



Organización
Internacional
del Trabajo

RATIFIQUE
C102

El Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102)

Preguntas
& respuestas

1. ¿Cuál es la diferencia entre seguridad social y protección social?

- ▶ Para la OIT, los conceptos de “seguridad social” y “protección social” se utilizan indistintamente y abarcan todas las medidas destinadas a proporcionar seguridad de ingresos y asistencia médica a todas las personas que necesitan dicha protección. Esto suele lograrse a través de sistemas de protección/seguridad social que proporcionan prestaciones y servicios a lo largo de todo el ciclo de vida y, en particular, en caso de enfermedad, discapacidad, maternidad, accidentes del trabajo, desempleo, vejez, fallecimiento de un miembro de la familia proveedor de ingresos, o en relación con el cuidado de los hijos. Estos sistemas deben basarse en el principio de solidaridad social y, por lo tanto, deben financiarse colectivamente mediante mecanismos contributivos, no contributivos (impuestos) o una combinación de ambos para mancomunar los riesgos, es decir, mediante regímenes de seguro social, asistencia social o prestaciones universales.
- ▶ Sin embargo, en algunos contextos nacionales, el término “seguridad social” se utiliza como sinónimo de seguro social y hace referencia a los mecanismos que: 1) se financian mediante las cotizaciones de trabajadores y empleadores antes de que se produzca la contingencia; 2) se basan en el principio de la agrupación de riesgos y la solidaridad, 3) incluyen la noción de una garantía (ya sea en relación con las prestaciones económicas o los servicios médicos).
- ▶ La “protección social” se considera a veces en un sentido más restringido, refiriéndose únicamente a las medidas de asistencia social sujetas a la comprobación de recursos y dirigidas a los miembros más pobres y vulnerables de la sociedad, aunque también a las medidas universales. Sin embargo, también puede entenderse que tiene un carácter más amplio, integrando servicios y medidas sociales adicionales como los relacionados con la educación, la vivienda y el agua y el saneamiento.
- ▶ La OIT hace hincapié en el compromiso común de construir sistemas universales de protección social, incluidos pisos de protección social, que implican “acciones y medidas destinadas a hacer realidad el derecho humano a la seguridad social, instaurando progresivamente y manteniendo sistemas de protección social adaptados a cada país, de manera que todas las personas tengan acceso a una protección integral, adecuada y sostenible a lo largo del ciclo de vida, en consonancia con las normas de la OIT”.

2. ¿El Convenio núm. 102 tiene en cuenta los planes y programas que carecen de una base jurídica?

- ▶ Un país que ratifica un convenio internacional del trabajo se compromete a aplicarlo en la legislación y la práctica nacionales y a informar periódicamente sobre su aplicación. El Convenio núm. 102 requiere específicamente que todos los Estados que lo ratifiquen proporcionen *“información completa sobre la legislación que dé efecto a las disposiciones del Convenio”* (artículo 76). Por lo tanto, los planes y programas que carecen de bases legales no pueden utilizarse para demostrar el cumplimiento de las disposiciones del Convenio.
- ▶ No obstante, el Convenio núm. 102 ofrece a los Estados una gran flexibilidad para determinar varias cuestiones a través de la legislación y la reglamentación nacionales. Por ejemplo, los Estados pueden especificar por ley cómo y cuándo se puede suspender una pensión de vejez cuando el beneficiario continúa trabajando. Del mismo modo, la legislación nacional debe definir el grado de incapacidad permanente necesario para que las personas tengan derecho a una pensión de invalidez.
- ▶ Es importante que los sistemas de protección social se basen en marcos jurídicos sólidos porque: 1) garantizan que la protección social es un derecho y no una cuestión de caridad, 2) aseguran la estabilidad de los programas y una estrategia a largo plazo, 3) contribuyen a la previsibilidad y la sostenibilidad, 4) permiten distinguir entre titulares de derechos y titulares de deberes, 5) defienden los derechos e incorporan salvaguardas contra la gobernanza arbitraria, 6) permiten una supervisión más efectiva por parte del Estado y los defensores públicos (por ejemplo, el Defensor del Pueblo), y 7) ofrecen mayores garantías de un diálogo social y público más amplios, debido proceso y financiación.



3. ¿Comprende el Convenio núm. 102 a personas distintas a los asalariados?

