

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

Gobernanza y protección social para personas trabajadoras en empleo informal

Introducción

En términos generales, la gobernanza se refiere a los procesos, los sistemas y las estructuras mediante las cuales opera o toma decisiones una organización o una sociedad. Abarca los mecanismos por medio de los cuales se ejerce el poder, se toman las decisiones y se responsabiliza a las partes interesadas. La gobernanza incluye las reglas relativas a la transparencia, la participación, la rendición de cuentas y la responsabilidad.

Diferentes organizaciones definen la gobernanza con leves variaciones. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo define la gobernanza como los “mecanismos, procesos e instituciones a través de las cuales la ciudadanía y los grupos articulan intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen con sus obligaciones y resuelven sus diferencias” (PNUD 1997). Aquí el foco está en la mediación política entre los diferentes grupos y el Estado. El Banco Mundial define la gobernanza como “la manera en la que se ejerce el poder en la gestión de los recursos económicos y sociales de un país para el desarrollo” (Banco Mundial 1992). Enmarca la gobernanza como las normas relativas a la gestión de los recursos en la búsqueda del desarrollo socioeconómico. Para la Unión Europea, la gobernanza se refiere a “la habilidad del Estado de estar al servicio de la ciudadanía. Abarca las normas, los procesos y los comportamientos a través de los cuales se articulan los intereses, se gestionan los recursos y se ejerce el poder en sociedad” (Comisión Europea 2003). La perspectiva de la UE es una combinación de las definiciones del PNUD y del Banco Mundial y enfatiza la relación Estado-ciudadanía, teniendo en cuenta tanto la noción de intereses diferentes como la gestión de recursos.

La gobernanza de un sistema de protección social afecta la legitimidad, el cumplimiento y, a la larga, el impacto de las políticas y los programas. La transparencia y la rendición de cuentas son aspectos de un sistema de protección social en el que la gobernanza tiene un impacto particularmente inmediato. En situaciones en las que las personas empleadoras y trabajadoras no reciben información adecuada sobre cómo funcionan los regímenes de protección social y en las que no las consideran confiables, eficientes y en consonancia con sus necesidades, es menos probable que contribuyan (OIT 2011). Cuando las personas empleadoras y trabajadoras no pueden participar en el proceso de desarrollo de políticas, los regímenes de protección social pueden no estar al servicio de sus intereses y, como resultado, estas personas pueden mostrarse reticentes a cumplir con las exigencias de los regímenes. Por lo tanto, es esencial fortalecer los elementos de la gobernanza, como la transparencia, la rendición de cuentas y la participación, para generar una **confianza social** que respalde la sostenibilidad de un esquema de protección social que funcione correctamente (OIT 2017; AISS 2014).

La [Recomendación sobre los pisos de protección social de la OIT \(R202\)](#) incluye a la gobernanza como un principio clave que se espera que los estados respeten en su implementación de sistemas de protección social. La Recomendación enfatiza la **coherencia y coordinación, la rendición de cuentas, la transparencia, la participación**, como también la **sostenibilidad financiera, fiscal y económica**. En esta nota informativa, exploramos estos elementos de gobernanza para comprender por qué son importantes para la expansión de la protección social para personas trabajadoras en empleo informal.

Coordinación y coherencia

La coordinación y coherencia se refieren a los esfuerzos para que las políticas, las estrategias y las actividades de las personas interesadas y de las instituciones estén alineadas para lograr objetivos en común. Implica asegurar que los distintos actores –públicos y privados– trabajen en conjunto eficientemente sin conflictos, brechas o duplicación de esfuerzos. La coordinación efectiva mejora la coherencia y la sinergia, lo que resulta en políticas y acciones integradas (OCDE 2019).

La coordinación es importante en todos los niveles del ciclo de implementación de la protección social –desde las políticas y las estrategias hasta la administración e implementación de programas–. Es a través de intervenciones políticas bien coordinadas que se consigue una mejor coherencia de políticas. La coherencia y la coordinación usualmente se dividen en dos tipos. La coordinación horizontal tiene lugar entre ministerios, programas y regímenes, y entre las diversas políticas (económicas, de empleo, fiscales, etc.) La llamada coordinación vertical se da a lo largo del proceso de políticas, desde el diseño hasta la implementación de programas y las estructuras de rendición de cuentas, desde el ámbito nacional al local (ONU DAES y OIT 2021).

Cuando se diseña una política sin tener en cuenta las políticas que ya existen, pueden producirse resultados inesperados o negativos. Por ejemplo, en Argelia, el Gobierno determinó que, para ser elegible para una ayuda económica por infancia financiada por la tributación general, la persona beneficiaria no debe ser beneficiaria de la ayuda económica por infancia provista por el sistema de seguridad social. Ya que la ayuda económica por infancia es menor que la financiada por la tributación general, la gente tiene un incentivo para mantenerse en el programa de la tributación general (WIEGO/OIT, pronta publicación).

Un ejemplo positivo es el de Zambia. El sistema de protección social del país está sufriendo graves problemas de coordinación y carecía de mecanismos de integración para el desarrollo y la prestación de servicios. El Gobierno entonces inició un proceso participativo y multilateral para desarrollar una Política de Protección Social Nacional integral (Transformar 2023). Este marco integral permitió el seguimiento y la evaluación de las políticas y de los programas de protección social en los distintos sectores e instituciones del país, lo que ha facilitado una mejor coordinación y coherencia de políticas.

Un sistema coherente es especialmente importante para expandir la cobertura de protección social en la economía informal, ya que se necesita la integración cuidadosa de tanto la asistencia social financiada por los impuestos como de la seguridad social contributiva para alcanzar a las personas trabajadoras en empleo informal. En sistemas menos integrados, se puede considerar a las personas trabajadoras en empleo informal no lo suficientemente pobres para recibir asistencia social, pero aun así son excluidas de la seguridad social. En Camboya, por ejemplo, el sistema actual deja un gran vacío en la cobertura ya que muchas personas trabajadoras en empleo informal no cumplen con los requisitos para acceder a los programas de asistencia social, pero no pueden afiliarse a los regímenes de seguridad social que brindan cobertura a aquellas personas en formas de empleo más estables (NSPPF 2022).

