

# Protección social para las personas trabajadoras en empleo informal: cambios y tendencias

## Un enfoque regional a la Protección Social Universal: el caso del Protocolo de la Unión Africana

### Introducción

El "Protocolo a la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los Derechos de las Personas Ciudadanas a la Protección Social y a la Seguridad Social" (Protocolo UA) es la culminación de un largo proceso de lucha para extender los derechos a la protección social en el continente africano. Reconoce la protección social como una parte integral de la agenda de desarrollo. Las organizaciones civiles, en particular la Plataforma Africana por la Protección Social (APSP), tuvieron un papel importante en la formulación y en los esfuerzos para abogar por la adopción del protocolo por parte de la Unión Africana. El documento finalmente fue adoptado por los ministerios en 2019 y fue aprobado por las Jefaturas de Estado y de Gobierno en febrero de 2022, durante la Cumbre de la Unión Africana en Addis Ababa. Esto concluye los procesos internos de la UA para desarrollar un solo documento vinculante que aborda un amplio número de problemáticas de la protección social.

### La importancia del Protocolo de la UA

El documento es un instrumento importante para lograr la protección social, ya que provee principios orientadores para los gobiernos y establece las obligaciones del Estado de garantizar la protección y la seguridad sociales. Una vez que es ratificado por un gobierno, se vuelve vinculante.

Anteriormente, las personas trabajadoras en empleo informal estaban reconocidas solo de manera parcial en los instrumentos vinculantes de la UA que trataban sobre un número limitado de problemáticas de la protección social o sobre grupos específicos de personas (mujeres, infancias, personas mayores) o estaban incluidas en instrumentos que, aunque eran integrales, no tenían ratificación y, por lo tanto, no eran vinculantes para los Estados miembro.<sup>1</sup> En otras palabras, el protocolo brinda un marco legal que les permite a las personas ciudadanas exigirles a los respectivos Estados que cumplan sus obligaciones, por lo que está anclado en un enfoque basado en los derechos. También adopta el "enfoque del ciclo de la vida". Esto significa que reconoce que, durante su ciclo de vida, desde la primera infancia y durante la edad laboral y en la edad adulta, las personas ciudadanas tienen derecho a la protección social. El derecho aplica a todas las personas en África, incluidas todas las personas trabajadoras, lo que refuerza el enfoque universal a la protección social.

### El documento

El protocolo fue el resultado del esfuerzo de muchas organizaciones internacionales y de la sociedad civil, lo que explica las diferentes improntas de los distintos organismos que han contribuido al texto. Esto puede identificarse incluso en el título del documento: "Protocolo a la Carta Africana de Derechos

---

<sup>1</sup> Bamu, P. & Alfery, L. (12 de julio, 2022). Por qué es esencial un protocolo sobre protección social aplicable en África Disponible en: <https://www.wiego.org/es/blog/por-que-es-esencial-un-protocolo-sobre-proteccion-social-aplicable-en-africa>

---

Humanos y de los Pueblos sobre los Derechos de las Personas Ciudadanas a la **Protección Social y la Seguridad Social**". Recalca el término "seguridad social", aunque es parte de la protección social. Esta es una distinción clave que se ha hecho, ya que la seguridad social es la protección que el Estado les provee a las personas y a las familias, y a menudo se utiliza para referirse a la seguridad social laboral diseñada alrededor de las relaciones de empleo formal. La protección social, por el otro lado, se refiere a un conjunto más amplio de políticas públicas y programas, e incluye los esquemas privados y los gestionados por el Estado con los que las personas cuentan para proteger sus ingresos a lo largo de la vida.<sup>2</sup> El protocolo les exige a los Estados parte que establezcan un paquete mínimo de protección social y que se comprometan a tomar ciertas acciones para asegurar que las personas trabajadoras en empleo informal tengan acceso a la protección social mediante las siguientes medidas:

- Inclusión en los esquemas generales y adaptación de los mismos.
- Adaptación de las modalidades de contribución, criterios requeridos y beneficios.
- Sistemas para la inclusión de mujeres en empleo informal que incluyan la maternidad y la protección de la salud.
- Representación de las organizaciones de las personas trabajadoras en empleo informal en las estructuras y en los procesos de toma de decisiones.
- Acceso a mercados, formalización progresiva y protección de los ingresos de las personas trabajadoras en empleo informal.

