



► Foco en la protección social y las cooperativas

Mayo de 2022

Movilizar las unidades de la economía social y solidaria hacia la protección social universal¹

Principales puntos

Pese al importante avance conseguido, el derecho humano a la seguridad social sigue sin realizarse para la mayoría de la población mundial. En junio de 2021, la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) hizo un llamamiento a la realización de la protección social universal, entendida como el acceso a una protección integral, adecuada y sostenible a lo largo del ciclo vital, en consonancia con las normas de la OIT.

Las unidades de la economía social y solidaria (ESS) pueden apoyar estos esfuerzos asociándose con las instituciones de protección social, de tres maneras:

- ▶ Facilitando el acceso de sus miembros, incluidos los trabajadores de la economía informal, a los sistemas nacionales de protección social, a través de campañas de sensibilización, de promoción y de inscripción colectiva.
- ▶ Actuando como proveedores de servicios en los ámbitos de la salud, la atención social y la vivienda para el sistema nacional de protección social.
- ▶ Desempeñando funciones administrativas delegadas para el sistema nacional de protección social cuando sea apropiado para el contexto de cada país.

A fin de maximizar la contribución de las unidades de la ESS a la extensión de la protección social, reviste particular importancia:

- ▶ Garantizar que la protección social universal sea una prioridad y que se adopten medidas urgentes para extender la cobertura a los grupos no cubiertos.
- ▶ Eliminar los obstáculos jurídicos y administrativos existentes, cuando estos existan, con miras a facilitar la cobertura de las unidades de la ESS por los sistemas nacionales de protección social.
- ▶ Aumentar la gobernanza y las capacidades de gestión interna de las unidades de la ESS para que puedan contribuir efectivamente a la transición de sus miembros de la economía informal a la economía formal, en particular a través de la promoción de la seguridad social y de la inscripción en los regímenes de seguridad social.
- ▶ Crear un entorno jurídico y administrativo propicio para el establecimiento de alianzas entre las instituciones de protección social y los proveedores de servicios de la ESS en ámbitos como la salud, los servicios sociales y la vivienda.

¹ Esta nota de la serie “Foco en la protección social” de la OIT ha sido elaborada conjuntamente por el [Departamento de Protección Social](#) y por la [Unidad de Cooperativas](#) del [Departamento de Empresas](#). Se centra en la movilización de las unidades de la economía social y solidaria hacia la protección social universal. La nota se apoya en la sección conexas del informe de la Oficina sobre “[El trabajo decente y la economía social y solidaria](#)” preparado para la discusión general que tendrá lugar en la 110ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 2022 (párrs. 73 y ss.).

Introducción

Pese al importante avance conseguido en la extensión de la protección social en muchos países del mundo, el derecho humano a la seguridad social sigue sin realizarse para la mayoría de la población mundial. Menos de la mitad de la población mundial está cubierta por al menos una prestación monetaria durante el ciclo vital, y solo dos tercios están cubiertos por prestaciones de salud, además de observarse grandes disparidades entre los diferentes países y grupos de ingresos (OIT 2021h).

En junio de 2021, la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) hizo un llamamiento a la realización de la protección social universal, entendida como el acceso a una protección integral, adecuada y sostenible a lo largo del ciclo vital, en consonancia con normas de la OIT (véase el recuadro 1). Esto conlleva instaurar progresivamente y mantener sistemas de protección social adaptados al contexto nacional (OIT 2021g).

Recuadro 1. Protección social: definición y principales normas

La protección social, o la seguridad social, es un derecho humano y se define como el conjunto de políticas y programas diseñados para reducir y prevenir la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social durante todo el ciclo de vida.

La protección social comprende nueve ramas principales: prestaciones familiares y por hijos a cargo, protección de la maternidad, prestaciones de desempleo, prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, prestaciones de enfermedad, protección de la salud (asistencia médica, incluida la atención de la maternidad y los cuidados de larga duración), prestaciones de vejez, prestaciones de invalidez/discapacidad, y prestaciones de sobrevivientes. Los sistemas de protección social abordan todos estos ámbitos de política a través de una combinación de regímenes contributivos (seguro social) y de prestaciones no contributivas financiadas por impuestos (incluida la asistencia social).

“Protección social” es un término que se refiere a la “seguridad social”, y, en general, ambos términos pueden utilizarse indistintamente (OIT 2021h).

Las normas internacionales de seguridad social abarcan una gran diversidad de convenios y recomendaciones, en particular el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), y la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202) (OIT 2021a).

En junio de 2021, la CIT adoptó la siguiente definición de protección social universal: “la protección social universal entraña acciones y medidas destinadas a hacer realidad el derecho humano a la seguridad social, instaurando progresivamente y manteniendo sistemas de protección social adaptados al contexto nacional, 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.”

