de desvincularla del empleo y garantizar su acceso mediante mecanismos no contributivos o de contribución indirecta.¹⁰⁹ La idea es atractiva si consideramos que —de acuerdo con la OIT¹¹⁰— 3 de cada

¹⁰⁹ Behrendt y Nguyen, “Innovative Approaches for Ensuring Universal Social Protection for the Future of Work”, *ILO Future of Work Research Paper Series*, núm. 1, 2018.

¹¹⁰ OIT, *Protección social universal...*, *op. cit.*

10 personas del mundo carece de prestaciones de seguridad social. Además, el aumento de las maneras atípicas de trabajo¹¹¹ y de la economía compartida, también conocida como *gig economy*,¹¹² ha incitado una reflexión en torno a las consecuencias que tendrán estas transformaciones laborales en el funcionamiento de la seguridad social,¹¹³ así como la manera de expandir la cobertura.

En línea con el paradigma de la protección social, algunos gobiernos de América Latina y el Caribe han creado

¹¹¹ Se considera “empleo atípico” al que no cumple con las condiciones del empleo típico, a saber: trabajo de tiempo completo, por tiempo indefinido, con una relación laboral bilateral y subordinada. Algunos incluyen en la definición que el lugar de trabajo sea fuera de casa. Por oposición, se pueden identificar cuatro tipos de empleo atípico: temporal, de tiempo parcial, de agencia temporal y otras formas de empleo que involucra múltiples partes, subempleo y autoempleo dependiente. Este análisis se centra principalmente en las personas empleadas y, por lo tanto, excluye a quienes laboran de manera independiente o autónoma. Por su parte, el empleo formal es el regulado según las legislaciones nacionales, lo que normalmente supone protecciones y seguridad social. Se considera que los asalariados tienen un empleo informal si su relación de trabajo —de derecho o de hecho— no está sujeta a la legislación laboral nacional, el impuesto sobre la renta, la protección social o determinadas prestaciones (preaviso al despido, indemnización por despido, vacaciones anuales pagadas, licencia pagada por enfermedad, etc.). Por lo tanto, un empleo puede ser, por ejemplo, formal en tanto tiene un contrato y cotiza a la seguridad social, pero atípico, pues es sólo por una parte de la jornada o por un periodo delimitado. Para mayor información sobre estas definiciones, véase OIT, *Non-standard Employment Around the World: Understanding Challenges, Shaping Prospects*, Ginebra, 2016.

¹¹² Que puede entenderse como las actividades cuyos trabajos son esporádicos o de corta duración, y en la que se contrata a las personas para desempeñar actividades muy específicas.

¹¹³ Behrendt y Nguyen, *op. cit.*; Lund, *op. cit.*

programas básicos no contributivos,¹¹⁴ pero sin emprender esfuerzos decididos por equiparar sus niveles de protección con los que brindan los esquemas contributivos. Otras propuestas más extremas¹¹⁵ sugieren un conjunto básico de servicios universales que sustituyan el sistema de seguridad social contributiva, y que se financien mediante un incremento en el impuesto al consumo. En principio, ésta podría parecer una solución viable, pues además está en línea con la tendencia de la época de neoliberalización a eliminar las restricciones al movimiento de capitales alrededor del mundo. Al ser más fácil llevar las operaciones a lugares con menos cargas impositivas, como podrían ser las aportaciones patronales a la seguridad social, los esquemas contributivos parecen un desincentivo a la inversión, como se ha argumentado desde hace décadas.

Sin embargo, es importante mencionar los inconvenientes y limitaciones que podría tener la desvinculación completa entre la seguridad social y el empleo. En primer lugar, porque se obvia el origen histórico de la seguridad social y la manera en la que se interrelaciona con el modo de producción capitalista. Según se vio en la segunda sección de este documento, la seguridad social, al tiempo que ha sido un mecanismo para el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas trabajadoras, también ha servido al modo de producción capitalista, pues redujo la inestabilidad social y económica, así como los conflictos obreros que le dieron origen. Conviene

¹¹⁴ Sojo, *op. cit.*

¹¹⁵ Por ejemplo, Perry *et al.*, *Informality, Exit and Exclusion*, IBRD/Banco Mundial, Washington D.C., 2007; o Levy, *Buenas intenciones, malos resultados: política social, informalidad y crecimiento económico en México*, Océano, México, 2008.

apuntar que incluso la mejora de las condiciones de vida de los trabajadores trajo beneficios a los patrones, pues su mano de obra ahora tenía mejor salud y era más productiva. Las contribuciones patronales, entonces, pueden entenderse como el pago que hacen las empleadoras y los empleadores para conseguir condiciones mínimas de funcionamiento en sus correspondientes empresas y la obtención de ganancias. Por lo tanto, no debe eximirse al capital de aportar al financiamiento de la seguridad social.