Un ejemplo de cómo puede afectar la coordinación y la coherencia a las personas trabajadoras en empleo informal se relaciona con la introducción de los programas de transferencia en efectivo. Las personas beneficiarias con frecuencia necesitan cumplir con ciertos requisitos para recibir las transferencias en efectivo, entre los cuales están vacunarse o asistir a la escuela –como por ejemplo el programa emblemático de Brasil “Bolsa Família”–. Por lo tanto, tiene que fortalecerse la coordinación entre instituciones prestadoras de los servicios de salud y educación para asegurar que el aumento en la demanda se corresponda con una oferta suficiente –en el caso de Brasil, esto se llevó a cabo mediante el suministro de vacunas y la existencia de vacantes en las escuelas para que se pudiera inscribir a la infancia (Afshar, 2021; PUND/UNCDF 2013)–.

Otro ejemplo de la importancia de la coordinación y coherencia de las políticas de protección social proviene de Argentina. Luego de consolidar las instituciones relativas a la prestación de seguridad social, Argentina comenzó a incorporar otras instituciones para respaldar la expansión de la cobertura de las personas trabajadoras en empleo informal (Development Pathways 2020). Un paso clave hacia la coordinación entre las áreas de políticas fue la creación del Consejo Nacional para la Coordinación de Políticas Sociales en 2020. El consejo tiene un conjunto de objetivos, estrategias de intervención y planes de políticas, y está conformado por todas las áreas políticas, incluyendo el Desarrollo Social, la Salud, la Educación y el Trabajo, el Empleo y la Seguridad Social. A pesar de sus insuficiencias y defectos, el programa de protección social y la prestación de servicios de Argentina es un buen

ejemplo de cómo utilizar los lazos y la coordinación institucional para brindar cobertura a los individuos a lo largo de toda su vida (*Ibid.*).

Las estructuras firmes en los ámbitos nacional, regional y local pueden ser útiles, por ejemplo, en la identificación de canales de distribución alternativos y en el fortalecimiento de los procesos de descentralización (Rohregger 2010). Esto es especialmente importante en los países en los que la mayoría de las personas viven y trabajan en el sector informal, donde las estructuras administrativas centralizadas pueden no ser la mejor configuración institucional para el acceso a la protección social (*Ibid.*).

Transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información

Un aspecto crucial de la gobernanza es asegurar que las partes interesadas reciban información apropiada, ya que esto contribuye a generar confianza, lo que es clave para las políticas sociales. Por ello, la transparencia y la rendición de cuentas se consideran fundamentales en la gobernanza de los sistemas de protección social. Es más probable que las personas apoyen una mayor inversión en protección social si saben que los sistemas sí están llegando a las personas beneficiarias previstas y que se pueden utilizar los mecanismos de rendición de cuentas para responsabilizar a los actores y a las instituciones si esto no sucede (ONU DAES y OIT 2021). Además, la transparencia y la rendición de cuentas se consideran salvaguardas contra la corrupción y el derroche (OIT 2019).

La transparencia y el acceso a la información van de la mano. La información clave sobre las instituciones de protección social debería ponerse a disposición de las personas interesadas de manera regular y debería ser confiable, relevante y precisa. No es casualidad que el [Protocolo de la Unión Africana sobre Protección Social](#) establezca que las partes deberían tener la obligación de garantizar que la protección social sea transparente. La transparencia en la protección social no se limita solo a la gestión y administración financiera. Distintos componentes de los programas se benefician de los mecanismos de transparencia, como los mecanismos de prestación y selección, los criterios de elegibilidad, los niveles de beneficios y los mecanismos de reclamo y rectificación, como también los programas de supervisión y evaluación externa (ONU DAES y OIT 2021).

Un ejemplo en Sudáfrica muestra cómo la transparencia puede ser relevante para las demandas por protección social por parte de las personas trabajadoras en empleo informal. *Black Sash*, una organización de la sociedad civil, lanzó el Proyecto de Monitoreo e Incidencia de la Comunidad y el Monitoreo basado en la comunidad para recopilar información sobre la prestación de servicios y utilizarla para abogar por mejoras a nivel de las instalaciones públicas (Ayliffe *et al.* 2017). Las personas monitoras comunitarias recopilaban información de la ciudadanía en las oficinas de la Agencia de Seguridad Social de Sudáfrica (SASSA) sobre sus experiencias con la prestación de servicios. *Black Sash* analizó los datos y los presentó ante las comunidades involucradas en formatos accesibles, como afiches. La información compilada se utilizó como puntapié para diálogos entre las partes interesadas y para el desarrollo de planes de mejoras (*Ibid.*).

El acceso preciso a la información sobre el número y la situación de personas beneficiarias potenciales también puede contribuir a la creación de programas nacionales de amplio alcance y a sistemas de protección social eficientes. La información precisa puede ayudar a supervisar los efectos de los programas de protección social, a la vez que respalda el trabajo de incidencia basado en evidencia por parte de las organizaciones de la sociedad civil para la expansión de los regímenes de protección social a grupos excluidos (Rohregger 2010).

La información que ponen a disposición los Gobiernos y otras personas implicadas en la gestión de programas de protección social a veces se denomina “transparencia pública pasiva” (es decir, no es necesario realizar ninguna solicitud para que la información sea accesible). La transparencia pasiva es clave para que las organizaciones de personas trabajadoras y el público en general accedan a la información actual y supervisen las políticas. La transparencia pasiva aplicada a la protección social abarca poner a disposición información sobre la situación financiera de los regímenes, como el acceso a informes anuales y análisis actuariales. La transparencia y el acceso a la información son fundamentales para la rendición de cuentas.

“La transparencia pública activa” se refiere a la disposición de los actores a brindar información precisa y oportuna a la ciudadanía cuando la solicita (Barros 2020). La transparencia activa es fundamental para que las organizaciones de personas trabajadoras accedan a información que podría ser demasiado específica para estar accesible y actualizada, pero que puede ser relevante en los esfuerzos de incidencia de ciertos grupos. Un ejemplo de

transparencia pública activa son los canales que mantienen los Gobiernos para recibir solicitudes de información, tales como los procedimientos legislativos relativos al derecho a la información en India y en Brasil.

