



Organización
Internacional
del Trabajo

► **Informe
Mundial sobre
la Protección
Social
2020-2022**



Informe regional
complementario
para América
Latina y el Caribe

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2021
Primera edición 2021

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a rights@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

ISBN 978-92-2-035747-7 (impreso)
ISBN 978-92-2-035748-4 (pdf Web)

Publicado también en inglés: *World Social Protection Report 2020-22: Regional companion report for Latin America and the Caribbean*, ISBN 978-92-2-035745-3 (impreso), 978-92-2-035746-0 (web pdf), Ginebra, 2022.

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Para más información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT, visite nuestro sitio web: www.ilo.org/publns.

Fotografías

Cubierta: © Dakota Corbin/unsplash

Página 2: © E. Gianotti/ILO

Producido por la Unidad de Producción de Publicaciones (PRODOC) de la OIT.

La OIT vela por la utilización de papel proveniente de bosques gestionados de manera sostenible y responsable desde el punto de vista medioambiental y social.

Code: DIN-WEI-CORR-PMSEV

prefacio

El presente informe regional para América Latina y el Caribe tiene por objeto complementar el *Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022. La protección social en la encrucijada: en busca de un futuro mejor*, de la OIT. Este informe regional complementario consta de dos partes. La primera, ofrece una «perspectiva mundial» extraída del Informe principal, en la que se resume la situación de los sistemas de protección social en el mundo. La segunda parte presenta una perspectiva regional que destaca los principales avances, retos y prioridades en materia de protección social en la región de América Latina y el Caribe desde el enfoque del ciclo de vida.

Aunque se han llevado a cabo importantes ampliaciones en la cobertura de la protección social en la región, siguen existiendo grandes brechas en la cobertura, la suficiencia de las prestaciones y el alcance. La COVID-19 ha asestado un golpe fuerte a la región, con profundos efectos negativos en el empleo, la pobreza y la desigualdad. Casi todos los países han tenido que recurrir a la protección social como respuesta de primera línea para proteger la salud, el empleo y los ingresos. Es preciso adoptar medidas políticas contundentes para que los sistemas de protección social de los países de esta región cumplan su mandato de proteger el bienestar de las personas. Las medidas principales deben centrarse en mejorar el financiamiento de la protección social y en corregir el déficit de financiamiento. El establecimiento de un piso de protección social como parte de un sistema integrado de protección social puede alcanzarse transformando los programas de emergencia que fueron introducidos para hacer frente a la COVID-19 en medidas más permanentes. Los países de América Latina y el Caribe tienen ahora la opción de dar una respuesta audaz, eligiendo el «camino óptimo» hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, revirtiendo así los efectos negativos de la pandemia y persiguiendo un nuevo contrato social centrado en las personas, con la protección social como componente central.



Vinícius Carvalho Pinheiro

Director Regional

Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe



Índice

Prefacio	1
Agradecimientos	5
Abreviaturas	6
1. Perspectiva mundial	7
2. Introducción: la protección social en una encrucijada	14
3. Situación anterior a la COVID-19: progresos realizados y brechas subsistentes	15
4. La protección social en la crisis y la recuperación: respuesta regional a la COVID-19 y el camino hacia la recuperación	19
5. Reforzar la protección social universal a lo largo del ciclo de vida	21
5.1 La protección social de los niños y las familias	22
5.2 La protección social para las mujeres y los hombres en edad de trabajar	23
5.2.1 Protección de la maternidad y prestaciones de maternidad/paternidad y parentales	23
5.2.2 Protección contra los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales	24
5.2.3 Prestaciones por discapacidad	26
5.2.4 Protección contra el desempleo	27
5.3 La protección social de las mujeres y los hombres mayores: pensiones y otras prestaciones distintas de las prestaciones de salud	28
5.4 Hacia la cobertura universal de salud	30
6. Prioridades regionales y opciones en materia de políticas para seguir avanzando	31
Bibliografía	32

Gráficos

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	8
2. Indicador 1.3.1 de los ODS: Cobertura efectiva de la protección social, mundo y regiones seleccionadas, por grupo de población, 2020 o año más reciente con datos disponibles	16
3. Indicador 1.3.1 de los ODS: Cobertura efectiva de protección social, países/territorios seleccionados de la región, con promedios mundiales, regionales y de países de ingreso mediano alto, 2020 o año más reciente con datos disponibles	17