La Conferencia recordó además la responsabilidad principal del Estado de establecer marcos adecuados de gobernanza de la protección social, y la urgente necesidad de realizar esfuerzos adicionales de esfuerzos para subsanar las deficiencias de cobertura y facilitar la transición de la economía informal a la economía formal. Las unidades de la ESS pueden apoyar estos esfuerzos asociándose con las instituciones de protección social. Por lo general, las unidades de la ESS son organizaciones comunitarias y con raíces locales. Así pues, establecen mecanismos de autoayuda y formas de acción colectiva que pueden crear simultáneamente oportunidades, facilitar el empoderamiento, fomentar la seguridad de los medios de subsistencia y facilitar el acceso a la protección social. De esta manera, pueden contribuir más aún a la realización de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en particular el Objetivo 1 (fin de la pobreza), el Objetivo 3 (salud y bienestar), el Objetivo 5 (igualdad de género), el Objetivo 8 (crecimiento inclusivo y trabajo decente), el Objetivo 10 (reducción de las desigualdades) y el Objetivo 17 (alianzas de múltiples partes interesadas).

A la luz de este potencial, en marzo de 2021, en su 341ª reunión, el Consejo de Administración decidió inscribir en el orden del día de la 110ª reunión (2022) de la Conferencia Internacional del Trabajo un punto sobre el trabajo decente y la economía social y solidaria (ESS), para que fuera objeto de una discusión general. Uno de los resultados previstos de la discusión general es evaluar la contribución de la ESS al trabajo decente y a la gestión y la promoción del apoyo general prestado a las personas durante las transiciones que deberán afrontar a lo largo de su vida laboral, incluido el papel que desempeña en el avance de la protección social universal (véase el recuadro 2).

Pueden identificarse tres maneras en que las unidades de la ESS pueden contribuir a la extensión de la protección social, con miras a asegurar que los trabajadores en todas las formas de empleo tengan acceso a una protección social adecuada (OIT 2021e):

Mobilizar las unidades de la economía social y solidaria hacia la protección social universal

- ▶ Las unidades de la ESS pueden facilitar el acceso de sus miembros a los sistemas nacionales de protección social, incluidos los trabajadores de la economía informal, a través de campañas de sensibilización, promoción e inscripción colectiva.
- ▶ Las unidades de la ESS también pueden desempeñar un papel esencial en la prestación de servicios sanitarios, sociales y de vivienda que forman parte del sistema nacional de protección social en algunos países.
- ▶ Las unidades de la ESS pueden integrarse aún más en el sistema de protección social cuando se delega en ellas algunas funciones administrativas, dependiendo del contexto nacional.

Recuadro 2. Próxima discusión sobre una definición internacionalmente acordada de economía social y solidaria (ESS)

En la última década, la OIT ha reconocido el papel que los actores de la economía social y solidaria están desempeñando en la promoción del Programa de Trabajo Decente. En la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (2008) se reconoce que una economía social sólida es fundamental para el desarrollo económico y las oportunidades de empleo sostenibles. La Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo (2019) reconoce su papel en la generación de trabajo decente, empleo productivo y mejores niveles de vida para todos. De manera análoga, el Llamamiento mundial a la acción de la OIT para una recuperación centrada en las personas de la crisis causada por la COVID-19 que sea inclusiva, sostenible y resiliente (2021) reconoce el papel de la ESS para lograr una recuperación de base amplia y generadora de empleo con oportunidades de trabajo decente para todos.

No existe una definición internacionalmente acordada de ESS en la actualidad. Esta definición será objeto de una discusión en la 110ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Las consultas preliminares para esta discusión condujeron a la preparación del informe sobre el trabajo decente y la economía social y solidaria, que propone un proyecto de definición que abarque los valores, los principios y los tipos de organización basados en las leyes y políticas nacionales y subnacionales existentes sobre la ESS.

Según este proyecto de definición que se propone para su discusión por los mandantes de la OIT, la ESS engloba a las unidades institucionales con finalidad social o pública, que realizan actividades económicas basadas en la cooperación voluntaria, la gobernanza democrática y participativa, la autonomía y la independencia, cuyas

reglas prohíben o limitan la distribución de beneficios. Entre las unidades de la ESS pueden incluirse cooperativas, asociaciones, mutuales, fundaciones, empresas sociales, grupos de autoayuda y otras unidades que operan de conformidad con los valores y principios de la ESS en la economía formal e informal (OIT 2022).

Esta definición propuesta se discutirá con más detenimiento durante la 110ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, en junio de 2022.