En segundo lugar, porque las transferencias y servicios que se establecen mediante mecanismos basados en impuestos generales tienden a ofrecer paquetes con servicios de menor cobertura y calidad, como lo dejan claro programas e iniciativas como el Seguro Popular en México, o el Plan AUGE en Chile. Si bien han sido paliativos ante la exclusión de grandes sectores de los cuidados más básicos en salud, están lejos de alcanzar una cobertura suficiente de tratamientos e, incluso, de calidad en el servicio. El mismo diseño de este tipo de iniciativas reconoce que los servicios que incluyen son paquetes mínimos que el usuario tendrá que complementar por otros medios.¹¹⁶

En tercer lugar, como se mencionó en los capítulos anteriores, abandonar los esquemas contributivos sería financieramente insostenible, dadas las limitaciones políticas e institucionales de los Estados de América Latina y el Caribe para incrementar su carga impositiva como porcentaje del PIB, así como por el estancamiento reciente en la economía mundial y regional.

En cuarto lugar, desvincular por completo a la seguridad social del empleo podría representar una capitulación

¹¹⁶ Levy, *op. cit.*

parcial del Estado en la regulación de las relaciones laborales. Sobre todo cuando la precariedad del denominado “futuro del trabajo” no es una novedad, sino un lastre que aún tiene que resolverse. Por ejemplo, estos “nuevos” empleos de la economía compartida (*gig economy*) no distan mucho de formas de empleo conocidas desde el inicio mismo del capitalismo, como el trabajo por comisión en talleres domésticos o la contratación de personas para cumplir con tareas en un plazo definido. De lo que difieren es del “modelo típico” de empleo que se generó en los países de ingresos altos a lo largo del siglo xx, al tiempo que se expandía y legislaba la seguridad social. Estos trabajos “típicos” se desarrollaban en un lugar delimitado, en horarios establecidos, con una relación clara de subordinación al patrón, con un salario determinado de antemano y por tiempo indefinido.¹¹⁷ En los empleos atípicos e informales no se suelen cumplir estas condiciones y por eso parecen estar fuera del alcance de la seguridad social e incluso de regulaciones laborales. Sin embargo, un empleo atípico no niega la existencia de relaciones laborales, pues en muchos casos, todavía hay una persona que obtiene ganancias de las labores desarrolladas por otras, a las que no se les reconoce formalmente como empleadas. Además, la falta de contrato no elimina la posibilidad de una relación de dependencia salarial. Por lo tanto, desde la CISS se sostiene que los esfuerzos de universalización del derecho humano a la seguridad social no deben dejar a un lado la capacidad y la responsabilidad del Estado de regular las condiciones para un empleo digno y con acceso a la seguridad social.

Aún más, se debe reflexionar sobre la naturaleza misma del trabajo, más allá de su variante “típica” o formal. Por

¹¹⁷ OIT, *Non-standard Employment... op. cit.*

ejemplo, se han logrado avances en este tema en muchos países del continente en el caso de las personas trabajadoras del hogar. No obstante, aún queda pendiente reconocer la aportación a la economía de los trabajos no remunerados de cuidado y limpieza que hacen mayoritariamente las mujeres. En otro ejemplo, las economías compartidas deben reexaminarse para determinar en qué casos sí hay una relación laboral dependiente, aunque las y los empleadores sean reticentes a aceptarla, a fin de que el Estado pueda regularlas y se generen obligaciones de aportaciones patronales al sistema de seguridad social.

Lo anterior, por supuesto, no implica descartar los mecanismos no contributivos. Hay casos en los que estos últimos serán necesarios e ineludibles, sobre todo cuando las personas no participan en relaciones laborales o no tienen un patrón que pueda hacer sus aportaciones, como puede ser el caso de niñas y niños, las personas adultas mayores, con discapacidad, autoempleadas o cualquiera en situación de dependencia económica. Lo importante es que el debate se centre en buscar mecanismos eficientes de regulación y recaudación que hagan sostenible y justo un sistema de seguridad social universal.

