



► Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022



La protección social
en la encrucijada:
en busca de un
futuro mejor

Pese a los progresos realizados en los últimos años respecto de la extensión de la protección social en muchas partes del mundo, cuando irrumpió la pandemia de COVID-19 muchos países seguían enfrentándose a importantes retos para hacer del derecho humano a la seguridad social una realidad para todos. El presente informe ofrece una visión global de los avances producidos durante el último decenio en todo el mundo respecto de la extensión de la protección social y la creación de sistemas de protección social basados en los derechos, incluidos los pisos de protección social, y aborda los efectos de la pandemia de la COVID-19. Contribuye con ello de manera esencial al marco de seguimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

El informe lanza cinco mensajes:

La pandemia ha puesto de manifiesto las profundas desigualdades y las importantes brechas en la cobertura, la integralidad y la adecuación de la protección social en todos los países. Retos muy extendidos como los altos niveles de inseguridad económica, la pobreza persistente, el aumento de la desigualdad, la informalidad generalizada y un contrato social frágil se han visto agravados por la COVID-19. La crisis también ha evidenciado la vulnerabilidad de miles de millones de personas que parecían salir adelante relativamente bien, pero que no estaban adecuadamente protegidas de las ondas de choque socioeconómicas que ha emitido. Las repercusiones socioeconómicas de la pandemia han hecho que las personas responsables de la formulación de políticas no puedan dejar de lado a una serie de grupos de población –entre los que se encuentran los niños, los adultos mayores, los cuidadores no remunerados y las mujeres y hombres que trabajan en diversas formas de empleo y en la economía informal– que estaban cubiertos de forma inadecuada o no estaban cubiertos en absoluto por las medidas de protección social existentes. Al poner de manifiesto estas brechas, el informe muestra que la pandemia ha impulsado a los países a emprender una acción política excepcional, con la protección social en primera línea.

La COVID-19 ha provocado una respuesta política sin precedentes en el ámbito de la protección social. Los gobiernos se han puesto en marcha con la protección social como respuesta de primera línea para proteger la salud, el empleo y los ingresos de las personas, así como para garantizar la estabilidad social. Cuando ha sido necesario, han ampliado la cobertura a grupos hasta ahora desprotegidos, aumentado los niveles de las prestaciones o introducido otras nuevas, adaptado los

mecanismos administrativos y de prestación, y movilizado recursos financieros adicionales. Sin embargo, a pesar de que se han aplicado algunas medidas de apoyo internacional, muchos países de ingreso bajo y mediano han tenido dificultades para organizar una respuesta de protección social y de estímulo proporcional dirigida a contener los impactos adversos de la pandemia de la forma en que lo han hecho los países de ingreso alto, lo que ha dado lugar a un «déficit de estímulos» derivado en gran medida de las importantes brechas de cobertura y financiación.

La recuperación socioeconómica sigue siendo incierta y destinar más recursos a la protección social seguirá siendo decisivo. Las previsiones más recientes del Fondo Monetario Internacional (FMI) advierten de una recuperación divergente, en la que los países de ingreso alto disfrutaron de un rápido repunte económico mientras que los de ingreso bajo ven revertidos sus recientes avances en materia de desarrollo. Garantizar una recuperación centrada en las personas en todo el mundo depende del acceso equitativo a las vacunas. No se trata solo de un imperativo moral, sino también de una necesidad de salud pública: un profundo abismo en la disponibilidad de las vacunas desencadenará nuevas mutaciones víricas que socavarán sus beneficios para la salud pública a nivel mundial. Pero la desigualdad en el acceso a las vacunas, las enormes brechas de estímulos visibles en la respuesta a la crisis, los llamamientos incumplidos a la solidaridad mundial, el aumento de la pobreza y las desigualdades, y el recurso a los recortes de austeridad encaran ya la perspectiva de una recuperación desigual. Este escenario dejará a muchas personas a su suerte y desbaratará los avances realizados hacia la consecución de la Agenda 2030 y la realización de la justicia social.