- ▶ Aunque a menudo se piensa que el Convenio núm. 102 sólo se ocupa de la protección social de los asalariados, el Convenio reconoce que hay muchas formas de proporcionar protección social. Como tal, establece unos niveles mínimos de protección que deben garantizarse en relación con los “asalariados”, pero también respecto de las “personas económicamente activas” y los “residentes cuyos recursos durante la contingencia protegida no excedan de límites prescritos” (establecidos a nivel nacional) o “todos los residentes” en algunos casos específicos. En otras palabras, el Convenio núm. 102 prevé mecanismos que proporcionan prestaciones relacionadas con los salarios (es decir, regímenes de seguro social), prestaciones de cuantía uniforme, y prestaciones sujetas a los recursos (es decir, regímenes de asistencia social). En el caso de la atención médica, el Convenio núm. 102 también considera las prestaciones basadas en la residencia (es decir, regímenes universales).
- ▶ El Convenio núm. 102 ofrece a cada Estado parte la posibilidad de determinar cuál de estos tres mecanismos utilizará para demostrar el cumplimiento de cada una de las contingencias que haya aceptado. En otras palabras, un Estado que tenga un régimen de asistencia social que proporcione prestaciones de enfermedad, desempleo y vejez a las personas con bajos ingresos puede utilizar dicho mecanismo para demostrar su conformidad con el Convenio núm. 102.
- ▶ Además, el Convenio establece puntos de referencia mínimos para cada uno de estos mecanismos, entendiendo que cada país puede ir más allá de estos niveles mínimos y proporcionar una mayor protección tanto en lo que respecta a las personas protegidas como al nivel de las prestaciones garantizadas por la legislación nacional.
- ▶ En resumen, el Convenio núm. 102 no solo se ocupa de la protección de los trabajadores asalariados, sino también de los trabajadores por cuenta propia, de las personas con bajos ingresos y de los residentes (en el caso de la asistencia médica).



4. ¿El Convenio núm. 102 se limita a los regímenes de seguro social?

- ▶ El Convenio núm. 102 no aboga por un modelo único de seguridad social. Permite que cada Estado ratificante considere la combinación óptima de métodos y enfoques de financiación y administración para garantizar la protección requerida, siempre y cuando cumpla con los puntos de referencia mínimos y los principios que establece.
- ▶ Específicamente, el Convenio núm. 102 considera que la protección social puede lograrse a través de dos mecanismos principales de financiación: la financiación mediante las cotizaciones de trabajadores y empleadores basadas en los salarios o ingresos (es decir, los regímenes de seguro social), y la financiación a través de los impuestos (incluidas disposiciones como las prestaciones universales y los regímenes de asistencia social), o una combinación de ambos. Por lo tanto, la aplicación del Convenio núm. 102 no se limita a los regímenes de seguro social.
- ▶ En la práctica, los límites entre los regímenes contributivos y los no contributivos/financiados mediante impuestos no suelen estar bien definidos. Los regímenes de seguridad social también se benefician de una parte de los ingresos generales, por ejemplo para subsidiar las cotizaciones de las personas con ingresos bajos o para cubrir costos asociados con las prestaciones y su administración (ya sea previsto por ley o mediante transferencias *ad hoc* para cubrir posibles déficits).
- ▶ La experiencia muestra que los países que han alcanzado con éxito la cobertura universal o casi universal con frecuencia lo han hecho utilizando una combinación de mecanismos y fuentes de financiación.

5. ¿Cuál es la diferencia entre los regímenes contributivos y los regímenes no contributivos?

Regímenes contributivos

- ▶ Los regímenes contributivos son aquellos en que las contribuciones pagadas por las personas protegidas (beneficiarios reales o potenciales) y sus empleadores, determinan directamente el derecho a las prestaciones (derechos adquiridos). Los regímenes de seguro social son la forma más común de regímenes contributivos de la seguridad social. A diferencia de los seguros comerciales, los seguros sociales no tienen ánimo de lucro y su objetivo es garantizar un determinado nivel de vida y el acceso a la asistencia médica mediante la creación de mecanismos de solidaridad entre los participantes del régimen.
- ▶ En estos regímenes, las prestaciones dependen de los ingresos anteriores del afiliado y del número de cotizaciones pagadas (es decir, del historial contributivo). Por lo general, el afiliado debe acreditar un determinado número de cotizaciones para tener derecho a una prestación cuando se produzca la contingencia. La cuantía de la prestación también suele depender del historial de cotizaciones del beneficiario y de sus ingresos anteriores (por ejemplo, las pensiones de vejez pueden calcularse en función del ingreso promedio durante la trayectoria profesional).
- ▶ En combinación con otras medidas, la inclusión de trabajadores que operan en la economía informal en los mecanismos contributivos de la seguridad social puede ser un poderoso motor para su transición a la economía formal. Esto también podría reforzar el potencial y la sostenibilidad del sistema contributivo al ampliar la agrupación de riesgos. Pese a que la ampliación de los mecanismos contributivos de seguridad social ayuda a aliviar las presiones sobre las prestaciones financiadas con impuestos, podría requerir cierto grado de subvención, al menos al principio, para cubrir algunas o todas las cotizaciones o los costos de las prestaciones.