Considerando el complicado panorama de los mercados laborales en el mundo, y reconociendo que el empleo formal no llegó a ser nunca la norma en la mayoría de los países de la región latinoamericana y caribeña, los Estados deben retomar y ajustar sus capacidades de regulación para enfrentar la precariedad asociada al futuro del trabajo y la que se arrastra del pasado,¹¹⁸ así como sus

¹¹⁸ Behrendt y Nguyen, *op. cit.*; Lund, *op. cit.*; y Alfars, Lund, y Moussie, "Approaches to Social Protection for Informal Workers: Aligning Produc-

capacidades de recaudación para garantizar la sostenibilidad y progresividad de la seguridad social. La responsabilidad última del Estado de garantizar el derecho a la seguridad social no debe significar necesariamente que sea el único encargado de financiar y proveer las prestaciones, pero sí implica su responsabilidad y su obligación de regular las variables que influyen en la consecución del disfrute universal del derecho humano a la seguridad social.

Entonces, para garantizar este derecho, es necesario reconocer su fuerte vinculación con el modo capitalista de producción que le dio origen y que domina aún la economía mundial y, por lo tanto, su inherente vinculación con el mercado laboral, sin que esto limite sus características y alcances. Se deben compatibilizar las dos dimensiones —la seguridad social como derecho humano y como derecho laboral— y, para hacerlo, es necesario que el *empleo formal* deje de ser la única puerta de acceso, pero que en su financiamiento siga considerándose la importancia de los esquemas contributivos en los términos ya explicados.

En consecuencia, el Estado debe ser rector de nuevos pactos sociales que imaginen arreglos políticos, fiscales e institucionales que permitan garantizar el derecho humano a la seguridad social. El nuevo pacto debe reconocer también la aportación de todos los tipos de trabajo, fortaleciendo así la solidaridad social. De esta manera, se podrán robustecer los esquemas de financiamiento contributivos que, al combinarse con esquemas financiados con impuestos generales, permitirán garantizar el acceso

tivity and Human Right Based Approaches”, *International Social Security Review*, núm. 4, vol. 70, 2017.

a la seguridad social a personas que históricamente han sido excluidas de ella.

Finalmente, la definición presentada en este documento deriva de la historia de la seguridad social, su reconocimiento como derecho humano, los trabajos previos de otros organismos internacionales y, sobre todo, las conquistas de los movimientos sociales de los últimos dos siglos y las demandas de justicia y bienestar que aún persisten. Se reconoce que hasta ahora la seguridad social ha sido herramienta para el bienestar de unos, pero no de todos, al estar atada a la formalidad en el empleo. Destaca también que la seguridad social debe adaptarse a su tiempo: a situaciones cambiantes en los mercados laborales, las dinámicas sociodemográficas, la diversidad social y las innegables consecuencias ambientales de las actividades humanas. Quizá lo más importante de señalar de manera inequívoca a la seguridad social como un derecho humano es regresar la atención al Estado como único responsable de garantizarla. Zygmunt Bauman¹¹⁹ argumentaba ya hace unos años que el principal obstáculo para la justicia social en el presente siglo no es la coerción totalitaria por parte de los gobiernos, sino la falta de “totalidades” capaces de asegurar la autonomía de la sociedad humana: ante el creciente valor que se le da a la sociedad civil ante el Estado, visto como enemigo de la libertad. El autor advierte que el desmantelamiento de los controles y las restricciones estatales, “lejos de hacer a la ‘sociedad civil’ libre y verdaderamente autónoma, la expone a las desvergonzadas reglas de las fuerzas del mercado ante las cuales los miembros de esa sociedad,

¹¹⁹ Bauman y Tester, *Conversations with Zygmunt Bauman*, Blackwell Publishers, Cambridge, 2001.

abandonados a sus propios recursos, no tienen los medios ni el poder para resistir".¹²⁰ La seguridad social se debe perfilar como herramienta de empoderamiento y resistencia, y como el regreso final del Estado a su responsabilidad de brindar bienestar.

¹²⁰ *Ibid.*, p. 139.