Las unidades de la ESS pueden facilitar el acceso de sus miembros, incluidos los trabajadores de la economía informal, a los sistemas nacionales de protección social, a través de actividades de promoción e inscripción colectiva

Las unidades de la ESS, en particular las cooperativas y las mutualidades, pueden facilitar el acceso a la protección social, por ejemplo, a través de actividades de sensibilización, la recopilación de pruebas y la participación, así como de campañas de inscripción colectiva o acuerdos de inscripción en grupo con las instituciones de la seguridad social. A su vez, facilitar el acceso a la protección social puede ser un poderoso incentivo para la organización y creación de cooperativas (OIT y WIEGO 2017). Esto reviste particular interés para las categorías de trabajadores que están normalmente menos organizados y cuyos ingresos son inestables, tales como los trabajadores a domicilio, los trabajadores agrícolas, los recicladores de residuos y los vendedores ambulantes. Por ejemplo, en la Argentina, las cooperativas de trabajadores a domicilio inscriben a sus miembros en el régimen simplificado para pequeños contribuyentes conocido como Monotributo (impuesto único), concebido para los trabajadores independientes (Bertranou 2007).

Facilitar el acceso a los regímenes nacionales de protección social existentes es fundamental para expandir la cobertura universalmente, y puede ser un reto en los entornos rurales y remotos (OIT y FAO 2021). Las cooperativas y otras organizaciones de productores pueden sensibilizar a sus miembros acerca de sus derechos y las modalidades de acceso a la protección social. Para que esas unidades de la ESS desempeñen un papel de sensibilización eficaz, es importante que

comprendan bien las prestaciones y regímenes de protección social a los que pueden acceder sus miembros y de qué manera (FAO 2021). En relación con esto, la colaboración con los interlocutores sociales es sumamente valiosa. En la República Dominicana, la Asociación Mutual de Servicios Solidarios (AMUSSOL), apoyada por sindicatos, facilita el acceso de los trabajadores independientes y otras categorías de trabajadores vulnerables al régimen público de seguridad social (WSM 2016; OIT 2021e, pág. 121).

Las alianzas entre los sindicatos y las unidades de la ESS también han abordado la exclusión generalizada de los trabajadores de la economía informal de los servicios públicos de protección social y de los servicios sociales. En el Brasil, por ejemplo, la Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários (UNISOL Brasil), una organización híbrida de asociaciones, cooperativas y otras unidades de la ESS, en colaboración con la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), aumentaron la cobertura de seguridad social de los recolectores de residuos en el marco de la Política Nacional de Residuos Sólidos, o PNRS, de 2020, a través de actividades de promoción llevadas a cabo con otros asociados agrupados en el marco del Foro sobre Residuos y Ciudadanía (Dias y Ogando 2019).

Las unidades de la ESS también pueden ser importantes plataformas para recopilar pruebas sobre las deficiencias o la inadecuación de la cobertura de protección social y para abogar por soluciones adaptadas. Por ejemplo, en el Brasil, la Cooperativa de Recolectores de Residuos Asmare puso de relieve en las asambleas municipales sobre los presupuestos participativos la necesidad de atender las necesidades de cuidado infantil de sus miembros. Gracias a su estrategia de promoción y al apoyo que recibió de la administración local y de la sociedad civil, la cooperativa pudo abogar por la creación de un servicio de cuidado infantil para sus miembros. Finalmente, el municipio incluso asumió la gestión y financiación del centro comunitario de cuidado infantil que ahora está plenamente integrado en la red municipal de desarrollo de la primera infancia. El horario de apertura se ha adaptado al horario de trabajo de los recolectores de residuos (OIT y WIEGO 2018). De manera análoga, algunas características de los regímenes de seguridad social, tales como la periodicidad y el nivel de las cotizaciones, puede que tengan que adaptarse para tener en cuenta la estacionalidad de la actividad a lo largo del año en determinados sectores, como la agricultura, y las cooperativas y las asociaciones son las que están mejor posicionadas para abogar por esto.

Las cooperativas también pueden desempeñar un papel esencial al facilitar el acceso a los regímenes públicos de seguridad social para sus miembros y los trabajadores, incluidos los trabajadores independientes ocupados en otros sectores, tales como los artistas o los taxistas, incluyendo los que utilizan plataformas digitales de trabajo (OIT 2021e; 2021d; Galian, Licata, y Stern Plaza 2021). En efecto, el “cooperativismo de plataformas” está surgiendo como una alternativa a los modelos de plataforma dominantes con miras a situar en el centro las necesidades de los trabajadores (OIT 2021f). Por ejemplo, SMARt es una cooperativa establecida en Bélgica para trabajadores independientes, y emplea a estos últimos para que puedan cotizar al régimen de seguridad social y, concretamente, al régimen de seguro de desempleo (OIT 2021b). De manera análoga, Coopaname es una cooperativa establecida en Francia que está abierta a la mayoría de las profesiones, en particular quienes dependen de varias ocupaciones, que actúa como empleador y permite a sus miembros cotizar al régimen de seguridad social (Coopaname 2022). Para que este sistema tenga éxito, los Gobiernos deben garantizar que la cobertura obligatoria de los miembros de las cooperativas por los regímenes de protección social esté establecida en la legislación, y que los procesos administrativos y los mecanismos de financiación se adapten a su situación. Esto debe formar parte de un esfuerzo más amplio para garantizar el acceso a una protección social adecuada en todas las formas de empleo (OIT 2021e).