El documento establece que cada Estado parte debe desarrollar "sistemas integrales y globales de protección social, que: 1) aseguren una cobertura significativa en términos de, entre otros, esquemas de protección social, medidas de asistencia social y servicios sociales (...) [y] brinden protección ante riesgos especiales y colectivos".

El Protocolo de la UA consagra que toda persona residente en el territorio de un país de la Unión Africana tiene derecho a la protección social. En otras palabras, dispone que el Estado tiene la obligación de asegurar que la "protección social sea accesible, adecuada, transparente y esté disponible".

Otro aspecto clave es que encomienda que todos los países deben "desarrollar, mantener y expandir un marco regulatorio, institucional y operacional adecuado para la provisión de la protección social y asegurar una buena gestión de los esquemas y los acuerdos de protección social" y que deberían "brindar un paquete mínimo de protección social esencial, que debería al menos cubrir las necesidades básicas de todas las personas".

El artículo 24 del Protocolo también estipula un aumento progresivo en la cobertura de la protección social, un enfoque en línea con los pisos de protección social de la OIT. "Cumplimiento progresivo" significa que los países deben comprometerse a tomar medidas, al máximo de sus recursos disponibles, con el fin de lograr progresivamente el cumplimiento total de los derechos reconocidos en el presente.<sup>3</sup> En otras palabras, reconoce las limitaciones fiscales que enfrentan los países, pero establece como objetivo final el cumplimiento de los derechos.

---

<sup>2</sup>. WIEGO (2021). Glosario de Protección Social, WIEGO. Disponible en: [https://www.wiego.org/sites/default/files/resources/file/WIEGO\\_SocialProtection\\_Glossary\\_SP.pdf](https://www.wiego.org/sites/default/files/resources/file/WIEGO_SocialProtection_Glossary_SP.pdf)

<sup>3</sup>. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2008). Preguntas frecuentes sobre los derechos económicos, sociales y culturales: Folleto informativo No. 33. Disponible en: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FS33\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FS33_sp.pdf)

El lado bueno es que la inclusión de una cláusula de cumplimiento progresivo implica que probablemente más países ratificarán un instrumento vinculante que tenga esta salvedad. Sin embargo, también existen riesgos. A veces, quienes toman las decisiones malinterpretan este concepto para que signifique que no tienen que proteger los derechos económicos, sociales y culturales hasta que tengan los recursos suficientes. En otras palabras, la falta de recursos se usa para justificar la inacción o la postergación indefinida de las medidas para implementar políticas públicas o programas de protección social.<sup>4</sup>

El documento contiene una sección dedicada a las personas trabajadoras en empleo informal, que están reconocidas explícitamente como “pilares importantes del desarrollo social y económico.” Dispone que los países de la UA deben asegurar la participación de representantes de la economía informal en el diseño, el desarrollo y la implementación de las políticas y los programas de protección social.

El documento también reconoce la diversidad de esquemas en el continente y exige la adopción de un marco regulatorio que promueva “la seguridad social apropiada y adecuada de las personas trabajadoras rurales y en empleo informal mediante su inclusión en los esquemas generales de seguridad social adaptados para ajustarse sus contextos como así también la provisión o el reconocimiento de mecanismos, esquemas universales, medidas de asistencia social e instrumentos dedicados al ahorro adecuados, formales e informales”, entre otras provisiones.

El protocolo contiene algunos mecanismos para asegurar la implementación y el seguimiento de sus provisiones. Insta a los países a indicar en sus informes periódicos presentados a la Comisión Africana las medidas legislativas y de otra índole tomadas para el cumplimiento total de los derechos reconocidos en el documento y también insta a los países de la UA a establecer mecanismos nacionales, incluidas instituciones nacionales independientes, para supervisar la implementación de los derechos plasmados en el protocolo.