REFERENCIAS

- Abramovich, V., “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, núm. 8, 2006.
- Alfers, L., F. Lund, y R. Moussie, “Approaches to Social Protection for Informal Workers: Aligning Productivity and Human Right Based Approaches”, *International Social Security Review*, núm. 4, vol. 70, 2017.
- Banco Mundial, Social Protection Strategy Strategy; from Safety Net to Springboard, Washington D.C., 2001.
- , Base de datos, 2019. Disponible en <https://datos.bancomundial.org/>
- Banting, K., “Canada: Nation-building in a Federal Welfare State”, en H. Obinger, S. Leibfried y F. Castles, *Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.
- Barrientos, A., y D. Hulme, “Social Protection for the Poor and Poorest: an Introduction”, *Social Protection for the Poor and Poorest: Concepts, Policies and Politics*, Palgrave Macmillan, Hampshire, 2008.
- Barry, N. P., “The Philosophy of the Welfare State”, *Critical Review: A Journal of Politics and Society*, núm. 4, vol. 4, 1990.
- Bauman, Z., y K. Teser, *Conversations with Zygmunt Bauman*, Blackwell Publishers, Cambridge, 2001.

- Behrendt, C., y Q. Nguyen, “Innovative Approaches for Ensuring Universal Social Protection for the Future of Work”, *ILO Future of Work Research Paper Series*, núm. 1, 2018.
- Béland, D., y A. Waddan, “Why Are There no Universal Social Programs in the United States? A Historical Institutional Comparison with Canada”, *World Affairs*, 2017.
- Bertranou, F. M., “Conceptos, teorías y paradigmas de la protección social y la seguridad social. Desarrollo histórico de la seguridad social en América Latina”, Presentación en el curso Calidad de vida de personas mayores. Instrumentos para el seguimiento de políticas y programas, Celade, Santiago de Chile, 2003. Disponible en <https://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/7/13237/PP14.pdf>
- Bizberg, I., “El régimen de bienestar mexicano, del corporativismo al asistencialismo”, en I. Bizberg y M. Scott, *El Estado de Bienestar ante la globalización, el caso de Norteamérica*, El Colegio de México, México, 2012.
- , “Tipos de capitalismo y sistemas de protección social”, en I. Bizberg (ed.), *Variedades del capitalismo en América Latina: los casos de México, Brasil, Argentina y Chile*, El Colegio de México, México, 2015.
- Böger, T., y L. Leisering, “A New Pathway to Universalism? Explaining the Spread of ‘Social’ Pensions in the Global South, 1967-2011”, *Journal of International Relations and Development*, 2018.
- Briggs, A., “The Welfare State in Historical Perspective”, *European Journal of Sociology*, núm. 2, vol. 2, 1961.
- Castiglioni, R., *The Politics of Social Policy Change in Chile and Uruguay: Retrenchment versus Maintenance, 1973-1998*, Routledge, Nueva York, 2005.

- Cecchini, S., “Protección social con enfoque de derechos para la América Latina del siglo XXI”, *OPERA*, núm. 18, 2016.
- , y R. Martínez, *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*, CEPAL, Santiago de Chile, 2011.
- , y M. Nieves, “El enfoque de derechos en la protección social”, en S. Cecchini *et al.* (eds.), *Instrumentos de protección social: Caminos latinoamericanos hacia la universalización*, CEPAL, Santiago de Chile, 2015.
- , *et al.*, “Derecho y ciclo de vida: reordenando los instrumentos de protección social”, en S. Cecchini *et al.* (eds.), *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, CEPAL, Santiago, 2015.
- Celade-CEPAL/FNUAP, *Juventud, población y desarrollo en América Latina y el Caribe. Problemas, oportunidades y desafíos*, Santiago de Chile, 2000.
- Cichon, M., C. Behrendt, y V. Wodsak, “La iniciativa del Piso de Protección Social de las Naciones Unidas”, *Friedrich Ebert Stiftung: Análisis de Políticas Internacionales*, 2011.
- CEPAL, *Panorama social de América Latina, 2018*, Santiago de Chile, 2019.
- Crisp, R., “Well-Being”, en Edward N. Zalta (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, Stanford University Press, Stanford, 2017. Disponible en <https://plato.stanford.edu/archives/fall2017/entries/well-being/>
- Davy, U., “How Human Rights Shape Social Citizenship: On Citizenship and the Undersanding of Economic and Social Rights”, *Washington University Global Studies Law Review*, núm. 2, vol. 13, 2014.