4.	Gasto público en protección social para las cuatro garantías mínimas del piso de protección social, países y territorios seleccionados de ALC, con promedios mundiales y de países de ingreso mediano alto, año más reciente con datos disponibles (porcentaje del PIB)	18
5.	Indicador 1.3.1 de los ODS sobre la protección efectiva de los niños: Proporción de niños cubiertos en países/territorios seleccionados de ALC, con promedios internacionales seleccionados, 2020 o año más reciente con datos disponibles	23
6.	Indicador 1.3.1 de los ODS sobre la cobertura efectiva de la maternidad: Proporción de mujeres que han dado a luz y que han recibido prestaciones monetarias por maternidad en países/territorios de ALC seleccionados, con promedios internacionales seleccionados, 2020 o año más reciente con datos disponibles	24
7.	Indicador 1.3.1 de los ODS sobre la protección efectiva de las víctimas de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales. Proporción de la fuerza de trabajo de 15 años o más cubierta por prestaciones monetarias en caso de accidente del trabajo o enfermedad profesional (cotizantes activos), en países/territorios de ALC seleccionados, con promedios internacionales seleccionados, 2020 o año más reciente con datos disponibles	25
8.	Indicador 1.3.1 de los ODS sobre la protección efectiva de las personas con discapacidad: Proporción de personas con discapacidades graves que reciben prestaciones monetarias en países/territorios de ALC seleccionados, con promedios internacionales seleccionados, 2020 o año más reciente con datos disponibles	26
9.	Indicador 1.3.1 de los ODS sobre cobertura efectiva de las personas desempleadas: Proporción de personas desempleadas que reciben prestaciones monetarias en países/territorios de ALC seleccionados, con promedios internacionales seleccionados, 2020 o año más reciente con datos disponibles	27
10.	Indicador 1.3.1 de los ODS sobre la cobertura efectiva de los adultos mayores: Proporción de personas por encima de la edad legal de jubilación que reciben una pensión de vejez en países/territorios de ALC seleccionados, con promedios internacionales seleccionados, 2020 o año más reciente con datos disponibles	29
11.	Cobertura efectiva de la protección de la salud: Porcentaje de población cubierta por un régimen de protección social de la salud (personas protegidas) en países/territorios de ALC seleccionados, con promedios internacionales seleccionados, 2020 o año más reciente con datos disponibles	30

agradecimientos

Este Informe Regional Complementario para América Latina y el Caribe fue preparado por Helmut Schwarzer, Economista de Finanzas Públicas del Departamento de Protección Social de la OIT (anteriormente Especialista en Protección Social para América Latina y el Caribe), con aportaciones de Fabio Bertranou, Pablo Casalí, Guillermo Montt, Ariel Pino y Vinicius Pinheiro. También se recibieron contribuciones y comentarios de revisores anónimos, y de colegas de la sede de la OIT (en orden alfabético): Christina Behrendt, Fabio Durán Valverde, Victoria Giroud-Castiella, Ana Carolina de Lima Vieira, Valeria Nesterenko, Ian Orton, Shahra Razavi y Zhiming Yu. También queremos expresar nuestro agradecimiento a nuestros colegas de la Unidad de Producción de Publicaciones de la OIT por su ayuda en el proceso de producción, y a nuestros colegas del Departamento de Comunicación e Información al Público de la OIT por su continua colaboración y apoyo en la organización y difusión del informe.

abreviaturas

ALC	América Latina y el Caribe
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
COVID-19	enfermedad por coronavirus
FMI	Fondo Monetario Internacional
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PIB	producto interior bruto

1 Perspectiva mundial

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.