Las unidades de la ESS también pueden concluir acuerdos sobre la inscripción en grupo con las instituciones de la seguridad social. Por ejemplo, en Costa Rica, las cooperativas de agricultores celebraron acuerdos de seguro colectivo con la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). Las cooperativas se encargan de recopilar y transferir las cotizaciones de sus miembros, simplificando así los procedimientos, reduciendo los costos y facilitando el acceso a la seguridad social en las zonas rurales (OIT y FAO 2021). En Filipinas, las cooperativas facilitan la inscripción de sus miembros en el organismo nacional de seguros de salud (PhilHealth) y la recaudación de las cotizaciones, lo cual ha ayudado a mejorar los niveles de cobertura, entre un conjunto global de medidas (OIT 2021c).

Además de facilitar la cobertura de seguridad social, organizarse en cooperativas puede mejorar asimismo el reconocimiento legal, aumentar la eficiencia económica y

la seguridad, y proporcionar una base para acceder a la financiación (Durán Valverde et al. 2013).

Algunos países han reconocido la importancia de lograr que las unidades de la ESS participen en su estrategia nacional encaminada a extender la cobertura de protección social. Se consideran un vector para la organización en los sectores en los que el empleo informal está muy extendido, tales como la agricultura y los servicios. Por ejemplo, en Djibouti, la Estrategia Nacional de Protección Social 2018-2022 reconoce específicamente el papel que desempeña la economía social y solidaria al facilitar la inscripción de las personas en el régimen de seguridad social y fomentar una cultura de participación (Djibouti 2018, 2018–2022). De manera análoga, a nivel regional, la estrategia de diez años de la Unión Africana de cara a la ESS subraya la importancia de lograr la participación de las unidades de la ESS en la extensión de las funciones protectoras, productivas y redistributivas de la protección social a las personas vulnerables, marginadas y excluidas (Unión Africana, de próxima publicación).

Las unidades de la ESS pueden ser proveedores de servicios para el sistema nacional de protección social

En muchos países, el sistema de protección social contrata a proveedores de servicios, especialmente en las áreas de la protección social de la salud, el cuidado infantil, los cuidados de larga duración y la vivienda. En tales contextos, las empresas sociales,² las cooperativas y las asociaciones añaden valor a la prestación de dichos servicios como parte de los sistemas de protección social.

En los sistemas con regímenes de salud pluralistas (en los que la prestación de servicios de salud abarca la prestación de servicios tanto públicos como privados), los regímenes de protección social de la salud contratan con frecuencia a proveedores de servicios de salud en el sector privado. Esto puede dar lugar a que las

instituciones de protección social de la salud tengan dificultades para garantizar que la calidad del servicio prestado sea adecuada, y para controlar al mismo tiempo los costos en un contexto de asimetría relativa de la información.³ En algunos países, las unidades de ESS que prestan servicios de salud pueden parecer una opción más fácil, ya que no tienen ánimo de lucro. Por ejemplo, en el Uruguay, el Fondo Nacional de Salud (Fonasa) reconoce y subcontrata a 41 proveedores de servicios privados, la gran mayoría de los cuales son cooperativas (Uruguay s.f.). De manera análoga, las cooperativas y las asociaciones pueden atender las necesidades de ciertas comunidades y grupos vulnerables a los que puede ser difícil de llegar. Por ejemplo, la Cooperativa Tubusezere en Rwanda proporciona servicios de prevención, diagnóstico y tratamiento para el VIH y el sida a las mujeres, incluidas las trabajadoras sexuales, que no acuden a los servicios de salud municipales por temor a ser objeto de estigma (OIT 2017). La Organización Internacional de Cooperativas de Salud estima que alrededor de 100 millones de hogares en todo el mundo tienen acceso a la atención de salud a través de 3 300 cooperativas de salud establecidas en 76 países. Muchas de ellas están integradas en los sistemas nacionales de protección social de la salud como proveedores (Asamblea General de las Naciones Unidas 2019).

En junio de 2021, la Conferencia Internacional del Trabajo recordó que los Miembros deberían “realizar inversiones en la economía del cuidado con miras a facilitar el acceso a servicios de cuidado infantil y cuidados de larga duración que sean asequibles y de calidad como parte integrante de los sistemas de protección social” (OIT 2021g). Con la creciente integración de los cuidados de larga duración en el ámbito de los sistemas de protección social, se prevé un crecimiento de la contribución de las unidades de la ESS como proveedores de servicios. Las unidades de ESS atienden las necesidades de cuidado de diversos grupos poblacionales. A menudo son multifuncionales, para dar respuesta a las diversas necesidades de cuidado de los beneficiarios (OIT 2016). También implican a múltiples partes interesadas, incluidos los proveedores de cuidados, los beneficiarios, los

² A Una empresa social es una unidad que utiliza medios del mercado, pero principalmente con fines sociales, como emplear y formar a personas desfavorecidas (p.ej., las personas con discapacidad y los desempleados de larga duración), elaborar productos de valor social particular o prestar servicios de otras maneras a las personas desfavorecidas. Fuente: Naciones Unidas, *Satellite Account on Non-profit and Related Institutions and Volunteer Work*, 2018.