- Díaz-Cayeros, A., F. Estévez, y B. Magaloni, B., *The Political Logic of Poverty Relief: Electoral Strategies and Social Policy in Mexico*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017.
- Draibe, S., y M. Riesco, “Latin America: A New Developmental Welfare State in the Making?”, en M. Riesco (ed.), *Latin America: a New Developmental Welfare State in the Making?*, Palgrave Macmillan/UNRISD, Nueva York, 2007.
- Ecosoc, “Artículo 9” de la *Observación general núm. 19. El derecho a la seguridad social*, 2008. Disponible en undocs.org/E/C.12/GC/19
- , *Nuevas cuestiones: la protección social. Notas de la Secretaría*, 2011. Disponible en undocs.org/E/CN.5/2011/8
- , *Emerging Issues: Social Protection*, ONU, Ginebra, 2010.
- Esping-Andersen, G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge, 1990.
- , *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, Oxford, 1999.
- Ewig, C., “Reform and Electoral Competition: Convergence Toward Equity in Latin American Health Sectors”, *Comparative Political Studies*, 2015.
- Fleury, S., “The Welfare State in Latin America: Reform, Innovation and Fatigue”, *Cadernos de Saúde Pública*, 2017.
- Fry, R., “For First Time in Modern Era, Living With Parents Edges Out Other Living Arrangements for 18- to 34-Year-Olds”, Pew Research Center, Washington, D.C., 2016.
- Garay, C., *Social Policy Expansion in Latin America*, Cambridge University Press, Nueva York, 2016.

- Garciamarín Hernández, H., *La fundación de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (1942)*, CISS, México, 2019.
- Goodin, R., "Work and Welfare: Towards a Post-Productivist Welfare Regime", *British Journal of Political Science*, 2001.
- Haggard, S., y R. Kaufman, *Development, Democracy and Welfare States: Latin America, East Asia, and Eastern Europe*, Princeton University Press, Princeton, 2008.
- Hamlin, A., "Welfare", en R. Goodin, P. Pettit y T. Pogge (ed.), *A Companion to Contemporary Political Philosophy*, vol. I, Blackwell Publishing, Malden, 2007.
- Huber, E., y J. Stephens, *Democracy and the Left: Social Policy and Inequality in Latin America*, The University of Chicago Press, Chicago, 2012.
- Ibarrarán, M. E., M. Reyes y A. Altamirano, "Medición de la vulnerabilidad ante desastres hidrometeorológicos extremos", en R. de la Torre, E. Rodríguez-Oreggia y I. Soloaga (eds.), *Política social y bienestar: México desde el año 2000*, Universidad Iberoamericana/CIDE, México, 2018.
- Imjuve, *Encuesta Nacional de Juventud 2010. Resultados generales*, México, 2011. Disponible en https://www.imjuventud.gob.mx/imgs/uploads/Encuesta_Nacional_de_Juventud_2010_-_Resultados_Generales_18nov11.pdf
- Judt, T., *Postguerra: una historia de Europa desde 1945*, Santillana, México, 2011.
- Kapsos, S., *Estimating Growth Requirements for Reducing Working Poverty: Can the World Halve Working Poverty by 2015?*, OIT, Ginebra, 2005.
- Korpi, W., "Social Policy and Distributional Conflict in the Capitalist Democracies. A Preliminary Comparative

- Framework”, *West European Politics*, núm. 3, vol. 3, 1980.
- Kus, B., “Neoliberalism, Institutional Change and the Welfare State: The Case of Britain and France”, *International Journal of Comparative Sociology*, 2006.
- Lakin, J., “The Possibilities and Limitations of Insurgent Technocratic Reform: Mexico’s Popular Health Insurance Program, 2001-2006”, tesis de doctorado, Harvard University, Cambridge, 2008.
- Laurell, A. C., Crisis, Neoliberal Health Policy, and Political Processes in Mexico, *International Journal of Health Services*, núm. 3, vol. 21, 1991.
- , “La política social en el proyecto neoliberal. Necesidades económicas y realidades socio-políticas”, *Cuadernos Médicos Sociales*, núm. 60, 1992.
- Levy, S., *Buenas intenciones, malos resultados: política social, informalidad y crecimiento económico en México*, Océano, México, 2008.
- Lund, F., “Social Protection, Citizenship and the Employment Relationship”, *WIEGO Working Papers*, núm. 10, 2009.
- Madrid, R., *Retiring the State: The Politics of Pension Privatization in Latin America and Beyond*, Stanford University Press, Stanford, 2003.
- Mancini, F., “Sociology and Risk: A Link in Permanent (Re) Construction”, en J. M. Chamberlain, *Medicine, Risk, Discourse and Power*, Routledge, Nueva York, 2016.
- Marshall, T. H., *Citizenship and Social Class and other Essays*, Cambridge University Press, Cambridge, 1950.
- Marx, K., *El capital: crítica de la economía política*, Siglo XXI Editores, México, 2009.