En paralelo a la transparencia y al acceso a la información, los sistemas de protección social bien gestionados se benefician de estructuras sólidas de rendición de cuentas, que están vinculadas con mandatos claros para los distintos actores y partes interesadas, articuladas claramente dentro de un marco regulatorio legal (ONU DAES y OIT 2021). Los mecanismos de rendición de cuentas fortalecen la capacidad de respuesta de los Gobiernos en la prestación de protección social a las demandas tanto de la población incluida como de la excluida.

Un ejemplo importante de la rendición de cuentas en la protección social proviene de India, donde uno de los mayores ejemplos de auditorías sociales sucede en el programa de obras públicas, el Esquema Nacional de Garantía del Empleo Rural Mahatma Gandhi. Bajo este programa, se exige al Gobierno que organice auditorías sociales anuales, aunque la implementación varía de un estado a otro. Las auditorías han sido ampliamente implementadas en el estado Andhra Pradesh. Allí, un equipo local de auditoría social verifica los gastos laborales y otras cuestiones mediante conversaciones con personas trabajadoras inscriptas. Se celebra una audiencia pública con las personas funcionarias encargadas de la ejecución para discutir los hallazgos de la auditoría, donde se leen los reclamos, se verifican los testimonios y se les da una oportunidad de defenderse a las personas acusadas (Ayliffe *et al.* 2017).

Las herramientas digitales tienen el potencial de abrir canales para la transparencia y la rendición de cuentas. Por ejemplo, en India, un programa de subsidios al gas de cocina informó a las personas beneficiarias sobre la entrega de cada garrafa en el momento de la transferencia del subsidio a sus cuentas bancarias mediante mensajes de texto en sus teléfonos y en los portales en línea (Gelb *et al.* 2019). Mediante estos canales, las personas beneficiarias pueden hacer un seguimiento de sus derechos, verificar que reciben las prestaciones correctas, informar problemáticas, aumentar la concientización sobre el programa y ayudar a prevenir fraudes. Cada vez más, los regímenes de seguridad social lanzan aplicaciones para los teléfonos móviles, en las que las personas usuarias pueden seguir los historiales de sus contribuciones, ser notificadas de nuevas políticas y presentar reclamos. Algunos ejemplos son la aplicación “uSSSap Tayo” de Filipinas y la aplicación *SSO Connect* de Tailandia. La aplicación “uSSSap Tayo” fue diseñada específicamente para gestionar reclamos y consultas.

Los registros de logros comunitarios también se utilizan en los programas de rendición de cuentas, con un proceso cualitativo comunitario de definición de problemas y prioridades, seguido por reuniones cara a cara entre la ciudadanía y las personas prestadoras de servicios para desarrollar conjuntamente planes de acción. En Etiopía, un estudio halló que el uso de los registros de logros comunitarios había tenido efectos positivos en la adecuación de la prestación local de servicios con los procedimientos y las normas establecidas y en la reducción de los abusos por parte de las personas funcionarias locales (Ayliffe *et al.* 2017).

Procedimientos de reclamo y recurso

Los mecanismos de reclamación y rectificación ayudan a mejorar el acceso a la justicia social, a asegurar la imparcialidad y la rendición de cuentas y a brindarle a las personas diseñadoras de políticas públicas un recurso de información sobre la efectividad de sus políticas (PNUD/UNCDF 2013). Los mecanismos de reclamo y recurso brindan garantías procesales para una audiencia más justa, siempre y cuando sean imparciales, transparentes, efectivas, simples, rápidas, accesibles y asequibles, como establece el Protocolo de la Unión Africana sobre Protección Social (Unión Africana 2023). También deberían completarse dentro de un límite de tiempo razonable y brindar una devolución oportuna para las partes afectadas (*Ibid.*).

El acceso a procedimientos de reclamación y recurso claros basados en el Estado de derecho y que anclan los derechos a la seguridad social en marcos legales adicionales es una parte integral de un sistema de seguridad social (OIT 2019). Este principio es tan importante que figura explícitamente en los principios de gobernanza del [Convenio 102](#) (normas mínimas de seguridad social) y en la [Recomendación 202](#) (pisos de protección social) de la OIT. Bajo este principio, la ley nacional debería establecer mecanismos que permitan impugnar las decisiones administrativas relativas a los beneficios de seguridad social mediante procedimientos de reclamo y recurso accesibles, sin cargo y efectivos. Estos mecanismos son esenciales para asegurar la materialización del derecho a la seguridad social, incluyendo las garantías básicas de seguridad social del piso mínimo de protección social definido nacionalmente (OIT 2019; Behrendt *et al.* 2017).

Cuando se conoce que las decisiones tomadas por la administración son erróneas, es necesario encontrar soluciones efectivas para restablecer los derechos de las personas beneficiarias. Por ejemplo, en Argentina, se encontró una solución efectiva para revisar los casos e implementar acuerdos de conciliación mediante un procedimiento eficiente que redujo significativamente el tiempo de espera para las personas pensionadas. El país ha establecido un mecanismo de reclamos para los sistemas de protección social bajo la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) que permite que se presenten reclamos a través del sitio web, la aplicación de teléfonos móviles y en persona en alguna oficina del ANSES (Development Pathways 2020). Una vez que se presenta el recurso, ANSES tiene 10 días hábiles para responder.

La Ley de Asistencia Social de Sudáfrica es un ejemplo de la integración de los mecanismos de reclamos en marcos legales que sustentan la protección social (Bamu *et al.* 2022). La ley prevé que las personas solicitantes y beneficiarias puedan recurrir una decisión ante un panel de revisión y un tribunal independiente respectivamente. Sin embargo, la implementación de los mecanismos de recurso tuvo algunos problemas relativos al diseño. Las críticas señalan que, durante el COVID-19, la Agencia de Seguridad Social de Sudáfrica (SASSA) subestimó en qué medida un proceso de solicitud exclusivamente electrónico representaría una barrera al acceso. También, su criterio de elegibilidad inicial no fue factible en el contexto del confinamiento (Oosthuizen 2021). Mientras que un sistema electrónico es un medio eficiente de recepción de un gran número de solicitudes, este camino ha traído problemas de accesibilidad que continúan luego de la pandemia. El proceso de recurso también es electrónico, lo que dificulta el derecho a recurso para muchas personas trabajadoras en empleo informal (*Ibid.*).