Regímenes no contributivos (financiados con impuestos)

- ▶ Los regímenes no contributivos (financiados con impuestos) incluyen una amplia gama de regímenes, incluidos los regímenes universales para todos los residentes (como los servicios nacionales de salud), los regímenes por categorías para ciertos grupos amplios de la población (por ejemplo, para los niños menores de una edad determinada o las personas mayores de una cierta edad), y los regímenes de prestaciones sujetas a

la comprobación de recursos (tales como los regímenes de asistencia social). Los regímenes no contributivos suelen financiarse con cargo a impuestos u otros ingresos del Estado (por ejemplo, ingresos asignados a fines específicos) o, en determinados casos, a través de donaciones o préstamos externos. Las prestaciones pueden ser en efectivo o en especie.

- ▶ Los regímenes de prestaciones sujetos a la comprobación de recursos desempeñan un papel clave en la reducción de la pobreza siempre que las prestaciones, junto con otras medidas de apoyo (por ejemplo, políticas relacionadas con la vivienda, la educación, el agua y el saneamiento, el transporte público, etc.), garanticen que se alcancen los niveles mínimos de ingresos definidos a nivel nacional para proporcionar niveles adecuados de protección. Puede tratarse de los umbrales de pobreza aceptados o del valor monetario de un conjunto de bienes y servicios necesarios.
- ▶ Los regímenes no contributivos (financiados con impuestos) son especialmente relevantes para las personas que no están cubiertas por los regímenes contributivos, ya sea porque han trabajado en la economía informal o porque no han cumplido las condiciones para tener derecho a una prestación, ya que pueden proporcionar una seguridad básica de ingresos y acceso a la asistencia médica, garantizando así una vida digna.
- ▶ Los niveles y el alcance de las prestaciones de seguridad social proporcionados a través de mecanismos de protección social no contributivos no suelen guardar relación con los niveles de ingresos del país y, por lo tanto, suelen ser inferiores a los que disfrutaban los trabajadores afiliados a la seguridad social contributiva. Esto aplica sobre todo a las prestaciones que proporcionan seguridad de los ingresos; la situación es diferente con respecto a la protección de la salud. En muchos casos, los niveles de las prestaciones son insuficientes para satisfacer las necesidades de las personas. Por este motivo, el Estado debe asegurar la extensión de las prestaciones no contributivas adecuadas a todas las personas que las necesitan, en el marco de un piso mínimo de protección social definido a nivel nacional, para garantizar que las personas no cubiertas por los mecanismos contributivos tengan acceso al menos a una seguridad básica de ingresos y a los cuidados esenciales, ampliando al mismo tiempo la cobertura de los mecanismos contributivos, en particular mediante políticas de formalización, a fin de garantizar que un mayor número de personas pueda recibir progresivamente una mejor protección.

6. ¿Pueden utilizarse los regímenes de asistencia social específicos para aplicar el Convenio núm. 102?

- ▶ Como se mencionó anteriormente, el Convenio núm. 102 reconoce que no existe una única forma de garantizar y administrar la protección social. Por lo tanto, establece tres tipos principales de mecanismos a través de los cuales los Estados pueden demostrar el cumplimiento de los requisitos del Convenio, a saber: regímenes que cubren a los trabajadores asalariados; regímenes que cubren a la población económicamente activa; y regímenes sujetos a la comprobación de recursos.
- ▶ Así pues, los Estados que conceden prestaciones de enfermedad, desempleo, vejez, prestaciones familiares y por hijos a cargo, invalidez y/o supervivencia, por medio de regímenes que cubren a todos los residentes cuyos recursos durante la contingencia no superan los límites establecidos por la ley (es decir, regímenes de asistencia social sujetos a la comprobación de recursos), pueden utilizarlos para demostrar que se ajustan a los puntos de referencia y principios establecidos en el Convenio núm. 102.
- ▶ En otras palabras, los regímenes de asistencia social dirigidos a las personas cuyos recursos son inferiores a un determinado valor de referencia establecido por la ley, pueden utilizarse para aplicar el Convenio núm. 102, siempre que estén fundamentados en un marco jurídico y cumplan con la cobertura, las condiciones de calificación, los niveles y la duración de las prestaciones y los principios establecidos en el Convenio.