- Mendizábal Bermúdez, G., (2014). “Piso de protección social y mujeres”, en P. Kurczyn Villalobos, *Derechos humanos en el trabajo y la seguridad social. Liber Amicorum: en homenaje al doctor Jorge Carpizo Mc Gregor*, IJ-UNAM, Ciudad de México, 2014.
- Mesa-Lago, C., *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequality*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1978.
- , *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile, 1985.
- , “An Appraisal of a Quarter-Century of Structural Pension Reforms in Latin America”, *CEPAL Review*, vol. 84, 2004.
- Mostajo, R., *Gasto social y distribución del ingreso: caracterización e impacto redistributivo en países seleccionados de América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago de Chile, 2000.
- Nagesh, A., “Finland Basic Income Trial Left People ‘Happier but Jobless’”, *BBC News*, 8 de Febrero de 2019. Disponible en <https://www.bbc.com/news/>
- Neumayer, E., y Thomas Plümpner, “The Gendered Nature of Natural Disasters: the Impact of Catastrophic Events on the Gender Gap in Life Expectancy, 1981–2002”, *Annals of the Association of American Geographers*, núm. 3, vol. 97, 2007. DOI: 10.1111/j.1467-8306.2007.00563.x
- OCDE *Doing Better for Families*, 2011. Disponible en <http://dx.doi.org/10.1787/9789264098732-en>
- Offe, C., “Some Contradictions of the Modern Welfare State”, *Critical Social Policy*, 1982.
- OIT, *Seguridad social para todos: una inversión en la justicia social y en el desarrollo económico*, Ginebra, 2009.
- , *Piso de protección social para una globalización equitativa e inclusiva*. Informe del grupo consultivo pre-

- sidido por Michelle Bachelet convocado por la OIT con la colaboración de la OMS, Ginebra, 2011.
- , *La estrategia de desarrollo de los sistemas de seguridad social de la OIT. El papel de los pisos de protección social en América Latina y el Caribe*, Lima, 2014.
- , *Non-standard Employment Around the World: Understanding Challenges, Shaping Prospects*, Ginebra, 2016.
- , *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo: avance global sobre las tendencias del empleo femenino 2018*, Ginebra, 2018.
- , *Protección social universal para la dignidad humana, la justicia social y el desarrollo sostenible*, Informe de la 108ª reunión, Ginebra, 2019.
- , “Trabajo decente”, *Temas de la OIT*, 2019. Disponible en www.oit.org/global/topics
- ONU Mujeres, “Las mujeres en un mundo laboral en transformación: hacia un planeta 50-50 en 2030”. Disponible en <https://rds.org/es/novedades/las-mujeres-en-un-mundo-laboral-en-transformacion-hacia-un-planeta-50-50-en-2030>
- Ordóñez, G., *El Estado social en México: Un siglo de reformas hacia un sistema de bienestar excluyente*, El Colegio de la Frontera Norte/Siglo XXI Editores, Tijuana, 2017.
- Ortiz, I., *et al.*, “Reversing Pension Privatization: Rebuilding Public Pension Systems in Eastern European and Latin American Countries (2000-2018)”, *ILO Working Paper*, núm. 63, 2018.
- Perry, G., *et al.*, *Informality, Exit and Exclusion*, IBRD/Banco Mundial, Washington D.C., 2007.
- Pierson, C., y M. Leimgruber, “Intellectual Roots”, en F. Castles *et al.* (eds.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford University Press, Oxford, 2010.