Los países se encuentran en una encrucijada en la trayectoria de sus sistemas de protección social. Si hay un resquicio de esperanza en esta crisis, es el potente recordatorio que ha proporcionado de la importancia crítica de invertir en protección social; sin embargo, muchos países también se enfrentan a importantes restricciones fiscales. Este informe muestra que casi todos los países, independientemente de su nivel de desarrollo, tienen una opción: seguir un «camino óptimo» de inversión en el refuerzo de sus sistemas de protección social o un «camino fácil» de provisión minimalista, sucumbiendo con ello a las presiones fiscales o políticas. Los países pueden utilizar la ventana política abierta por la pandemia y basarse en las medidas de respuesta a la crisis adoptadas

para fortalecer sus sistemas de protección social y cerrar progresivamente las brechas de protección a fin de garantizar que todas las personas estén protegidas tanto contra los impactos sistémicos como contra los riesgos ordinarios del ciclo de vida. Para ello sería necesario dedicar más esfuerzos a construir sistemas de protección social universal, integrales, adecuados y sostenibles, incluido un piso de protección social sólido que garantice al menos un nivel básico de seguridad social para todas las personas a lo largo de sus vidas. La alternativa sería optar por un camino fácil que no invirtiera en protección social, dejando a los países atrapados en una trayectoria de «bajo

costo y bajo desarrollo humano». Esta opción conllevaría la oportunidad perdida de fortalecer los sistemas de protección social y reconfigurar las sociedades para un futuro mejor.

Establecer la protección social universal y hacer realidad el derecho humano a la seguridad social para todos es la piedra angular de un enfoque centrado en las personas para alcanzar la justicia social. Con ello se contribuye a la prevención de la pobreza y a la contención de las desigualdades, a la mejora de las capacidades humanas y de la productividad, al fomento de la dignidad, la solidaridad y la equidad, y a la revitalización del contrato social.

► Estado de la protección social: se ha avanzado, pero no lo suficiente

En 2020, solo el 46,9 por ciento de la población mundial estaba efectivamente cubierta por al menos una prestación de protección social¹ (indicador 1.3.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); véase el gráfico 1), mientras que el 53,1 por ciento restante –4 100 millones de personas– estaba totalmente desprotegido. Tras esta media mundial existen importantes desigualdades entre las regiones y dentro de ellas, ya que las tasas de cobertura en Europa y Asia Central (83,9 por ciento) y las Américas (64,3 por ciento) están por encima de la media mundial, mientras que en Asia y el Pacífico (44,1 por ciento), los Estados Árabes (40,0 por ciento) y África (17,4 por ciento) se observan unas diferencias de cobertura mucho más pronunciadas.