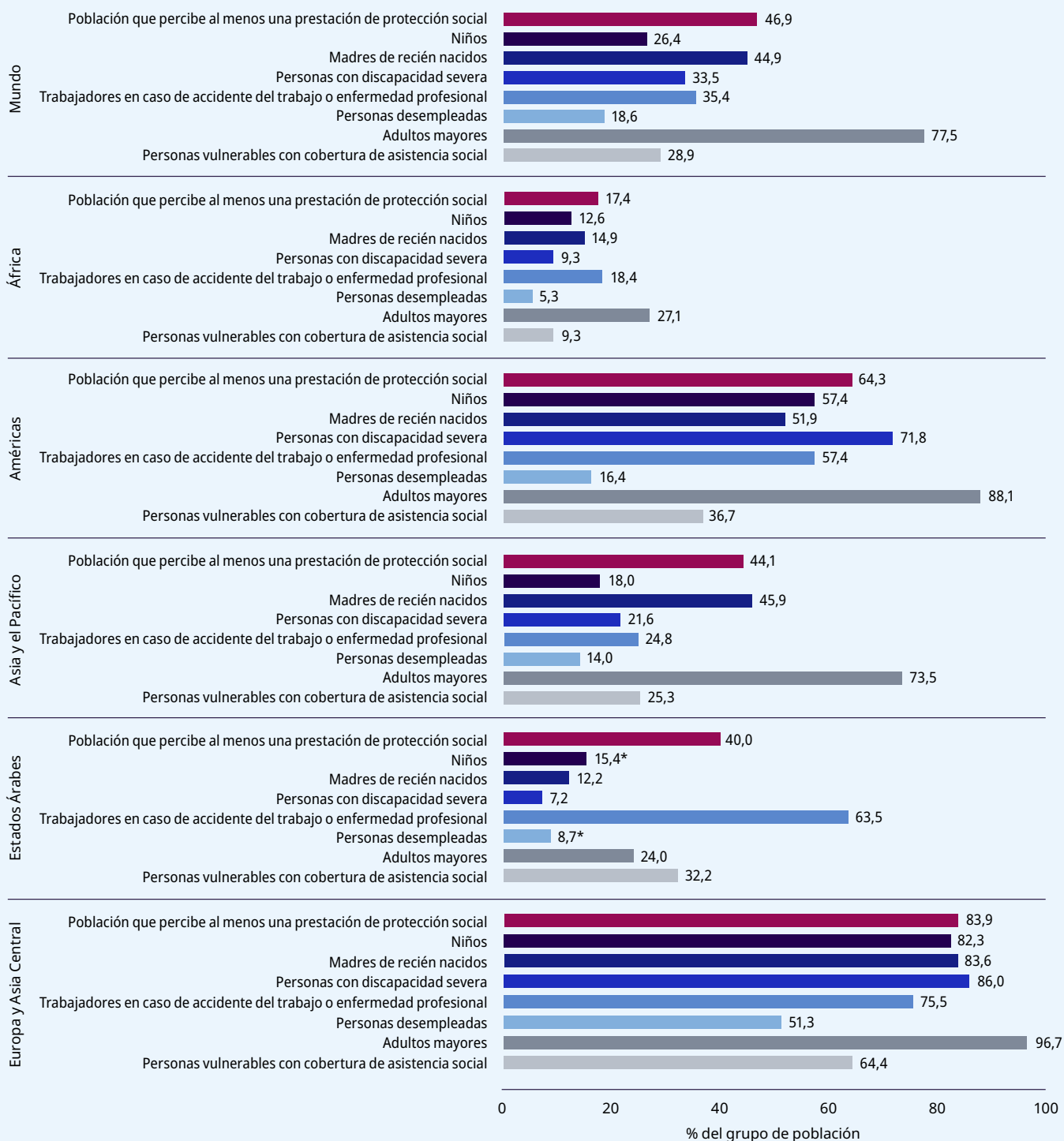
La COVID-19 ha provocado una respuesta política sin precedentes en el ámbito de la protección social. Los gobiernos se han puesto en marcha con la protección social como respuesta de primera línea para proteger la salud, el empleo y los ingresos de las personas, así como para garantizar

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,

▶ **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.

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

Información destacada

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.

Solo el 30,6 por ciento de la población mundial en edad de trabajar está legalmente cubierta por sistemas de seguridad social integrales que incluyen toda la gama de prestaciones, desde las prestaciones por hijos y familiares hasta las pensiones de vejez; cabe señalar asimismo que la cobertura de las mujeres va a la zaga de la de los hombres en 8 puntos porcentuales.

Estas cifras revelan que la gran mayoría de la población mundial en edad de trabajar –el 69,4 por ciento, es decir, 4 000 millones de personas– está solo parcialmente protegida o no lo está en absoluto.

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),

¹ Atención de salud y prestaciones de enfermedad no incluidas.

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 362 900 millones de dólares de los Estados Unidos adicionales y los países de ingreso mediano alto otros 750 800 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 77 900 millones de dólares de los Estados Unidos adicionales, a saber, el 15,9 por ciento de su PIB.

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 mancomunidad 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.