Participación y diálogo social

La participación implica que las partes interesadas tienen voz en las diferentes etapas del ciclo de políticas de protección social: desde el diseño hasta la implementación y la evaluación. La participación inclusiva asegura que los programas aborden las necesidades de la comunidad, lo que conduce a políticas más efectivas y legitimadas. En efecto, los procesos participativos pueden promover la apropiación y el compromiso desde la comunidad, fortaleciendo la sostenibilidad de las iniciativas de protección social. Sin embargo, las personas trabajadoras en empleo informal con frecuencia son excluidas en las estructuras formales tripartitas, como los consejos de los sistemas de seguridad social, ya sea a partir de su diseño o *de facto*.

Cuando las instituciones de seguridad social son gestionadas con la participación de representantes de las partes interesadas, aquellas personas representantes cumplen un papel fundamental para asegurar la buena gobernanza de esos regímenes (OIT 2019). El diálogo social y los canales de participación amplios e inclusivos permiten que se aborden los vacíos en la cobertura de protección social al identificar las barreras para el acceso (ONU DAES y OIT 2021) y al crear conjuntamente opciones de políticas para incrementar la cobertura con las partes interesadas relevantes. Además, la evidencia sugiere que la participación de actores locales en la implementación de los programas de protección social brinda oportunidades para la innovación con respecto a la prestación de servicios (PNUD/UNCDF 2013).

Es importante distinguir entre los mecanismos de diálogo social utilizados en las instituciones de seguridad social y las cuestiones de asistencia o protección sociales general. Mientras que las instituciones de seguridad social usualmente dependen de los mecanismos tripartitos formales, los programas de asistencia social tienden también a utilizar mecanismos más ad-hoc e informales (Alfers y Sevilla, pronta publicación). De hecho, el diálogo social puede adoptar muchas formas, con una variedad de estructuras institucionales, tales como los consejos permanentes, grupos consultivos o de trabajo, órganos institucionales permanentes, órganos consultivos regulares u órganos creados para situaciones específicas (*Ibidem*).

Las organizaciones de personas trabajadoras en empleo informal también pueden ganar acceso indirecto mediante la afiliación a sindicatos nacionales que representan los intereses de las personas trabajadoras. En ciertos contextos, un momento de crisis, como la pandemia de la COVID-19, brindó a las organizaciones de personas trabajadoras en empleo informal mayores oportunidades para participar en este tipo de foros tripartitos (Alfers y Moussié 2022).

El Consejo Nacional de Sudáfrica para el Desarrollo Económico y el Trabajo (NEDLAC) es una estructura de diálogo social nacional compuesta por representantes de empresas, del Gobierno y del empleo, como también del electorado comunitario, que incluye a una coalición de organizaciones de personas trabajadoras en empleo informal. Durante la pandemia, NEDLAC creó un Consejo Ejecutivo Especial para la COVID-19, que discutía

cuestiones como las adaptaciones de los lugares de trabajo y el apoyo a las personas trabajadoras y a las empresas afectadas. A través de su integración en el espacio de diálogo social NEDLAC, las personas trabajadoras en empleo informal han influenciado indirectamente las decisiones políticas del Gobierno nacional (Bamu *et al.* 2022).

Durante el confinamiento en 2020, las personas trabajadoras en empleo informal recurrieron al Equipo de Trabajo de la Recomendación 204 de NEDLAC para abogar por su derecho al trabajo y a ingresos seguros (Informe temático 2020). En otras palabras, Sudáfrica consiguió mejorar sus respuestas de protección social al abrir espacios de diálogo social mediante NEDLAC. La existencia de esos espacios, sin embargo, no siempre se traduce en una participación efectiva, y asegurar que las voces de las trabajadoras en empleo informal –y sus preocupaciones por protección social– sean escuchadas continúa siendo un desafío persistente (Alfers y Moussié 2022). De hecho, en el contexto de Sudáfrica, las actitudes gubernamentales arraigadas hacia las personas trabajadoras en empleo informal, y una falta de compromiso en términos de recursos y tiempo para el proceso de diálogo, fueron obstáculos afrontados durante la crisis de la COVID-19 (Devenish y Afshar 2020).

Una experiencia clave de las políticas de protección social que resalta la importancia de la participación para las personas trabajadoras en empleo informal son los Consejos de Bienestar de India. Los Consejos de Bienestar sirven a las personas trabajadoras en sectores específicos en diferentes estados y constan de representantes de personas trabajadoras, personas empleadoras y del Gobierno. Su estructura tripartita asegura que las personas trabajadoras tienen voz y que los beneficios se corresponden con sus prioridades (Chikarmane y Narayanan 2023, Afshar 2023).

El sistema sanitario universal de Tailandia, el Esquema de Cobertura Universal, muestra la importancia de involucrar a los grupos beneficiarios en la formulación de políticas desde un comienzo. Alfers y Lund observan que los espacios para que se escuchen las voces de las organizaciones de base fueron creados en la etapa de la conceptualización de la política. El resultado fue un esquema que incorpora la participación en su estructura básica. Por consiguiente, el esquema tuvo respaldo público significativo y las personas tailandesas sienten, con razón, un sentido de apropiación sobre el esquema (Alfers y Lund 2012). Otro ejemplo positivo de Tailandia es la Ley de Protección de Personas Trabajadoras en Domicilio. La política prevé explícitamente la inclusión de organizaciones de personas trabajadoras en domicilio en su estructura de gobernanza tripartita (Barca y Alfers 2021).