- Polanyi, K., *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Beacon Press, Boston, 2001.
- Pribble, J., *Welfare and Party Politics in Latin America*, Cambridge University Press, Nueva York, 2013.
- Riedel, E., "The Human Right to Social Security: Some Challenges", en E. Riedel (ed.), *Social Security as a Human Right: Drafting a General Comment on Article 9 ICESCR - Some Challenges*, Springer, Nueva York, 2007.
- Rofman, R., I. Apella y E. Vezza, *Más allá de las pensiones contributivas: catorce experiencias en América Latina*, Banco Mundial, Buenos Aires, 2013.
- Rowthorn, B., y R. Ramaswamy, *Deindustrialization: Causes and Implications*, International Monetary Fund Working Paper, 1997. Disponible en <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/30/Deindustrialization-Causes-and-Implications-2161>
- Schmitt, C., et al., "The Global Emergence of Social Protection: Explaining Social Security Legislation 1820-2013", *Politics & Society*, núm. 4, vol. 43, 2015.
- Sepúlveda, M., *De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina*, CEPAL/Norwegian Ministry of Foreign Affairs, Santiago de Chile, 2014.
- Sinha, T., *Pension Reform in Latin America and its Lessons for International Policymakers*, Springer Science/Business Media, Nueva York, 2000.
- Skocpol, T., *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, 1995.
- Sojo, A., *Protección social en América Latina. La desigualdad en el banquillo*, CEPAL, Santiago de Chile, 2017.
- Spicker, P., "Principles of Social Welfare: an Introduction to Thinking about Welfare State", publicación libre, 2013.

- Disponible en <http://www.spicker.uk/books/Paul%20Spicker%20%20Principles%20of%20Social%20Welfare.pdf>
- Standing, G., "Social Protection", en A. Cornwall, & D. Eade, *Deconstructing Development Discourse: Buzzwords and Fuzzwords*, Oxfam, Oxford, 2010.
- Tonwsend, P., "Social Security and Human Rights", en P. Townsend (ed.), *Building Decent Societies*, Palgrave McMillan/ORI, Nueva York, 2009.
- Tzannatos, Z., "Women and Labor Market Changes in the Global Economy: Growth Helps, Inequalities Hurt and Public Policy Matters", *World Development*, núm. 3, vol. 27, 1999.
- Ullman, J. D., J. Leskovec y A. Rajaraman, *Mining of Massive Datasets*, Cambridge University Press, 2014. Disponible en <http://www.mmms.org/#ver21>
- Vargas, L., "Los retos de los sistemas de protección social en América Latina y el Caribe ante los desastres", en S. Cecchini *et al.* (eds.), *Instrumentos de protección social: Caminos latinoamericanos hacia la universalización*, CEPAL, Santiago de Chile, 2015.
- Velázquez, R., y J. Ferrero, "Social Policy Expansion, Democracy and Social Mobilization in Latin America: Healthcare Reform in Brazil and Mexico", *Journal of Iberian and Latin American Research*, núm. 2, vol. 22, 2016.
- Wilensky, H., *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditure*, University of California Press, Berkeley, 1975.
- Williamson, John (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened*, Institute for International Economics, Washington, D.C., 1990.
- Winslow, C., "The Untilled Field of Public Health. Modern Medicine", *Science*, vol. 51, 1920.

Zimmermann, A., "Social Vulnerability as an Analytical Perspective", *Population Europe Discussion Papers*, núm. 4, 2017.

La seguridad social es un derecho humano; debido a esto, los Estados tienen la obligación jurídica de darle cobertura a toda la población, sin importar su edad, situación laboral o estatus migratorio. Históricamente, sin embargo, ha estado siempre vinculada al trabajo formal y las conquistas sindicales, por lo que se ha excluido a amplios grupos sociales.

En este cuaderno se analizan ambas dimensiones de la seguridad social —como derecho laboral y derecho humano— y se hace una propuesta para hacerlas compatibles. Además, se recupera su carácter público y la rectoría del Estado, y se considera la naturaleza cambiante de los riesgos sociales.

Esta propuesta conceptual, que pone en el centro el bienestar de las personas y las sociedades, será la guía de los trabajos de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS). Estamos seguros de que este trabajo nutrirá el debate sobre qué es y qué deberá ser la seguridad social en el siglo XXI.

ISBN: 978-607-8088-49-2



9 786078 088492