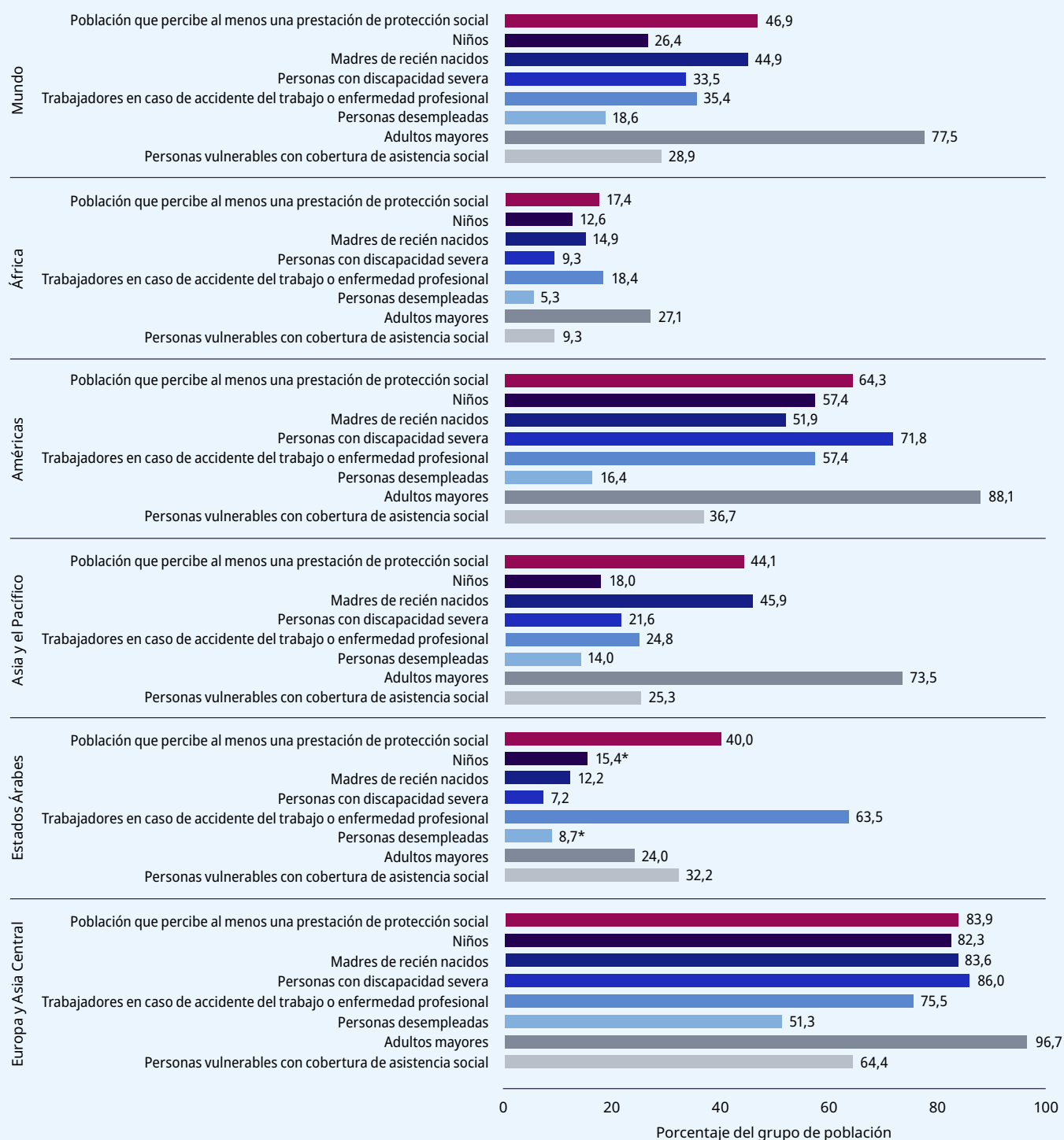
El acceso a la atención de salud y a las prestaciones por enfermedad y desempleo ha cobrado especial relevancia durante la pandemia. Aunque casi dos tercios de la población mundial está protegida por algún tipo de régimen de salud, siguen existiendo importantes brechas de cobertura y adecuación. Cuando se trata de la protección de los ingresos durante la enfermedad y el desempleo, las diferencias de cobertura y adecuación son aún más pronunciadas. Aproximadamente un tercio de las personas en edad de trabajar tienen sus ingresos protegidos por ley en caso de enfermedad, y menos de una quinta parte de los trabajadores desempleados de todo el mundo reciben efectivamente prestaciones por desempleo.

Las brechas en la cobertura, la integralidad y la adecuación de los sistemas de protección social van asociadas a una importante falta de inversión en protección social, especialmente en África, los Estados Árabes y Asia. Los países destinan una media del 12,9 por ciento de su producto interior bruto (PIB) a la protección social (excluida la salud), pero esta cifra encubre variaciones impactantes. Los países de ingreso alto gastan de media un 16,4 por ciento, a saber, el doble que los de ingreso mediano alto (8 por ciento), seis veces más que los de ingreso mediano bajo (2,5 por ciento) y quince veces más que los de ingreso bajo (1,1 por ciento).

Esta brecha de financiación para la creación de pisos de protección social ha aumentado aproximadamente un 30 por ciento desde el inicio de la crisis de la COVID-19 debido a la mayor necesidad de servicios de salud y medidas de seguridad de los ingresos y a las reducciones del PIB causadas por la crisis. Para garantizar como mínimo un nivel básico de seguridad social a través de un piso de protección social definido a nivel nacional, los países de ingreso mediano bajo necesitarían invertir 362900 millones de dólares de los Estados Unidos adicionales y los países de ingreso mediano alto otros 750800 millones de dólares de los Estados Unidos al año, lo que equivale al 5,1 por ciento y al 3,1 por ciento del PIB, respectivamente. Los países de ingreso bajo tendrían que invertir 77900 millones de dólares de los Estados Unidos adicionales, a saber, el 15,9 por ciento de su PIB.

¹ Atención de salud y prestaciones de enfermedad no incluidas.

► **Gráfico 1. Indicador 1.3.1 de los ODS: cobertura efectiva de protección social; estimaciones mundiales y regionales, por grupo de población, 2020 o año más reciente con datos disponibles**



* Estas cifras deben interpretarse con cautela: las estimaciones se basan en unos datos sobre la cobertura notificados que abarcan a menos del 40 por ciento de la población.