En Uruguay, se creó en 2008 un consejo salarial tripartito para el sector de las trabajadoras del hogar, conocido como Grupo 21, compuesto por representantes del Ministerio de Trabajo y del Ministerio de Seguridad Social, el sindicato de trabajadoras del hogar (Sindicato Único de Trabajadoras Domésticas) y la asociación de personas empleadoras (Liga de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios del Uruguay). Un acuerdo celebrado en noviembre de 2008 –el primer acuerdo colectivo de este tipo en América Latina– incrementó el salario mínimo y estableció el pago de horas extra y otros beneficios (O'Reilly y Ghellab 2020). Un segundo acuerdo en 2010 estableció más beneficios para las trabajadoras del hogar, incluyendo un pago del 15% adicional por el trabajo nocturno (*Ibid.*).

Igualdad y trato igualitario

La legitimidad de los programas de protección social también depende de la manera en la que las personas solicitantes y beneficiarias son tratadas en la aplicación de las leyes y las políticas y en la prestación de beneficios y servicios en todo el sistema de protección social. Por ello, disponer de sistemas con altos niveles de previsibilidad e igualdad de trato es un principio central en las políticas de protección social (OIT 2019). De hecho, la promoción de la igualdad de género, la no discriminación y la capacidad de respuesta a las necesidades especiales están consagradas en las Recomendaciones 202 y 204 ([R204, transición de la economía informal a la economía formal](#)).

La gobernanza efectiva promueve el acceso equitativo a los programas de protección social, garantizando que los grupos vulnerables y marginados no sean excluidos. Para que las políticas de protección social sean efectivas, las personas diseñadoras de políticas públicas deben reconocer una desigualdad en el trato y en las barreras que enfrentan los diferentes grupos sociales. Por ejemplo, las mujeres tienden a beneficiarse menos de los programas de asistencia social debido a las relaciones intrafamiliares y es menos posible que se inscriban en programas de seguridad social formales (PNUD/UNCDF 2013).

Otra forma de promover la igualdad de género es la integración de mujeres en el diseño de las políticas de seguridad social. Por ejemplo, en las Filipinas, la ley de seguridad social exige que haya al menos una mujer en las comisiones de seguridad social. Otro caso es el Programa de Jubilación para Amas de Casa de Argentina, creado

para compensar la brecha salarial de género en la jubilación incrementando las jubilaciones para las mujeres que trabajaron como cuidadoras remuneradas y no remuneradas.

Un ejemplo de cómo pueden ponerse en operación estos lineamientos en la igualdad de trato es “Bolsa Família”, el programa emblema de transferencias en efectivo de Brasil. Teniendo en cuenta las desigualdades de poder intrafamiliares, la política establece que las mujeres sean las principales beneficiarias. En otros casos, como en Serbia, las personas de grupos minoritarios han sido excluidas del acceso a los beneficios de protección social en escalas desproporcionadamente más altas que el resto de la población. Amnistía Internacional descubrió que en Serbia la población romaní estaba afectada negativamente por una política de asistencia social “automatizada” (Tarjeta Social) que desestimaba las necesidades y problemáticas especiales (falta de documentación exigida, etc.) de esta población, lo que resultaba en su exclusión (Amnistía Internacional 2023).

Gobernanza de datos, protección de datos y privacidad

La protección de datos y la privacidad de datos siempre han sido importantes para los sistemas de protección social, que manejan datos sensibles. Los datos sensibles pueden entenderse como “todos los datos personales que, si se divulgan, pueden resultar en discriminación en contra o represión de una persona individual, limitando o negando sus derechos” (SPIAC-B 2021). Por lo tanto, las normas y los procedimientos acerca de cómo se gestionan estos datos no es simplemente una cuestión técnica, sino que es fundamentalmente un asunto de gobernanza (WIEGO 2024).

El reciente impulso de los Gobiernos para introducir herramientas digitales en sus sistemas de protección social ha cambiado cómo se implementan los programas de protección social. La digitalización ha generado avances para mejorar la eficiencia y respaldar la expansión de los sistemas de protección social, pero también ha traído consigo problemáticas de gobernanza específicas a la naturaleza de estos nuevos instrumentos. Muchos programas de protección social en los países de ingresos medios a bajos utilizan tecnologías digitales que dependen de la biométrica para establecer la identidad de las personas, lo que puede aumentar los riesgos para la protección y la privacidad de los datos (Faith y Roberts 2022; SPIAC-B- 2024). Algunas de estas políticas son impulsadas por organizaciones multilaterales y, en algunos casos, son una herramienta para promover los intereses privados por sobre la capacidad del estado para implementar políticas (Castel-Branco 2021).

Debido a su naturaleza sensible, la privacidad de datos debe tenerse en cuenta en la gobernanza de los datos de la protección social. Y, para concretar este principio, la gobernanza de datos tiene que incorporar normas relativas a la protección de datos personales. Según el [Reglamento General de Protección de Datos](#) –la ley europea que protege la privacidad y la seguridad de los datos personales– la protección de los datos debería seguir siete principios: licitud, equidad y transparencia, limitación de la finalidad, minimización de datos, limitación del plazo de conservación, integridad y confidencialidad (seguridad) y responsabilidad.

Estos principios y normas de protección de datos son fundamentales para la protección social. Faith *et al.* (2024) realizó una investigación sobre la digitalización con personas trabajadoras en empleo informal en Ghana, Kenia, Nigeria, Sudáfrica, Tanzania, Uganda y Zambia. Observaron que, en Zambia, por ejemplo, la información que se solicitaba a las personas para inscribirse en regímenes de protección social puede ser una barrera para la inclusión, en especial debido al miedo de ser víctimas de estafas. Este es un miedo anclado en la realidad: las personas estafadoras se han apoderado de los datos personales de las personas y de sus Tarjetas de Registro Nacional. Un entrevistado, cuando describía su experiencia registrándose para el seguro médico, dijo que no estaba dispuesto a brindar información debido al miedo de ser estafado (Faith *et al.* 2024).