³ Dado que, en esta situación, las instituciones de protección social de la salud no prestan ellas mismas los servicios, el control de la calidad es más difícil. De manera análoga, existe un desequilibrio inherente de la información entre los pacientes y el personal médico, lo que también dificulta el control de la calidad desde la perspectiva de los pacientes.

Gobiernos y las organizaciones comunitarias (OIT 2016). En Italia, el 85 por ciento de los servicios de cuidado de niños, las personas mayores y las personas vulnerables en el municipio de Bologna son prestados por cooperativas sociales, de propiedad compartida entre los prestadores y los beneficiarios de los servicios de cuidado (Walljasper 2016). En el Japón, la República de Corea y Singapur existen unidades de la ESS que atienden las necesidades de cuidado de larga duración y las necesidades de vivienda de las personas mayores (OIT 2017, pág. 2). En España, la ESS representa el 43,5 por ciento del total de la oferta de servicios de cuidado, y hasta el 59,3 por ciento en los servicios sociales sin contar el alojamiento (CEPES 2019). En el Reino Unido, durante la pandemia de COVID-19, las empresas sociales brindaron más del 30 por ciento de todos los servicios comunitarios de enfermería, y de otro tipo, del Servicio Nacional de Salud (Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa 2020).

Las unidades de la ESS a menudo son organizaciones ascendentes que surgen en las comunidades locales como una respuesta a las necesidades u oportunidades comunes entre los grupos de ciudadanos. Por lo tanto, pueden ser actores clave en la contribución a la innovación social, que puede entenderse como “un proceso por el que varios actores se coordinan y organizan a nivel local para proponer una solución nueva y eficaz a una necesidad social de los grupos vulnerables que no está atendida, o que está atendida insuficientemente, con el fin de mejorar las condiciones de vida sostenibles y para su difusión en otros territorios” (OIT, de próxima publicación). Pueden interceptar las necesidades sociales emergentes e incluir a las personas vulnerables como miembros, trabajadores y usuarios. En Marruecos, por ejemplo, la Asociación Marroquí para las Personas con Discapacidad (AMH), un grupo asociativo creado en 1992, responde a las deficiencias detectadas en la prestación de servicios de cuidado a las personas con discapacidad. La AMH ofrece cuidados integrados de rehabilitación médica a las personas con discapacidad (aprox. 2 600 beneficiarios al año) en colaboración con actores nacionales (OIT, de próxima publicación).

Los sistemas de protección social abordan directamente algunos de los factores de riesgo que conducen a la falta de vivienda y a la vivienda inadecuada. Pueden reducir la

pobreza y facilitar el acceso a una vivienda adecuada, la asistencia social y prestaciones relativas a la vivienda (OIT 2020). Con este objetivo, las medidas de protección social pueden ser complementadas por proyectos de viviendas asequibles. Las unidades de la ESS pueden proporcionar viviendas asequibles y adecuadas y actuar en sinergia con los sistemas de protección social para prevenir la falta de vivienda y la vivienda inadecuada. Las asociaciones de construcción comunitarias en las zonas rurales y las cooperativas de vivienda en las zonas urbanas son algunas de las unidades de la ESS que ayudan a las poblaciones de bajos ingresos a acceder a una vivienda asequible.⁴ En Egipto, una tercera parte de todos los hogares están afiliados a una de las 2 320 cooperativas de viviendas que han construido medio millón de viviendas (ICA Housing y European Federation of Public, Co-operative & Social Housing 2012). En la República de Corea, las 177 empresas de viviendas sociales autosuficientes que surgieron a partir de una iniciativa liderada por los habitantes de las zonas pobres están creando puestos de trabajo por medio de cooperativas, mejorando al mismo tiempo las viviendas (Fonteneau y Pollet 2019).

Los valores cooperativos de la inclusión democrática y la toma de decisiones participativa pueden convertir a las cooperativas de servicios de salud y atención social en proveedores de servicios adecuados para los sistemas de protección social. Sus costos pueden ser inferiores a los de las alternativas privadas con ánimo de lucro, el grado de satisfacción puede ser mayor y su alcance puede complementar las capacidades institucionales de los servicios públicos (OIT 2017).

Esta manera de proceder es particularmente prometedora en vista de la creciente economía del cuidado. Urge fomentar políticas públicas sectoriales que sean pertinentes para las unidades de la ESS como aliados importantes para las autoridades públicas en la prestación de servicios sociales, de salud y de cuidado. Los trabajadores que prestan servicios en dichos sectores (cuya fuerza de trabajo es principalmente femenina) se enfrentan a bajos salarios y a condiciones de trabajo precarias. Impulsar las políticas sociales, tales como las políticas sobre la economía del cuidado, puede aumentar el perfil de las unidades de la ESS, mejorando al mismo

⁴ La Recomendación sobre la vivienda de los trabajadores, 1961 (núm. 115), de la OIT reconoce las unidades de la ESS como cooperativas de construcción de viviendas, cooperativas de construcción y otras entidades análogas con fines no lucrativos, y asociaciones de viviendas para sus contribuciones a las viviendas de los trabajadores.

tiempo las condiciones de trabajo (Comisión Europea 2021).