2 Introducción: la protección social en una encrucijada

La región de América Latina y el Caribe (ALC) requiere de la toma de decisiones políticas contundentes para que los sistemas de protección social de sus países cumplan su mandato. Tras un período de notable mejora del empleo formal, los salarios reales y el espacio fiscal entre 2005 y 2014, la desaceleración de un largo ciclo de materias primas ha invertido la relación de intercambio, lo que ha provocado una disminución de las tasas de crecimiento del producto interior bruto (PIB) desde 2014. A finales de 2019, los mercados de trabajo regionales ya estaban tensos, con al menos 25 millones de personas buscando trabajo y una tasa de desempleo media en toda la región del 8,1 por ciento, que se prevé alcance el 8,4 por ciento a finales de 2020, dado el modesto crecimiento económico previsto (OIT 2020a).

Sin embargo, la pandemia de COVID-19, con su grave impacto tanto en la salud de la población de la región como en sus economías, ha incidido profundamente en las tendencias anteriores. Se estima que el PIB regional disminuyó un 7,7 por ciento en 2020 (CEPAL 2020a); a finales de ese año, la tasa media de desempleo en toda ALC había crecido hasta el 10,6 por ciento y el número de personas buscando trabajo se estimaba en 30,1 millones. La crisis también ha tenido un grave impacto en las tasas medias de participación en el mercado de trabajo, que han disminuido un 5,4 por ciento, ya que aproximadamente 23 millones de personas, la mayoría de ellas mujeres, se han retirado del mercado de trabajo. La relación empleo-ocupación también ha disminuido del 57,4 por ciento a un mínimo histórico del 51,7 por ciento entre 2019 y 2020. Se calcula que la tasa de desempleo podría alcanzar el 11,2 por ciento a finales de 2021 (Maurizio 2021). Los sectores más afectados han sido el turismo y la hostelería, el comercio, la construcción, la industria y el trabajo doméstico, todos ellos de gran importancia para la generación de empleo.

Muchos indicadores críticos del mercado de trabajo (como el trabajo infantil y la tasa de participación de las mujeres) han retrocedido a niveles que no se registraban desde hace un decenio o más. Se calcula que esta crisis sin precedentes amplificará los desafíos ya existentes, como las brechas de protección social, el espacio fiscal insuficiente, la desigualdad, la pobreza y la informalidad (OIT 2020b; Maurizio 2021).

Entre enero de 2020 y octubre de 2021, 45 países de las Américas, incluido el Caribe, pusieron en marcha 488 medidas de protección social para contrarrestar el efecto de la pandemia (OIT 2021a). Los programas de respuesta en materia de empleo y protección social, aunque a veces se introdujeron tardíamente, han contribuido no obstante a mitigar el impacto de la crisis al sustituir parcialmente los ingresos perdidos y reducir el riesgo de aumento de la pobreza (OIT 2020c; 2020d). Es necesario que la recuperación del mercado de trabajo en ALC haga especial hincapié en el diálogo social, la seguridad y salud en el trabajo, la regulación del teletrabajo y el trabajo en las plataformas digitales, los esfuerzos para mejorar el acceso a las tecnologías digitales y los esfuerzos renovados de formalización (OIT 2020a). En cuanto a la protección social, además de extraer enseñanzas para seguir desarrollando los sistemas de protección social y afrontar las emergencias, hay que optar claramente por continuar con los programas de emergencia no sólo hasta el final de la pandemia, sino hasta bien entrado el período de recuperación. A las personas responsables de la formulación de políticas se les ha abierto una ventana política para transformar dichos programas temporales en permanentes y basados en los derechos, extendiendo su cobertura y el espacio fiscal para garantizar un piso de protección social integral y desarrollar una protección social universal, a fin de cumplir con los compromisos de la región suscritos en el marco de la Agenda 2030.

3 Situación anterior a la COVID-19: progresos realizados y brechas subsistentes

La cobertura de la seguridad social se expandió fuertemente en ALC durante el período 2005-2015, debido a la combinación de un ciclo macroeconómico favorable en la mayoría de los países, con políticas para fomentar la transición de la economía informal a la formal. En este período, la cobertura de la protección social contributiva aumentó en ocho puntos porcentuales, pasando del 36,6 por ciento al 44,6 por ciento de la población ocupada (OIT 2018). Alentados por el espacio fiscal adicional del que disponían, los países de ALC decidieron seguir extendiendo la cobertura de las pensiones sociales y de los programas de transferencias monetarias para las familias con niños. Sin embargo, entre 2014 y 2019 el mercado de trabajo regional se estancó y se adoptaron políticas fiscales más restrictivas, lo que se tradujo en un estancamiento similar en la cobertura de la seguridad social contributiva, la cual en 2019 había retrocedido ligeramente hasta situarse en el 44,5 por ciento (ILO 2020c).