De hecho, los datos de la protección social suelen recopilarse de los grupos más vulnerables de la sociedad. Esta población suele depender de los beneficios de protección social y usualmente no tiene otra alternativa que compartir sus datos para recibir la ayuda. Por lo tanto, proteger sus derechos a los datos es crucial para garantizar un enfoque basado en los derechos y respetar sus derechos humanos (SPIAC-B 2024). También es relevante establecer criterios de gobernanza claros para estandarizar la documentación y los metadatos en las diferentes entidades gubernamentales (Lowe *et al.* 2023). Además, al garantizar la protección de los datos personales y la privacidad, la misma protección de los datos de las personas solicitantes y beneficiarias puede mejorar los resultados de los programas de protección social (*Ibid.*).

Últimamente, la protección de los datos y la privacidad son esenciales para generar confianza entre las autoridades de protección social, profesionales, solicitantes y personas beneficiarias. Sin confianza, las poblaciones vulnerables

pueden ser reticentes a acceder a los servicios y beneficios de protección social por miedo a que el compartir su información personal les cause daño, discriminación, estigma o vigilancia (SPIAC-B 2024).

Sostenibilidad financiera, fiscal y económica

Otro elemento de la gobernanza resaltado en R202 es relativo a la sostenibilidad financiera, fiscal y económica. Para ser efectivos, receptivos y adaptables en la prestación de beneficios, los sistemas de protección social necesitan tener un alto grado de sostenibilidad financiera, fiscal y económica. Al mismo tiempo, los sistemas de protección social sostenibles necesitan coordinación y coherencia con otras áreas de políticas, especialmente políticas económicas y fiscales, para asegurar opciones de financiamiento sostenibles para la protección social en el largo plazo (Rohregger 2010).

En este sentido, la Recomendación 202 (R202) enfatiza la necesidad de solidaridad en el financiamiento al mismo tiempo que se busca un equilibrio óptimo entre las responsabilidades e intereses de quienes financian y se benefician de los regímenes de seguridad social (OIT 2019). Esta solidaridad puede traducirse en subsidios dirigidos a personas trabajadoras con bajos ingresos o en la prestación de servicios de mayores niveles para las personas con historiales de cotización reducidos o interrumpidos. Ambas medidas son particularmente relevantes para las personas trabajadoras en empleo informal, especialmente las mujeres, que suelen asumir la mayoría de las responsabilidades del cuidado. La mejor forma de lograr este equilibrio –que combina sostenibilidad y equidad– es mediante mecanismos de financiamiento colectivo, sobre todo combinando cotizaciones a la seguridad social e impuestos.

Bibliografía

- Afshar, C. (2021). Bolsa Familia: pasado y futuro del programa brasileño de subsidios en efectivo Nota informativa sobre protección social n.º 3 Disponible en <https://www.wiego.org/sites/default/files/publications/file/Social%20Protection%20Brief%20No.%203%20Spanish%20for%20web.pdf>
- Afshar, C. (2023). Desafíos y estrategias para aumentar el financiamiento de la protección social para personas trabajadoras en empleo informal Nota informativa sobre protección social n.º 7 Disponible en https://www.wiego.org/sites/default/files/publications/file/Social%20Protection%20Brief%20No.%207_Spanish.pdf
- Alfers, L. y Sevilla, A. (pronta publicación). Social Dialogue for Social Protection A Perspective from the Informal Economy in Southeast Asia. [Diálogo social para la protección social. Una perspectiva desde la economía informal en el Sudeste Asiático].
- Alfers, L., y Lund, F. (2012). Participatory policy making: lessons from Thailand’s universal coverage scheme. [Elaboración participativa de políticas: aprendizajes del esquema de cobertura universal de Tailandia]. Nota informativa sobre protección social de WIEGO n.º 11 Disponible en: https://www.wiego.org/sites/default/files/migrated/publications/files/PB11_Alfers_Lund_2012.pdf
- Alfers, L., y Moussié, R. (2022). Towards a more inclusive social protection: informal workers and the struggle for a new social contract. In Social Contracts and Informal Workers in the Global South (pp. 106-125). [Hacia una protección social más inclusiva: personas trabajadoras en empleo informal y la lucha por un nuevo contrato social. En Los contratos sociales y las personas trabajadoras en empleo informal del Sur Global (pp. 106-125)]. Edward Elgar Publishing. Disponible en: <https://www.elgaronline.com/edcollchap-oa/book/9781839108068/book-part-9781839108068-12.xml>
- Amnistía Internacional (2023) “La trampa de la automatización: pobreza y discriminación en el estado de bienestar de Serbia” (4 de diciembre, 2023). Outlining the use of algorithm technology to exclude those living in poverty from access to services. [Exponer el uso de la tecnología de algoritmos para excluir a quienes viven en la pobreza del acceso a los servicios]. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/documents/eur70/7443/2023/es/>
- Asociación Internacional de Seguridad Social (2014). Directrices: Calidad de los Servicios. Disponible en: <https://srelsithat.files.wordpress.com/2015/09/2-open-access-service-quality.pdf> .
- Ayliffe, T., Schjødt, R., y Aslam, G. (2017). Social accountability in the delivery of social protection. [Responsabilidad social en la prestación de la protección social]. Development Pathways. Disponible en: <https://www.developmentpathways.co.uk/wp-content/uploads/2018/05/Social-Accountability-Final-2018.pdf>
- Bamu, P., Alfers, L., Mudarikwa, R., y Kamwimbi, T. (2022). Social protection for self-employed informal workers in sub-Saharan Africa: A rights-based assessment of the impact of the COVID-19 crisis. [Protección social para las personas trabajadoras autoempleadas en el África subsahariana. Una evaluación basada en derechos sobre el impacto de la crisis de la COVID-19]. Documentos de referencia de WIEGO,(24). Disponible en: https://www.wiego.org/sites/default/files/publications/file/rd-24-assesment-impact-covid-19-africa-2022_0.pdf
- Banco Mundial (1992). Governance and Development. [Gobernanza y desarrollo]. Washington, D.C. Disponible en: <https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/604951468739447676/governance-and-development>
- Barca, V., y Alfers, L. (2021). Including Informal Workers within Social Protection Systems—A Summary of Options. Social Protection Approaches to COVID-19 Expert Advice Service (SPACE), DAI, Bethesda, MD. [Incluir a las personas trabajadoras en empleo informal dentro de los sistemas de protección social — Un resumen de opciones. Abordajes de protección social para la COVID-19 del servicio de consejo experto (SPACE), DAI, Bethesda, MD]. Disponible en: https://socialprotection.org/sites/default/files/publications_files/SPACE_Including%20informal%20workers%20within%20social%20protection%20systems_A%20summary%20of%20options_0.pdf
- Barros, J. C. D. (2020). Different types of transparency, different impacts? Three analyses of municipal education in Brazil. [¿Diferentes tipos de transparencia, diferentes impactos? Tres análisis de la educación municipal en Brasil]. Disponible en: <https://repositorio.fgv.br/bitstreams/4e337e1c-75ab-49f7-9201-425e0b5c0726/download>