Si bien esta manera de proceder parece sumamente prometedora, ya que contribuye a las políticas de cuidado en general, no está suficientemente documentada.

Determinadas funciones administrativas del sistema de protección social pueden delegarse a las unidades de la ESS

En algunos contextos, las instituciones de seguridad social delegan determinadas funciones de atención al público en organizaciones comunitarias, especialmente en mutuales y cooperativas, a fin de mejorar la proximidad con algunos grupos de la población. Esto es fundamentalmente el resultado de la ideología histórica, y la eficiencia en función de los costos de dicha delegación se cuestiona en los países que han heredado dichos modelos (Door 2015). Por el contrario, las mutuales, cuando no están integradas en el sistema nacional de protección social, han tenido una eficacia limitada en la ampliación de la cobertura, ya que no permiten la mancomunación de riesgos de forma amplia y son propensas a la selección adversa (Mathauer et al. 2017).

En la mayoría de los países, las mutuales tienden a desempeñar un papel pequeño en los sistemas de seguridad social. Por ejemplo, en la mayoría de los países europeos, cuando estas existen, tienden a proporcionar prestaciones complementarias a los regímenes nacionales de seguridad social para aquellos que pueden costearlas, por lo que no participan en la extensión de la cobertura de la población (Broek et al. 2012). Si bien esto es cierto, es importante reconocer que, en algunos países, algunas funciones administrativas del sistema nacional de protección social, como la movilización social, la afiliación y la recaudación de cotizaciones, se delegan en las mutuales, normalmente para determinados grupos de la población. Esto es fundamentalmente consecuencia de la evolución histórica en los lugares en que las mutualidades organizadas por sectores económicos específicos precedieron el sistema de seguridad social. En muchos casos, fomentaron la demanda de seguridad social garantizada por el Estado. (Palier 2005). Este es el caso de Ghana, donde se integraron posteriormente en la Caja Nacional del Seguro de Salud.

Existen ejemplos de delegación de funciones administrativas, en diferentes contextos y para diferentes tipos de prestaciones. Por ejemplo, en Bélgica, el seguro social de salud obligatorio se proporciona a través de entidades mutuales (Gerkens y Merkur 2020). En Francia, el organismo nacional del seguro de salud delega en las mutualidades las funciones administrativas para determinadas categorías de trabajadores y sectores de actividad (Sauvignet 2004). En el Senegal, el régimen de seguridad social creado recientemente para los trabajadores independientes se implementa a través de mutualidades (OIT 2021i). En España y Chile, la administración de las prestaciones de seguridad social en caso de accidentes del trabajo y de enfermedades profesionales se delega en las mutualidades de empleadores (Oyanedel et al. 2014; García-Gallego, Arias-Castillo, y Mures-Quintana 2013). Como se ha mencionado anteriormente, eso es fundamentalmente consecuencia de la ideología histórica, y la eficiencia de dicha delegación algunas veces se cuestiona, lo cual alienta a reflexionar sobre la pertinencia de establecer tales modelos en los países en los que no existe una ideología histórica similar (Mathauer et al. 2017).

Maximizar la contribución de las unidades de la ESS a la extensión de la protección social

A fin de maximizar la contribución de las unidades de la ESS a la extensión de la protección social, reviste particular importancia:

- Garantizar que la protección social universal sea una prioridad y que se adopten medidas urgentes para el fortalecimiento de los sistemas nacionales de protección social y la extensión la cobertura a los grupos no cubiertos
- Apoyar el diálogo social eficaz sobre la extensión de la protección social a todas las personas.
- Garantizar el establecimiento a nivel nacional de leyes y políticas que regulen y promuevan la ESS.
- Eliminar los obstáculos jurídicos y administrativos con miras a facilitar la cobertura de los empleadores, los trabajadores y sus familias en las unidades de la ESS por los sistemas nacionales de protección social, en caso necesario.
- Aumentar la gobernanza y las capacidades de gestión interna de las unidades de la ESS, para que puedan contribuir efectivamente a la

transición de la economía informal a la economía formal para sus miembros, incluyendo a través de la promoción de la seguridad social y la inscripción en los regímenes de seguridad social, y reforzar sus vínculos con las organizaciones de trabajadores y de empleadores.