Nota: Los agregados mundiales y regionales están ponderados por los grupos de población pertinentes.

Fuentes: OIT, [Base de datos mundial sobre la protección social](#), basada en la Encuesta de Seguridad Social (SSI); ILOSTAT; fuentes nacionales.

La COVID-19 amenaza con poner en peligro años de progreso hacia el logro de los ODS, revirtiendo los avances logrados en la reducción de la pobreza. También ha puesto de manifiesto las marcadas brechas de protección que ya existían en todos los países y ha hecho imposible que las personas responsables de la formulación de políticas pasen por alto los persistentes déficits de protección social que experimentan en particular ciertos grupos, como los trabajadores informales, los trabajadores migrantes y los cuidadores no remunerados.

Esta crisis ha dado lugar a una respuesta mundial de protección social sin precedentes, aunque desigual. Los países de ingreso alto estaban mejor situados para movilizar sus sistemas existentes o introducir nuevas medidas de emergencia para contener el impacto de la crisis en la salud, el empleo y los ingresos. La respuesta ha sido más difícil en los contextos de los países de ingreso bajo, que estaban lamentablemente mal preparados y tenían menos margen de maniobra política, especialmente respecto de la política macroeconómica.

► Si bien es decisiva para liberar su potencial, la protección social de los niños sigue siendo limitada

Información destacada

- La gran mayoría de los niños sigue sin tener una cobertura de protección social efectiva y, en todo el mundo, solo el 26,4 por ciento de los niños recibe prestaciones de protección social. La cobertura efectiva es especialmente baja en algunas regiones: del 18 por ciento en Asia y el Pacífico, del 15,4 por ciento en los Estados Árabes y del 12,6 por ciento en África.
- Entre los avances recientes se encuentran la adopción de prestaciones por hijos de carácter universal o casi universal en varios países, y una sensibilización renovada en el contexto de la COVID-19 de la importancia crítica que revisten los sistemas de protección social inclusivos, los servicios de atención infantil de calidad y la necesidad de protección social para los cuidadores.
- Por término medio, el gasto nacional en protección social de la infancia es demasiado bajo, ya que solo representa el 1,1 por ciento del PIB, frente al 7 por ciento del PIB que se destina a pensiones. Las regiones del mundo con la mayor proporción de niños y la mayor necesidad de protección social tienen algunas de las tasas de cobertura y gasto más bajas, especialmente el África Subsahariana (0,4 por ciento del PIB).
- Para hacer frente al drástico aumento de la pobreza infantil provocado por la COVID-19, cerrar las brechas de cobertura de la protección social y obtener los mejores resultados para los niños y la sociedad, las personas responsables de la formulación de políticas deben aplicar un enfoque de sistemas integrados que incluya prestaciones por hijos y servicios de atención a la infancia, licencias parentales y acceso a la atención de salud.

► La protección social de las mujeres y los hombres en edad de trabajar es insuficiente para hacer frente a los principales riesgos

Información destacada

- *Maternidad:* Algunos países han avanzado de forma decisiva hacia la cobertura efectiva de la maternidad universal o casi universal. A pesar de los efectos positivos para el desarrollo que tiene el apoyo a las mujeres en edad fértil, solo el 44,9 por ciento de las mujeres con recién nacidos en todo el mundo recibe una prestación monetaria de maternidad.
- *Enfermedad:* La crisis ha demostrado la importancia de garantizar la seguridad de los ingresos cuando las personas están enfermas, inclusive cuando están en cuarentena. Sin embargo, solo un tercio de la población mundial en edad de trabajar tiene sus ingresos protegidos por ley en caso de enfermedad.
- *Discapacidad:* El porcentaje de personas con discapacidad grave en todo el mundo que reciben una prestación por discapacidad sigue siendo bajo, a saber, del 33,5 por ciento. Es importante destacar que varios países cuentan con programas de prestaciones universales por discapacidad.
- *Accidentes del trabajo y enfermedades profesionales:* Solo el 35,4 por ciento de la población activa mundial tiene acceso efectivo a la protección en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Muchos países han reconocido la COVID-19 como enfermedad profesional para garantizar un acceso más fácil y rápido a las prestaciones asociadas en el sistema de seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, en particular para los trabajadores de los sectores más expuestos.
- *Protección contra el desempleo:* Apenas el 18,6 por ciento de los trabajadores desempleados de todo el mundo cuenta con una cobertura efectiva frente al desempleo y recibe de hecho prestaciones de desempleo. Esta sigue siendo la rama menos desarrollada de la protección social. Sin embargo, la pandemia ha puesto de manifiesto el papel crucial que desempeñan los regímenes de protección del desempleo para proteger los puestos de trabajo y los ingresos, a través de los regímenes de conservación del empleo y las prestaciones por desempleo.
- Las *estimaciones sobre el gasto público* indican que, en todo el mundo, solo se gasta el 3,6 por ciento del PIB en protección social para garantizar la seguridad de los ingresos de las personas en edad de trabajar.