- Behrendt, Christina, Emmanuelle Saint-Pierre Guilbault, Maya Stern Plaza, Victoire Umuhire, y Veronika Wodsak (2017). Implementing the Principles of Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202). En Recommendation on Social Protection Floors: Basic Principles for Innovative Solutions [Implementar los principios de la Recomendación sobre los pisos de protección social 2012 (No. 202). En Recomendación sobre los pisos de protección social: principios básicos para soluciones innovadoras], ed. Tineke Dijkhoff and Letlhokwa George Mpedi, 41–70. Disponible en: <https://researchrepository.ilo.org/esploro/outputs/bookChapter/Implementing-the-principles-of-Social-Protection/995332490502676>
- Castel-Branco, R. (2021). Improvising an e-state: The struggle for cash transfer digitalization in Mozambique. *Development and Change*, 52(4), 756-779. [Improvisar un e-Estado: la lucha por la digitalización de las transferencias en efectivo en Mozambique. *Desarrollo y cambio*]. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/dech.12665>
- Comisión Europea (2003). Gobernanza y desarrollo. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee of 20 October 2003. [Comunicación de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social Europeo del 20 de octubre de 2003]. COM(2003) 615. Bruselas. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A52003DC0615>
- Chandara, Samban (2023, 8 de junio). New ID Poor mobile app aims to target poverty identification. [Nueva aplicación móvil ID Poor intenta abordar la identificación de la pobreza]. The Phnom Penh Post. Disponible en: <https://www.phnompenhpost.com/national/new-id-poor-mobile-app-aims-target-poverty-identification>
- Chikarmane, Poornima y Lakshmi Narayanan (2023). Pune Waste Pickers' Innovative Efforts to Fund the Extension of Decent Work and Social Protection. [Esfuerzos innovadores de las personas recicladoras de Pune para financiar la extensión del trabajo decente y la protección social]. Documento de referencia de WIEGO n.º 33 Disponible en: https://www.wiego.org/sites/default/files/publications/file/wiego-resource-document-33_0.pdf
- Development Pathways (2020). Global Research on Governance and Social Protection: Argentina case study - Final report. [Investigación global sobre gobernanza y protección social: estudio de caso de Argentina - Informe final]. Disponible en: https://www.developmentpathways.co.uk/wp-content/uploads/2021/07/Argentina_SP-Governance-revised-DP-June-2021.pdf
- Devenish, A., y C. Afshar (2020), Informal Workers and Dialogue for Social Protection, Social Protection Responses to Covid-19: [Personas trabajadoras en empleo informal y diálogo para protección social. Respuestas de protección social a la COVID-19]. Nota #3. Manchester: WIEGO. Disponible en: <https://www.wiego.org/sites/default/files/resources/file/03%20Social%20Protection%20Responses%20to%20Covid-19%20ENG.pdf>
- Faith, B. y Roberts, T. (2022) Managing the Risk and Benefits of Digital Technologies in Social Assistance Provision, BASIC Research Theme Brief, Brighton: Institute of Development Studies. [Gestionar el riesgo y los beneficios de las tecnologías digitales en la prestación de asistencia social, Resumen de investigación BASIC, Brighton: Instituto de Estudios de Desarrollo]. Disponible en: <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/handle/20.500.12413/17132>
- Faith, B.; Roberts, T. y Alfers, L. (eds) (2024). The Digitalisation of Social Protection in Africa: The Perspective of Marginalised Workers, IDS Research Report 90, Brighton: Institute of Development Studies. [La digitalización de la protección social en África: la perspectiva de las personas trabajadoras marginadas. Informes de investigación IDS 90, Brighton: Instituto de Estudios de Desarrollo]. Disponible en: https://opendocs.ids.ac.uk/articles/report/The_Digitalisation_of_Social_Protection_in_Africa_The_Perspective_of_Marginalised_Workers/26892829?file=48931540y_gl=1*1cijhky*_gcl_au*OTc4NDgzNTc0LjE3MjMzOTA5MTA
- Gelb, A., Mittal, N., y Mukherjee, A. (2019). Towards Real-Time Governance: Using digital feedback to improve service, voice, and accountability. Center for Global Development. [Hacia una gobernanza en tiempo real. Utilizar las devoluciones digitales para mejorar el servicio, la voz y la rendición de cuentas. Centro para el Desarrollo Global]. Disponible en: <https://www.cgdev.org/publication/towards-real-time-governance-using-digital-feedback-improve-service-voice>
- Informe temático (2020), Diálogo social para la transición de la economía informal a la economía formal Ginebra: Organización Internacional del Trabajo Disponible en <https://www.ilo.org/es/publications/dialogo-social-para-la-transicion-de-la-economia-informal-la-economia>