- Fortalecer la participación de las unidades de la ESS en la formulación e implementación de políticas públicas, incluyendo las políticas sectoriales pertinentes, especialmente en materia de atención de salud y vivienda, estableciendo procesos consultivos que incluyan a las unidades de la ESS y sus organizaciones coordinadoras, tanto a nivel nacional como local.
- Garantizar que el papel de sensibilización que desempeñan las unidades de la ESS sea reconocido por las instituciones de seguridad social y que las ESS dispongan de la información necesaria sobre las prestaciones y regímenes de protección social, a fin de empoderar a sus miembros para que se inscriban y reivindiquen sus derechos (Sesan 2021).
- Cuando se adapte al contexto nacional, aumentar la capacidad jurídica y las competencias internas de las instituciones encargadas de la protección social, para que puedan subcontratar a las unidades de la ESS en el marco de la delegación de las funciones administrativas o como proveedores de servicios en los ámbitos de la salud y los servicios sociales, por ejemplo. Esto puede requerir reconsiderar los procesos de licitación, orientándolos hacia la contratación pública responsable. Dichos procesos permitirían tener en cuenta los objetivos laborales y de política social de las unidades de la ESS, lo que a su vez tiene un impacto en las condiciones de trabajo y en la calidad de los servicios (Comisión Europea 2021).

Referencias

- Asamblea General de las Naciones Unidas. 2019. "[Las cooperativas en el desarrollo social: Informe del Secretario General](#)". Doc. A/74/206.
- Bertranou, Fabio M. 2007. "[Economía informal, trabajadores independientes y cobertura de la seguridad social en Argentina, Chile y Uruguay](#)". *Oficina Internacional del Trabajo, Santiago, Chile*.
- Broek, Simon, Bert-Jan Buischool, Alexandra Vennekens, y Rob van der Horst. 2012. "Study on the Current Situation and Prospects of Mutuals in Europe". *Final Report by European Commission, Project Number: BA03954*.
- CEPES, CE. 2019. "La contribución de la economía social a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. 4º INFORME sobre la experiencia de las empresas españolas".
- Comisión Europea. 2021. "[Building an Economy That Works for People: An Action Plan for the Social Economy](#)". Bruselas: Comisión Europea.
- Coopaname. 2022. "[Coopaname - Comment ça marche?](#)" Coopaname. 2022.
- Dias, Sonia María, y Ana Carolina Ogando. 2019. "Waste Cooperatives in Brazil: Exploring Links between Cooperative Ideals and Raising Gender Awareness". En *Cooperatives and the World of Work*, págs. 131-147. Routledge.
- Djibouti. 2018. "[Stratégie Nationale de Protection Sociale 2018-2022](#)". Ministère du Travail Chargé de la Réforme de l'Administration.
- Door, Jean-Pierre. 2015. *Rapport d'information en conclusion des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale sur la gestion du régime de l'assurance maladie obligatoire par certaines mutuelles: quel avenir pour les mutuelles délégataires du régime général de l'assurance maladie?* Assemblée nationale.
- Durán Valverde, Fabio, Jorge Flores Aguilar, José Francisco Ortiz Vindas, Daniel Muñoz Corea, Ana Carolina de Lima Vieira, y Lou Tessier. 2013. [Innovations in Extending Social Insurance Coverage to Independent Workers: Experiences from Brazil, Cape Verde, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Philippines, France and Uruguay](#). ESS Paper 42.
- FAO. 2021. "[Producer Organizations Have a Key Role to Play in Improving Social Protection Coverage in Africa](#)". *FAO Knowledge Exchange on Extending Social Protection to Rural Households* (blog). 2021.
- Fonteneau, Bénédicte, e Ignace Pollet. 2019. "The Contribution of the Social and Solidarity Economy and Social Finance to the Future of Work". *Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra. Recuperada en línea. 30 de agosto de 2020*.
- Galian, Carlos, Margherita Licata, y Maya Stern Plaza. 2021. "[Social Protection for Workers in the Cultural and Creative Sector: Country Practices and Innovations](#)". 28. ILO Working Paper. OIT.
- García-Gallego, Ana, Estela Arias-Castillo, y María Jesús Mures-Quintana. 2013. "Caracterización de las mutualidades de previsión social en España. Comparación estadística con las mutuas". *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, núm. 79: págs. 59-86.