7. ¿Pueden utilizarse los regímenes de responsabilidad del empleador y de indemnización de los trabajadores para aplicar el Convenio núm. 102?

- ▶ En los regímenes de responsabilidad directa del empleador, la compensación de un trabajador o de sus familiares supervivientes es una responsabilidad legal impuesta al empleador. Dado que la carga financiera del cumplimiento de esta obligación recae exclusivamente en los empleadores, las normas de seguridad social de la OIT no contemplan estos mecanismos por no ser compatibles con el principio de financiación colectiva, según el cual las prestaciones se financian por medio de cotizaciones o impuestos, o una combinación de ambos. La financiación colectiva es clave para la seguridad social, ya que permite la agrupación de riesgos y la solidaridad tanto para los trabajadores como para los empleadores.
- ▶ Los regímenes de responsabilidad del empleador pueden suponer una carga excesiva para los empleadores, especialmente para las microempresas y las pequeñas unidades económicas. Por ejemplo, una pequeña empresa podría tener dificultades para continuar pagando el salario de una mujer durante la licencia de maternidad y, al mismo tiempo, pagar el salario de su reemplazo. Esto puede dar lugar a la falta de cumplimiento y hacer que la protección sea en gran medida ineficaz (por ejemplo, en caso de insolvencia del empleador). En tales casos, la revisión judicial es el único recurso que tienen los trabajadores para reclamar una compensación, pero estos procesos pueden ser muy largos y costosos. Por lo tanto, los mecanismos de seguro social constituyen un importante mecanismo de agrupación y planificación de riesgos que permite a las empresas distribuir las contribuciones para maternidad y otras prestaciones a lo largo de un período de tiempo más prolongado y de forma más previsible, algo esencial sobre todo para las microempresas y las pequeñas unidades económicas.
- ▶ Además, los regímenes de responsabilidad del empleador pueden dar lugar a prácticas discriminatorias. Por ejemplo, contra las mujeres, ya que los empleadores pueden no estar dispuestos a contratar, retener o ascender a mujeres en edad fértil debido a los posibles costos derivados del pago continuado del salario (o parte del mismo) durante la licencia de maternidad, o en contra de personas con determinadas condiciones médicas, por razones similares relacionadas con el pago de las prestaciones de enfermedad.
- ▶ En resumen, los mecanismos de financiación colectiva proporcionan mejor protección y aseguran mayor igualdad de trato, solidaridad y distribución de riesgos, y se ajustan al Convenio núm. 102.



8. ¿Pueden los Estados limitar sus disposiciones en materia de protección social a las normas mínimas establecidas en el Convenio núm. 102?

- ▶ El Convenio núm. 102 es la norma mínima de seguridad social. En otras palabras, un Estado parte siempre puede proporcionar una mejor protección, es decir, por encima de los puntos de referencia mínimos establecidos en el Convenio (por ejemplo, proteger a más personas, establecer tasas de reemplazo más elevadas, proporcionar prestaciones de mayor duración, etc.), pero su legislación y práctica nacionales deben garantizar, como mínimo, que las prestaciones cumplen en todo momento los puntos de referencia establecidos.
- ▶ La Constitución de la OIT establece claramente que los Estados Miembros no deben utilizar la ratificación de un convenio para menoscabar cualquier derecho que garantice a los trabajadores condiciones más favorables que las que figuren en el convenio (parr.8, art.19).

9. ¿Pueden utilizarse los regímenes de cotizaciones definidas para aplicar el Convenio núm. 102?

Las normas de la OIT en materia de seguridad social no descartan ningún tipo de régimen. En la medida en que el régimen o programa de seguridad social ofrezca protección frente a los riesgos sociales en la forma establecida en el Convenio y respete sus principios, puede ser considerado conforme al Convenio.