► La protección social de las mujeres y los hombres mayores sigue adoleciendo de problemas de cobertura y adecuación

Información destacada

- Las pensiones para las mujeres y los hombres mayores son la forma de protección social más extendida en el mundo, y un elemento clave para alcanzar la meta 1.3 de los ODS. A nivel mundial, el 77,5 por ciento de las personas por encima de la edad de jubilación recibe algún tipo de pensión de vejez. Sin embargo, siguen observándose grandes disparidades entre las regiones, entre las zonas rurales y las urbanas, y entre las mujeres y los hombres. Por término medio, el gasto en pensiones y otras prestaciones para los adultos mayores representa el 7,0 por ciento del PIB, de nuevo con grandes variaciones entre regiones.
- Cabe señalar que se ha avanzado mucho en la extensión de la cobertura de los sistemas de pensiones en los países en desarrollo. Aun más alentador es el hecho de que en una amplia gama de países, incluidos los de ingreso mediano bajo, se han desarrollado pensiones universales, como parte de los pisos nacionales de protección social.

- ▶ La crisis de la COVID-19 ha supuesto presiones adicionales sobre los costos y la financiación de los sistemas de pensiones, pero el impacto a largo plazo será de moderado a bajo. La respuesta masiva de los países a la crisis ha puesto de manifiesto el papel fundamental que desempeñan los sistemas de protección de la vejez, incluidos los cuidados de larga duración, para garantizar la protección de los adultos mayores, especialmente en tiempos de crisis, y la urgencia de reforzar los sistemas de cuidados de larga duración para proteger los derechos de los beneficiarios y de los cuidadores por igual.
- ▶ Las reformas de las pensiones han estado dominadas por el énfasis otorgado a la sostenibilidad fiscal, en detrimento de otros principios establecidos por las normas internacionales

de seguridad social, como la universalidad, la adecuación y la previsibilidad de las prestaciones, la solidaridad y la financiación colectiva. Estos principios son fundamentales para garantizar la seguridad de los ingresos de los adultos mayores, que es y debe seguir siendo el objetivo principal de cualquier sistema de pensiones. Garantizar la adecuación de las prestaciones es especialmente pertinente para las mujeres, las personas con trabajos poco remunerados y las que tienen formas de empleo precarias. Además, muchos países de todo el mundo siguen luchando por ampliar y financiar sus sistemas de pensiones; estos países se enfrentan a obstáculos estructurales relacionados con los bajos niveles de desarrollo económico, los altos niveles de informalidad, la baja capacidad contributiva, la pobreza y el espacio fiscal insuficiente, entre otros.

▶ La protección social de la salud: una contribución esencial a la cobertura universal de la salud

Información destacada

- ▶ Se ha avanzado mucho en el aumento de la cobertura de la población: hoy casi dos tercios de la población mundial está protegida por un régimen de protección social de la salud. Sin embargo, siguen existiendo barreras para acceder a la atención de salud en forma de pagos directos de los servicios de salud, como la distancia física, las limitaciones en la gama de servicios disponibles, la calidad y la aceptabilidad de los servicios de salud, los largos tiempos de espera y los costos de oportunidad como, por ejemplo, el tiempo de trabajo perdido. La crisis de la COVID-19 ha puesto de manifiesto las limitaciones de la adecuación de las prestaciones y la necesidad de reducir los pagos directos.
- ▶ La financiación colectiva, una mancomunación amplia de los riesgos y las prestaciones basadas en los derechos son condiciones clave

para apoyar el acceso efectivo a la atención de salud para todos de una manera que responda a los impactos que se produzcan. Los principios que ofrecen las normas internacionales sobre seguridad social son más pertinentes que nunca en el camino hacia la cobertura universal de la salud, y en particular en el contexto actual de la salud pública. Es necesario recopilar prioritariamente más y mejores datos sobre la cobertura legal para supervisar los avances en materia de cobertura y equidad.