- Lowe, C., Rigolini, J., Solbes Castro, L., y Bastagli, F. (2023). Pathways toward digitalization in Social Protection and Labor (SPL) service delivery (No. 185112). [Vías hacia la digitalización en la prestación de servicios de Protección Social y Trabajo (PST)]. Banco Mundial. Disponible en: <https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/099100523151038686/p173530036a7f30f60899c06a6172040bf3>
- Nemo, L. (2021, 5 de agosto). Argentina's new pensions programme pays women for caregiving. [Nuevo programa de pensiones de Argentina les paga a las mujeres por las tareas de cuidado]. Al Jazeera. Disponible en: <https://www.aljazeera.com/economy/2021/8/5/argentinas-new-pensions-programme-pays-women-for-caregiving>
- NSPPF (2022). Review of the Cambodian National Social Protection Policy Framework. Policy Brief n.º 8. [Revisión del Marco Nacional de Políticas de Protección Social de Camboya. Nota de políticas n.º 8]. OIT, Fondo Conjunto, Unión Europea. Disponible en: https://nspc.gov.kh/Images/Review%20of%20the%20Cambodia%20National%20Social%20Protection%20Policy%20Framework_2023_12_06_11_15_35.pdf
- O'Reilly, Caroline y Youcef Ghellab (2020). Global Deal for Decent Work and Inclusive Growth. Thematic brief. [Pacto Mundial por el Trabajo Decente y el Crecimiento Inclusivo. Nota temática]. OIT. Disponible en: https://www.theglobaldeal.com/resources/Social%20Dialogue%20and%20the%20Informal%20Economy_Revised%20June%202020.pdf
- OCDE (2019), Policy Coherence for Sustainable Development 2019: Empowering People and Ensuring Inclusiveness and Equality, [Coherencia Política para el Desarrollo Sostenible 2019: Empoderar a las personas y garantizar la inclusividad y la igualdad]. OECD Publishing, París. Disponible en: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2019/07/policy-coherence-for-sustainable-development-2019_832c5c3c/a90f851f-en.pdf
- OIT (2011). Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa: Discusión Recurrente sobre la Protección Social (Seguridad Social) de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 100.ª sesión.
- OIT (2017). La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-19. Disponible en: <https://www.ilo.org/es/publications/informe-mundial-sobre-la-protecci%C3%B3n-social-2017-19-la-protecci%C3%B3n-social> .
- OIT (2019). Extending social security to workers in the informal economy: Lessons from international experience. [Extender la seguridad social a las personas trabajadoras de la economía informal. Aprendizajes de la experiencia internacional]. Disponible en: <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=55728>
- ONU DAES y OIT (2021). Global Research on Governance and Social Protection. [Investigación mundial sobre gobernanza y protección social]. NYC: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas. División Popular. Disponible en: https://www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2021/08/Global-overview_SP-Governance_June-2021.pdf
- Oosthuizen, Morné (2021). South Africa: Social Assistance Programs and Systems Review (English). [Sudáfrica: Revisión de los Programas y Sistemas de Asistencia Social]. Washington, D.C. : Banco Mundial. Disponible en: <https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/238611633430611402/south-africa-social-assistance-programs-and-systems-review>
- PNUD (1997). Governance for Sustainable Human Development. [Gobernanza para el desarrollo humano sostenible]. Documento Político del PNUD. Nueva York. Disponible en: <https://digitallibrary.un.org/record/492551?v=pdf>.
- PNUD/UNCDF (2013). Strengthening the Governance of Social Protection: The Role of Local Government Regional Analysis. [Fortalecer la gobernanza de la protección social: el rol de los análisis regionales de los Gobiernos locales]. Disponible en: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/asia_pacific_rbap/RBAP-DG-2014-Strengthening-Governance-of-Social-Protection.pdf
- Rohregger, Barbara (2010). Social protection and governance. Discussion Papers on Social Protection. [Protección social y gobernanza. Documento de discusión sobre protección social]. Mayo 2010, vol. No. 3. Disponible en: <http://star-www.giz.de/dokumente/bib-2010/gtz2010-0181en-social-protection-governance.pdf>

SPIAC-B (Junta de Cooperación Interinstitucional en materia de Protección Social) (2021). Implementation GUIDE Good Practices for Ensuring Data Protection and Privacy in Social Protection Systems. [GUÍA de implementación - Buenas prácticas para garantizar la protección y la privacidad de los datos en los sistemas de protección social]. Disponible en: https://jointlearningnetwork.org/wp-content/uploads/2022/01/SPIAC-B_Implementation_Guide_Data-Protection_final_draft-1.pdf

SPIAC-B (2024). Implementation Guide – Good Practices for Ensuring Data Protection and Privacy in Social Protection Systems. [Guía de implementación - Buenas prácticas para garantizar la protección y la privacidad de los datos en los sistemas de protección social]. Disponible en: https://socialprotection.org/sites/default/files/publications_files/Implementation%20Guide%20%E2%80%93%20Good%20Practices%20For%20Ensuring%20Data%20Protection%20And%20Privacy%20In%20Social%20Protection%20Systems%202024_1_1.pdf

Transformar (2023). "Governance of Social Protection Systems: Institutions, Organizational Structure and Capacity - Manual for a Leadership and Transformation Curriculum on Building and Managing Social Protection Floors in Africa." [Gobernanza de los sistemas de protección social: instituciones, estructura organizacional y capacidad - manual para un plan de estudios de liderazgo y transformación sobre la construcción y la gestión de pisos de protección social en África]. Disponible en: <https://transformsp.org/wp-content/uploads/2024/04/VER03.-24-GOV-SUMMARY-DOCUMENT-FINAL-ipdf.pdf>

Unión Africana (2023). Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Citizens to Social Protection and Social Security [Protocolo a la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los Derechos de la Ciudadanía a la Protección Social y la Seguridad Social]. Disponible en: <https://au.int/en/treaties/protocol-african-charter-human-and-peoples-rights-rights-citizens-social-protection-and>

WIEGO (2024). Governance And Digitization of Social Protection. 23 Julio de 2024. Informal Economy Podcast: Social Protection. [Gobernanza y digitalización de la protección social. Pódcast sobre la economía informal: Protección Social]. Episodio 39. Disponible en: <https://soundcloud.com/informaleconomypodcastp/episode-39-governance-and-digitization-of-social-protection-v3>

WIEGO/OIT (pronta publicación). Inclusive social insurance – exploring real solutions to reach the self-employed. [Seguro social inclusivo - explorar soluciones reales para alcanzar a las personas trabajadoras autoempleadas].

Acerca de WIEGO

Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO, por su sigla en inglés) 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 sustento. 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 organizaciones de personas trabajadoras en empleo informal, así como de sus capacidades; y, junto con estas redes y organizaciones, busca influir en las políticas locales, nacionales e internacionales. Visite www.wiego.org/es.