### Próximos pasos

El protocolo fue adoptado oficialmente por la Unión Africana pero recién entrará en vigor luego de que 15 Estados miembro firmen el documento. Las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos de personas trabajadoras comenzarán ahora una nueva etapa de movilización para que los Estados miembro firmen el documento.

Algunos países prometedores podrían liderar el proceso. Senegal, que ocupa la presidencia de la UA, puede ser uno de esos países. Otros pueden ser Cabo Verde, Etiopía, Nigeria, Sudáfrica, Ruanda, Kenia, Tanzania y Mozambique.<sup>5</sup> Estos países han logrado un progreso significativo en protección social en el ámbito nacional durante la última década y tienen una enérgica sociedad civil, un movimiento de personas trabajadoras fuerte y/o gobiernos comprensivos con respecto a la agenda para expandir la protección social a las personas trabajadoras en empleo informal.

Una vez que el protocolo entre en vigor, los países pueden ratificarlo e implementar procesos nacionalmente adecuados para considerar las implicancias para sus propios marcos legales. En el [reciente estudio de WIEGO sobre los marcos legales en África](#) se muestra qué tan necesario es un marco legal aplicable. En el estudio, que encuestó a 38 países africanos, se encontró que los compromisos constitucionales en muchos países no son lo suficientemente integrales para reconocer el ámbito total del derecho a la protección social. Además, la protección social no contributiva está insertada en las

---

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> Entrevista con Gabriel Fernandez (ASPS).

políticas públicas más que en la ley y excluye a las personas trabajadoras en empleo informal mediante los criterios de elegibilidad.<sup>6</sup> Estos defectos en los sistemas legales nacionales resaltan la importancia de tener, en el ámbito regional, un marco más amplio y aplicable que sea capaz de abordar estos vacíos.

*“Por lo tanto es imperante que los pasos hacia la adopción del borrador del protocolo africano sobre protección social sean sostenidos y acelerados. También es importante que los países africanos hagan compromisos constitucionales con la protección social que abarque todas sus formas y que aplique a todas las personas, haciendo especial referencia a todos los grupos marginalizados, incluidas las personas trabajadoras autoempleadas”.*<sup>7</sup>

Durante el próximo año WIEGO trabajará con sus organizaciones aliadas como la Plataforma Africana por la Protección Social y Friedrich Ebert Stiftung para compartir los resultados de nuestro estudio y para concientizar sobre la existencia del protocolo. De hecho, asegurar la inclusión activa de organizaciones de personas trabajadoras en empleo informal en las alianzas regionales que exigen la ratificación del protocolo de la Unión Africana sobre protección social es uno de los objetivos estratégicos de WIEGO para los próximos cinco años. La ratificación del protocolo de la UA representaría un cambio significativo y positivo en la protección social y en los servicios de políticas públicas a nivel regional.

---

<sup>6</sup>. Bamu, P. and L. Alferts. (2022). Por qué es esencial un protocolo sobre protección social aplicable en África WIEGO. Disponible en : <https://www.wiego.org/es/blog/por-que-es-esencial-un-protocolo-sobre-proteccion-social-aplicable-en-africa>.

<sup>7</sup>. Ibidem.

---

## Sobre WIEGO

Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO) es una red mundial dedicada a promover el empoderamiento de las personas trabajadoras –particularmente de las mujeres– en situación de pobreza en la economía informal para garantizar sus medios de subsistencia. Creemos que todas las personas trabajadoras deben tener los mismos derechos, oportunidades económicas y protecciones, y poder expresarse en un plano de igualdad. Para promover el cambio, WIEGO contribuye con el mejoramiento de las estadísticas, la construcción de nuevos conocimientos sobre la economía informal, el fortalecimiento de redes de Organización de personas trabajadoras en empleo informal, así como de sus capacidades; y, junto Organización estas redes y organizaciones, busca influir en las políticas locales, nacional e internacionales. Visite [www.wiego.org/es](http://www.wiego.org/es)