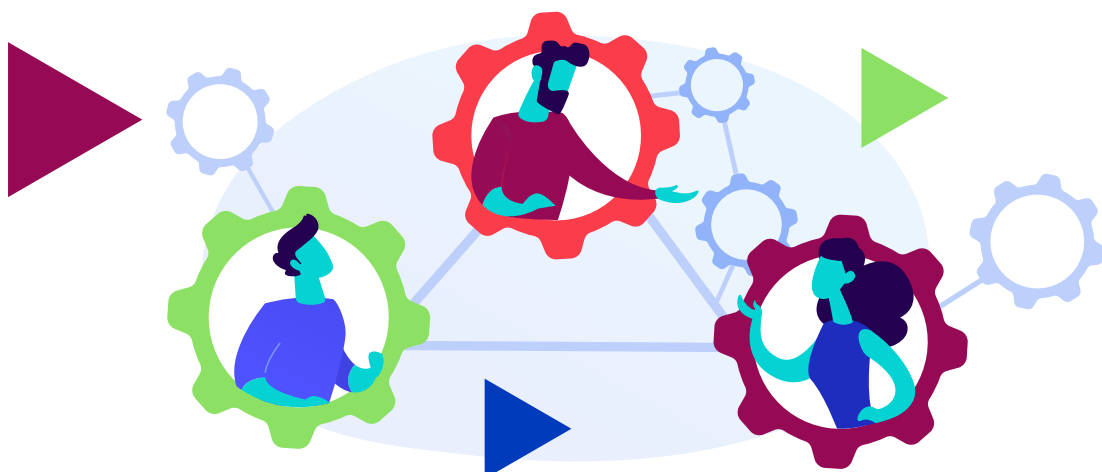
Sin embargo, en la mayoría de los casos, los regímenes de cotizaciones definidas, también denominados cuentas de ahorro individuales, no cumplen con estos principios fundamentales y puntos de referencia, incluso en lo concerniente al:

- ▶ **Principio de garantía de prestaciones mínimas y definidas:** Para estar en conformidad con el Convenio, las pensiones deben pagarse periódicamente y su nivel debe ser al menos igual al 40 por ciento de los ingresos anteriores para cualquier persona que gane igual o menos que un trabajador calificado, conforme a la definición del Convenio. En la mayoría de los casos, los regímenes de cotizaciones definidas no ofrecen garantías legales de que las prestaciones serán adecuadas y previsibles, ya que su nivel está relacionado con el comportamiento del mercado.
- ▶ **Principio de ajuste periódico:** Las pensiones deben mantener su poder adquisitivo a lo largo del tiempo mediante ajustes periódicos que tengan en cuenta las variaciones del costo de la vida. Por lo general, los regímenes de cotizaciones definidas no proporcionan automáticamente prestaciones anualizadas y, cuando lo hacen, esas prestaciones no suelen estar indexadas a los precios. Así, los pensionistas soportan el riesgo de inflación en los regímenes de cotizaciones definidas, mientras que los regímenes de prestaciones definidas suelen ajustarse al índice inflacionario de precios o salarios.
- ▶ **Principio de garantía de las prestaciones durante toda la contingencia:** Las prestaciones deben proporcionarse durante toda la contingencia. Por ejemplo, en caso de vejez, hasta que el beneficiario fallezca. Dado que en muchos regímenes de cotización definida las prestaciones se calculan en función del capital que cada asegurado tiene en su cuenta de ahorro individual, cuando el capital acumulado en esta cuenta se agota, el derecho a las prestaciones puede desaparecer incluso si el riesgo social continua. En algunos regímenes de pensiones,

la legislación nacional puede prescribir la posibilidad de que un pensionista adquiera una renta vitalicia con sus ahorros; sin embargo, en la práctica el mercado de rentas vitalicias puede ser limitado o inexistente, ya que el sector asegurador puede no estar interesado en ofrecer tales instrumentos financieros dado el riesgo y la incertidumbre a largo plazo que conllevan (es decir, el riesgo de que el beneficiario viva más de lo previsto).

- ▶ **Principio de financiación colectiva:** Las normas de seguridad social de la OIT se basan en la premisa de que los riesgos se comparten entre los miembros de la comunidad y no en la transferencia de riesgos del mercado a los individuos. Por lo tanto, las prestaciones deben financiarse colectivamente mediante cotizaciones o impuestos, o ambos, respetando que el total de las cotizaciones de seguro a cargo de las personas protegidas no supere el 50 por ciento del total de los recursos destinados a la protección de los trabajadores asalariados y de sus cónyuges e hijos. Por lo general, en los regímenes de cotización definida, el impacto negativo de los riesgos de las inversiones en los mercados financieros y de los riesgos del mercado laboral (como los periodos de desempleo o de bajos ingresos) se transfiere a los individuos, con la consiguiente desvinculación del Estado.
- ▶ **Principio de gestión participativa:** La seguridad social debe administrarse conjuntamente o en consulta con los representantes de las personas protegidas, especialmente cuando la administración no esté confiada a una institución reglamentada por las autoridades públicas o a un departamento gubernamental responsable ante un Parlamento. En varios casos, los regímenes de cotizaciones definidas de gestión privada no permiten a los afiliados participar en la administración.