- ▶ Invertir en la disponibilidad de servicios de salud de calidad es fundamental. La pandemia de COVID-19 también ha puesto de relieve la necesidad de invertir en servicios de salud y mejorar la coordinación dentro del sistema de salud. La pandemia está llamando la atención sobre los retos que supone la contratación, el despliegue, la retención y la protección de trabajadores sanitarios bien formados, apoyados y motivados para garantizar la prestación de servicios de salud de calidad.

► Se necesitan vínculos más estrechos y una mejor coordinación entre los mecanismos de acceso a la asistencia médica y la seguridad de los ingresos para abordar los determinantes clave de la salud con más eficacia. La crisis de la COVID-19 ha subrayado también el papel del sistema de protección social en la configuración de los comportamientos para fomentar la prevención y la complementariedad de los regímenes de atención de salud y

de prestaciones por enfermedad. Los enfoques coordinados son particularmente necesarios en lo que respecta a las necesidades especiales y emergentes, incluida la movilidad humana, la creciente carga de enfermedades largas y crónicas, y el envejecimiento de la población. El impacto de la COVID-19 en los adultos mayores ha arrojado más luz sobre la necesidad de coordinación entre la atención de salud y la atención social.

► Optar por un camino óptimo hacia la protección social universal para un futuro socialmente justo

La COVID-19 ha subrayado la importancia crítica de lograr la protección social universal. Es fundamental que los países –los gobiernos, los interlocutores sociales y otras partes interesadas– resistan las presiones para volver a un camino fácil y adopten el camino óptimo hacia la protección social para hacer frente a la pandemia en curso, así como para asegurar una recuperación centrada en las personas y un futuro inclusivo. Para ello, se pueden identificar varias prioridades:

► Las medidas de protección social para hacer frente a la crisis de la COVID-19 deben mantenerse hasta que la crisis amaine y la recuperación esté bien encauzada. Con este fin será necesario seguir invirtiendo en los sistemas de protección social a fin de mantener el nivel de vida, garantizar un acceso equitativo a las vacunas y a la atención de salud, y evitar una mayor contracción económica. Garantizar un acceso equitativo y oportuno a las vacunas es decisivo para la salud y la prosperidad de todos los países y pueblos. En un mundo interconectado, una recuperación verdaderamente inclusiva depende de ello.

► Hay que evitar la tentación de volver a la consolidación fiscal para hacer frente a los enormes desembolsos de gasto público que requiere la COVID-19. Las crisis anteriores han demostrado que la austeridad deja profundas cicatrices sociales, perjudicando a los más vulnerables de la sociedad. Por el contrario, esforzarse por una recuperación rica en empleo y centrada en las personas, alineada con los objetivos sanitarios, sociales, ambientales y de cambio climático, puede contribuir a los objetivos de seguridad de los ingresos, creación de empleo y cohesión

social, ampliar la base fiscal y ayudar a financiar la protección social universal.