- Gerken, Sophie, y Sherry Merkur. 2020. "Belgium: Health System Review". *Health Systems in Transition* 22 (5).
- ICA Housing y European Federation of Public, Co-operative & Social Housing. 2012. "[Profiles of a Movement: Co-Operative Housing Around the World](#)".
- Mathauer, Inke, Benoît Mathivet, Joseph Kutzin, y Organización Mundial de la Salud. 2017. "Community Based Health Insurance: How Can It Contribute to Progress towards UHC?" En *Community Based Health Insurance: How Can It Contribute to Progress towards UHC?*
- OIT. 2016. "[Providing Care through Cooperatives 1: Survey and Interview Findings](#)". Ginebra: OIT.
- . 2017. "[Providing Care through Cooperatives 2: Literature Review and Case Studies](#)". Ginebra: OIT.
- . 2020. "[Social Protection Systems for All to Prevent Homelessness and Facilitate Access to Adequate Housing](#)". Social Protection Spotlight. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- . 2021a. [Construir Sistemas de Protección Social: Normas Internacionales e instrumentos de Derechos Humanos](#). Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- . 2021b. "[Las cooperativas y la economía social y solidaria en general como medios para lograr el trabajo decente en el sector cultural y creativo](#)". Cooperativas y mundo del trabajo, núm. 13. Ginebra: OIT.
- . 2021c. "[Extending Social Health Protection: Accelerating Progress towards Universal Health Coverage in Asia and the Pacific](#)". Informe regional. Bangkok y Ginebra: OIT.
- . 2021d. "[Extensión de la protección social al sector de la cultura y la creación](#)". Foco en la protección social.
- . 2021e. "[Extending Social Security Coverage to Workers in the Informal Economy: Lessons from International Experience \(Good Practice Guide\)](#)".
- . 2021f. "[Platform Labour in Search of Value: A Study of Workers' Organizing Practices and Business Models in the Digital Economy](#)".
- . 2021g. [Resolución y conclusiones relativas a la segunda discusión recurrente sobre la protección social \(seguridad social\), 109ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo](#).
- . 2021h. [Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022: La protección social en la encrucijada – en busca de un futuro mejor](#). Ginebra.
- . 2021i. "[Revue globale et analyse du système national de protection sociale: Revue générale du système de protection sociale au Sénégal et appui à la mise en oeuvre de la stratégie nationale de protection sociale](#)". Dakar.
- . 2022. "[El trabajo decente y la economía social y solidaria](#)". Informe VI presentado a la 110ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra: OIT.
- . De próxima publicación. "Social and Solidarity Economy: A Catalyst for Social Innovation in Africa?" Ginebra: OIT.
- OIT y FAO. 2021. "[Extender la protección social a las poblaciones rurales: perspectivas para un enfoque común de la FAO y la OIT](#)". Ginebra y Roma: Organización Internacional del Trabajo y Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
- OIT y WIEGO. 2017. "[Cooperation among Workers in the Informal Economy: A Focus on Home-Based Workers and Waste Pickers](#)". Ginebra y Manchester: OIT y WIEGO.
- OIT y WIEGO. 2018. "[Las necesidades de cuidado de niños de los trabajadores de la economía informal atendidas por las cooperativas - Una iniciativa conjunta de la OIT y WIEGO](#)". OIT y WIEGO.
- Oyanedel, Juan Carlos, Héctor Sánchez, Manuel Inostroza, Camila Mella, y Salvador Vargas. 2014. "Conocimiento y evaluación acerca de las mutuales de seguridad en Chile". *Ciencia & Trabajo* 16 (51): págs. 146–151.
- Palier, Bruno. 2005. *Gouverner la sécurité sociale: les réformes du système français de protection sociale depuis 1945*. Presses universitaires de France.
- Sauvignet, E. 2004. "[Le Financement du système de santé en France: rôle et organisation de l'assurance maladie obligatoire](#) [Documento de debate núm. 1-2005, en línea]". *Organización Mundial de la Salud [Cit. 30. 5. 2016]*.
- Sesan, Temilade. 2021. "[Enabling Social Protection within the Informal Economy: Lessons from Worker-Led Schemes in Nigeria, Uganda and Togo](#)".
- Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE). 2020. "Women's Economic Empowerment and the Care Economy in the ECE Region: The Impact of Economic and Social Policies during the COVID-19 Response and Recovery". UNECE Policy Brief on Gender No. 1.
- Unión Africana. De próxima publicación. "The Social and Solidarity Economy (SSE) in the African Union. Ten-Year SSE Strategy and Implementation Plan (2023-2033)."

Movilizar las unidades de la economía social y solidaria hacia la protección social universal

Uruguay. s.f. "[Servicios de Salud](#)". Banco de Previsión Social de Uruguay. Consultado el 17 de marzo de 2022.

Walljasper, Jay. 2016. "[An Overlooked Element of the Good Life in Italy \(and Everywhere\)](#)". En *On the Commons Magazine* (blog). 14 de agosto de 2016.

WSM. 2016. "[Amussol: Informal Workers Have Access to Social Security in the Dominican Republic!](#)"
Schaerbeek: Wereldsolidariteit – Solidarité Mondiale.

Esta nota fue preparada por (en orden alfabético): Christina Behrendt, Simel Esim, Guy Tchami, Lou Tessier y Valentina Verze.

La editora de la serie de notas "Foco en la protección social" es Shahra Razavi, Directora, Departamento de Protección Social. El editor de la serie de notas "Foco en las cooperativas" es Vic Van Vuuren, Director, Departamento de Empresas.

Información de contacto

Organización Internacional del Trabajo

Route des Morillons 4
CH-1211 Ginebra 22
Suiza

T: +41 22 799 7239
E: socpro@ilo.org
W: www.ilo.org
www.social-protection.org