En particular, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) ha observado que los regímenes de pensiones basados en la capitalización de los ahorros individuales administrados por fondos de pensiones privados se estructuraban sin tener en cuenta no solo los principios de solidaridad, participación en los riesgos y financiación colectiva, que constituyen la esencia de la seguridad social, sino también los principios que propugnan una gestión transparente, responsable y democrática de los regímenes de pensiones con la participación de representantes de las personas aseguradas.



10. ¿Pueden utilizarse mecanismos de seguro voluntario para aplicar el Convenio núm. 102?

- ▶ El principio establecido en el Convenio, en su artículo 6, es el del seguro obligatorio; no obstante, la protección proporcionada a través de mecanismos de seguro voluntario puede considerarse para las siguientes contingencias: asistencia médica, enfermedad, desempleo, vejez, maternidad (únicamente asistencia médica), invalidez y prestaciones en caso de pérdida del proveedor de ingresos familiares, siempre que se cumplan las siguientes condiciones:
 - a) el régimen de seguro voluntario esté controlado por las autoridades públicas o administrado por los interlocutores sociales con arreglo a las normas establecidas en las leyes y reglamentos nacionales;
 - b) el régimen de seguro voluntario cubra a un número considerable de personas que ganan un salario igual o inferior al de una persona que realiza un trabajo manual calificado (como se define en el Convenio);
 - c) se cumplan los puntos de referencia y los principios establecidos en el Convenio, incluidos los relativos al nivel mínimo y la duración de las prestaciones.
- ▶ En la práctica, la cobertura voluntaria conduce a una selección adversa, a una distribución de riesgos limitada y a incentivos disfuncionales. Muchos ejemplos muestran que la cobertura voluntaria rara vez conduce a una extensión significativa de la cobertura efectiva.

11. ¿Se ajustan los niveles y el alcance establecidos en el Convenio núm. 102 a la realidad de los países de ingresos bajos y medianos?

- ▶ El Convenio núm. 102 no busca establecer un único nivel internacional de prestaciones que sea igual para todos los contextos nacionales. Más bien, reconoce que las circunstancias nacionales son diferentes y que lo que constituye un nivel adecuado de prestaciones varía de un país a otro. Por lo tanto, para determinar si el nivel de prestaciones en un país es adecuado con respecto a los puntos de referencia establecidos en el Convenio núm. 102, proporciona un mecanismo para identificar un salario de referencia pertinente en el país en cuestión. Esto asegura que la evaluación refleje las realidades nacionales.
- ▶ Teniendo en cuenta las dificultades que entraña la construcción de un sistema de protección social integral, especialmente para los países de ingresos bajos y medianos, los Estados pueden ratificar el Convenio aunque su sistema no cubra todavía los nueve riesgos sociales. De hecho, en la medida en que su sistema cubra tres riesgos sociales y uno de ellos sea el desempleo, la vejez, los accidentes del trabajo, la invalidez o las prestaciones de sobrevivientes, pueden ratificar el Convenio y ampliar sus obligaciones a medida que se desarrolle el sistema de protección social.
- ▶ Además, reconociendo que algunas economías nacionales y recursos médicos todavía están en una etapa de desarrollo, el Convenio núm. 102 contiene cláusulas de flexibilidad que, de forma excepcional y temporal, permiten a los países demostrar el cumplimiento con puntos de referencia menos estrictos. Esto hace que la norma sea más fácilmente accesible para los países de ingresos bajos y medianos, porque, en primer lugar, el ámbito de aplicación puede limitarse a las empresas industriales, y no a todos los sectores económicos y, en segundo lugar, el ámbito de aplicación puede limitarse a las empresas más grandes, lo que se ajusta al patrón de desarrollo de la seguridad social observado en muchos países.
- ▶ En el mismo sentido, se permite temporalmente a los países de ingresos bajos y medianos aplicar el Convenio núm. 102 sobre la base de un conjunto reducido de servicios médicos para los accidentes del trabajo, o reducir la duración del pago de las prestaciones, por ejemplo en el caso de las prestaciones de enfermedad.