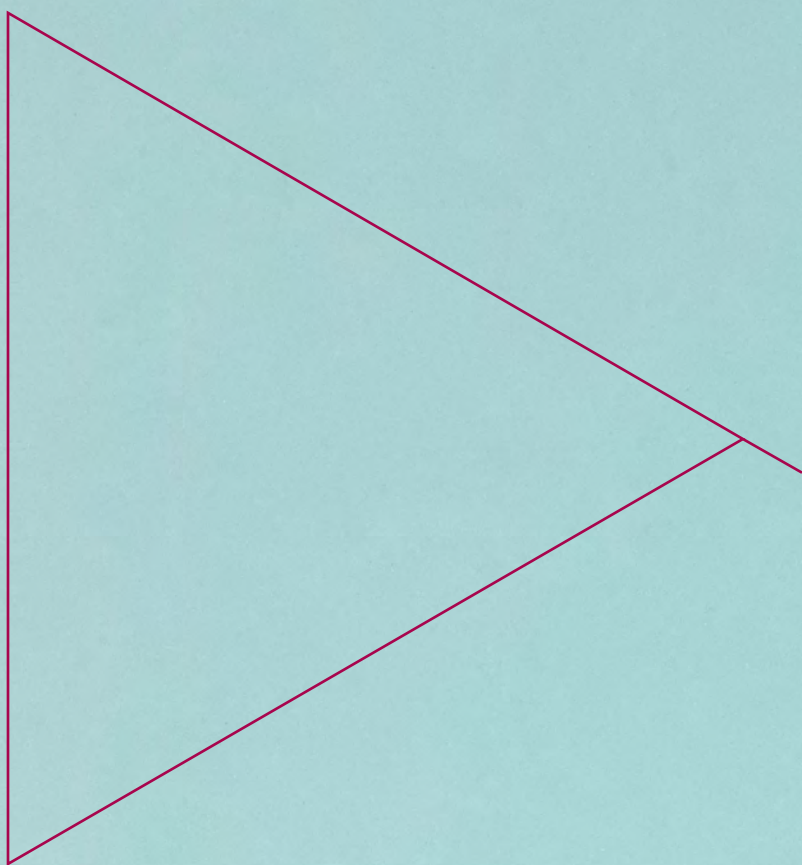
► En plena devastación causada por la pandemia, hay visos de esperanza de que la mentalidad ha cambiado. Al dejar al descubierto la vulnerabilidad inherente a todos, haciendo explícito que nuestro bienestar individual está íntimamente ligado al bienestar colectivo y a la seguridad de las demás personas, la pandemia ha demostrado que la protección social es indispensable. Además, la crisis ha revelado que existe un margen importante para que los países se propongan «hacer lo necesario» para lograr los objetivos prioritarios si así lo deciden. La aplicación del mismo enfoque político a medida que disminuye lo peor de la pandemia es una estrategia prometedora para tomar un camino óptimo hacia el logro de los ODS y la protección social universal.

► Para seguir por este camino es preciso construir sistemas de protección social universal y permanentes que proporcionen una cobertura adecuada e integral a todos, orientados por un diálogo social tripartito eficaz. Estos sistemas son esenciales para prevenir la pobreza y la desigualdad, así como para hacer frente a los retos de hoy y de mañana, en particular promoviendo el trabajo decente, apoyando a las mujeres y a los hombres para que puedan afrontar mejor sus transiciones vitales y laborales, facilitando la transición de los trabajadores y las empresas de la economía informal a la economía formal, impulsando la transformación estructural de las economías y apoyando la transición hacia economías y sociedades más sostenibles desde el punto de vista ambiental.

- Es necesario seguir invirtiendo en protección social para cubrir los déficits de financiación. Concretamente, dar prioridad a las inversiones en los pisos de protección social definidos a nivel nacional es fundamental para cumplir la promesa de la Agenda 2030. El espacio fiscal existe incluso en los países más pobres y la movilización de los recursos nacionales es clave, pero el apoyo internacional concertado también es fundamental para acelerar el progreso en aquellos países que carecen de capacidad fiscal y económica, especialmente en los países de ingreso bajo con una pronunciada falta de inversión en protección social.
- La protección social universal se apoya en los esfuerzos conjuntos de los organismos de las Naciones Unidas «unidos en la acción», y en los esfuerzos concertados con las instituciones internacionales, regionales, subregionales y nacionales pertinentes y los interlocutores sociales, la sociedad civil y otras partes interesadas, inclusive a través de la Alianza Global para la Protección Social Universal.
- La ventana política excepcional abierta por la COVID-19 debería alentar a los países a tomar medidas decisivas sobre el futuro de la protección social y a adoptar con firmeza un enfoque de las políticas en el camino óptimo. De este modo, las sociedades podrán hacer frente a futuras crisis y a los retos que plantean el cambio demográfico, la evolución del mundo del trabajo, las migraciones, los desafíos ambientales y la amenaza existencial del cambio climático. En última instancia, un sistema de protección social sólido apuntalará y reparará un contrato social frágil y permitirá a los países disfrutar de un futuro socialmente justo.

Impulsar la justicia social, promover el trabajo decente

La Organización Internacional del Trabajo es la agencia de las Naciones Unidas para el mundo del trabajo. Reunimos a gobiernos, empleadores y trabajadores a fin de mejorar las condiciones de trabajo de todas las personas, promoviendo un enfoque del futuro del trabajo centrado en el ser humano a través de la creación de empleo, los derechos en el trabajo, la protección social y el diálogo social.



ilo.org

Oficina Internacional del Trabajo

Route des Morillons 4
1211 Ginebra 22
Suiza



International Labour Organization



@ILO



ILOTV