12. El Convenio núm. 102 es el convenio emblemático que establece las normas mínimas de seguridad social, pero ¿existen otras normas internacionales de seguridad social relevantes?

- ▶ Sobre la base del modelo establecido por el Convenio núm. 102, los Miembros tripartitos de la OIT adoptaron posteriormente otros cinco Convenios (cada uno de ellos acompañado de una Recomendación) que establecen normas de protección más elevadas -en cuanto a las personas cubiertas y el nivel de las prestaciones- para ocho de las nueve contingencias cubiertas por el Convenio núm. 102. Estos son:
 1. el Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 (núm. 121) y la Recomendación núm. 121 conexas;
 2. el Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128) y la Recomendación núm. 131 conexas;
 3. el Convenio sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969 (núm. 130) y la Recomendación núm. 134 conexas;
 4. el Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168) y la Recomendación núm. 176 conexas;
 5. el Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183) y la Recomendación núm. 191 conexas.
- ▶ Además, el Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962 (núm. 118) y el Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1982 (núm. 157), y la Recomendación núm. 167 conexas, orientan a los países en la operacionalización del derecho a la seguridad social para los migrantes y sus familias.
- ▶ Otros convenios y recomendaciones, como el Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189), la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204) o la Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017 (núm. 205) también incluyen referencias pertinentes a la seguridad social.



13. ¿Qué es la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202) y cómo puede contribuir a ampliar la protección social?

- ▶ La adición más reciente al cuerpo de normas internacionales de seguridad social, la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), establece una visión estratégica sobre cómo lograr la protección social universal, teniendo en cuenta las múltiples lagunas y desafíos tanto en términos de cobertura, suficiencia e integralidad de la protección como de la sostenibilidad financiera. No sustituye, sino que complementa el Convenio núm. 102 y las normas superiores adoptadas posteriormente, integrándolos en esta visión estratégica.
- ▶ La estrategia para colmar las lagunas de cobertura y lograr la cobertura universal es bidimensional, a saber: 1) los Estados deben proporcionar al menos niveles básicos de protección a todas las personas necesitadas mediante el establecimiento de un nivel mínimo de protección social definido a escala nacional con carácter prioritario; y 2) garantizar progresivamente niveles más elevados de protección al mayor número posible de personas guiándose por el Convenio núm. 102 y por normas internacionales más avanzadas en materia de seguridad social.
- ▶ La Recomendación núm. 202 también proporciona orientaciones sobre el diseño y puesta en marcha de políticas y estrategias nacionales de extensión de la seguridad social como vehículo principal hacia el objetivo de la protección social universal, en consonancia con la estrategia bidimensional que establece. La adopción de tales políticas tiene el mérito de situar la temática de la protección social en un lugar más destacado de la agenda gubernamental y a la par de otras políticas públicas importantes, especialmente, las políticas de empleo. También facilita la coordinación, coherencia e integración con otras políticas, en particular, las políticas económicas, de empleo y fiscales.

Pisos de protección social (Parte II de la Recomendación núm. 202)

- ▶ Según la Recomendación núm. 202, los pisos de protección social constituyen conjuntos de garantías básicas de seguridad social definidos a nivel nacional que aseguran una protección destinada a prevenir o a aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social. Como mínimo, el Estado debería asegurar cuatro garantías, a saber: 1) el acceso a una atención de salud esencial durante todo el ciclo de la vida; 2) la seguridad básica del ingreso para los niños, que asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios; 3) la seguridad básica del ingreso para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez, y 4) la seguridad básica del ingreso para las personas de edad.
- ▶ Los Estados Miembros pueden diseñar sus pisos de protección social, y las garantías básicas de seguridad social que los componen, utilizando la combinación más eficaz y eficiente de regímenes y prestaciones, en efectivo o en especie, teniendo en cuenta las circunstancias nacionales.

Estrategias nacionales para extender la seguridad social (Parte III de la Recomendación núm. 202)

- ▶ La adopción y aplicación de una política nacional de protección social es, de conformidad con la Recomendación núm. 202, la forma óptima de establecer y mantener un sistema de protección social universal. Los procesos de formulación y aplicación de políticas, basados en la participación tripartita con las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores, así como la celebración de consultas con otras organizaciones pertinentes y representativas de personas interesadas, son clave para identificar las lagunas en la cobertura y la integralidad y suficiencia de los sistemas de seguridad social, establecer objetivos inmediatos y de más largo plazo, y adoptar medidas con miras a reducir la fragmentación y mejorar la coordinación entre los diversos componentes de los sistemas nacionales de protección social. También aumentan la apropiación nacional y mejoran la aceptación (especialmente cuando se emprenden mediante un enfoque participativo con los interlocutores sociales), y ayudan a implicar a agentes cruciales, incluidos los ministerios de finanzas. Esto es importante, ya que, por ejemplo, puede mejorar la sostenibilidad financiera, fiscal y económica, entre otras cosas garantizando que la financiación necesaria se asigne y programe debidamente.
- ▶ La Recomendación núm. 202 establece expresamente un enfoque secuencial para la formulación y aplicación de estrategias nacionales de extensión de la seguridad social, que comienza con 1) el establecimiento de objetivos acordes con las prioridades nacionales, 2) la identificación de las lagunas de la protección y sus obstáculos, 3) el intento de colmar las lagunas de la protección, 4) la complementación de la seguridad social con políticas activas del mercado de trabajo, inclusive mediante formación profesional, 5) la especificación de las necesidades financieras y los recursos, y 6) la divulgación de conocimientos acerca de los pisos de protección social y sus estrategias de extensión mediante programas de información.

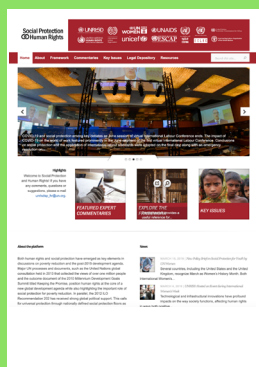
Seguimiento (Parte IV de la Recomendación núm. 202)

- ▶ Los sistemas de protección social requieren mecanismos de supervisión institucionalizados para hacer un seguimiento del desempeño de los regímenes y programas y orientar su mejora, cuando sea necesario. Esto incluye la supervisión regular de la aplicación y la evaluación periódica, en particular mediante la recolección, compilación y análisis de datos de seguridad social. Este seguimiento es más eficaz cuando lo llevan a cabo organismos institucionalizados encargados de esta función, con la participación de los interlocutores sociales, se rige por una política nacional de protección social y tiene plazos establecidos para su aplicación.
- ▶ La recopilación y el análisis exhaustivo de datos es un elemento crucial para la elaboración de políticas y leyes fundamentadas y basadas en pruebas empíricas, así como para su aplicación efectiva, incluida la disponibilidad de datos desglosados sobre cotizantes y beneficiarios por sexo, grupo de edad y zona de residencia rural y urbana; y datos sobre gastos desglosados por función y tipo de gasto.

Referencias



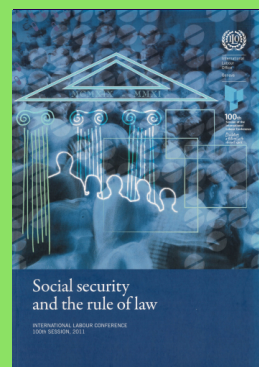
[Caja de herramientas sobre las normas de seguridad social de la OIT: Aprender, ratificar y aplicar.](#)



[Plataforma conjunta de las Naciones Unidas: Social Protection and Human Rights](#)



[Construir sistemas de protección social: Normas internacionales e instrumentos de derechos humanos](#)



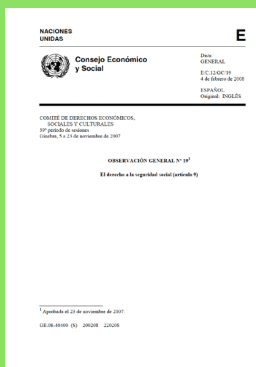
[La seguridad social y la primacía del Derecho: Estudio General relativo a los instrumentos de la seguridad social a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa](#)



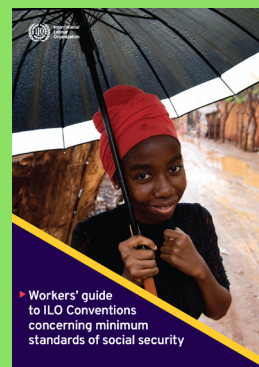
[Protección social universal para la dignidad humana, la justicia social y el desarrollo sostenible: Estudio General relativo a la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 \(núm. 202\)](#)



[Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022: La protección social en la encrucijada: en busca de un futuro mejor](#)



[Observación general núm. 19: El derecho a la seguridad social. Consejo Económico y Social, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales](#)



[Workers' guide to ILO Conventions concerning minimum standards of social security](#)