Alrededor del 56,3 por ciento de la población de ALC tiene cobertura efectiva de al menos una prestación de protección social, según el último *Informe Mundial sobre la Protección Social* (OIT 2021b). Se observan diferencias significativas en la región, con tasas de cobertura efectiva del 38,3 por ciento, el 52,0 por ciento y el 59,9 por ciento en el Caribe, América Central y América del Sur, respectivamente. En cuanto a la cobertura legal², con inclusión de los programas contributivos y no contributivos, las Américas presentan una cobertura global estimada en 42,1 por ciento de la población total, con acceso legal a la seguridad social integral. Este promedio es más alto para los hombres que para las mujeres, con una brecha de género de 7,6 puntos porcentuales³.

A fin de que la región aborde los persistentes desafíos que tiene ante sí—principalmente, un

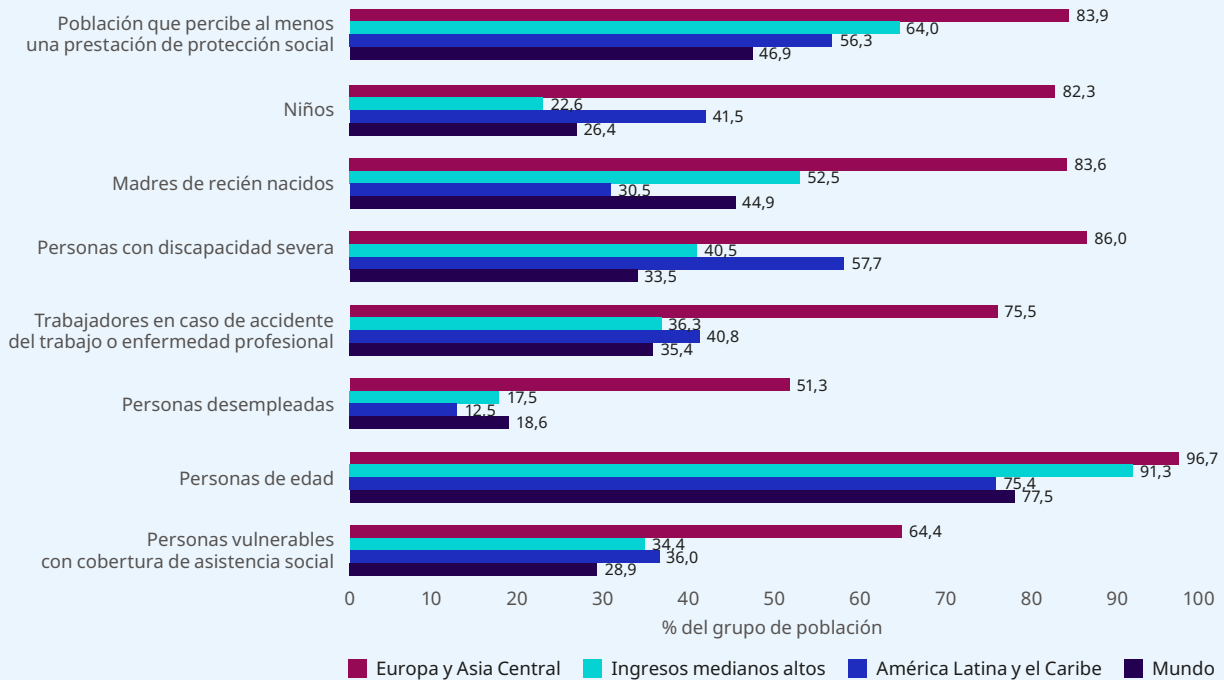
patrón de cobertura de protección social aún fragmentado e insuficiente y una alta tasa de informalidad en el mercado de trabajo— la OIT (2018) identifica seis prioridades clave para los sistemas de protección social:

- ▶ reforzar el papel anticíclico de la protección social, el cual sólo se ha aplicado de manera adecuada una vez en la historia de América Latina, a saber, después de la crisis financiera mundial de 2008-2009, cuando existía suficiente espacio fiscal para aumentar proporcionalmente el gasto de emergencia en protección social;
- ▶ seguir adaptando los marcos y mecanismos legales de la seguridad social para incluir en los regímenes obligatorios de seguridad social al trabajo por cuenta propia y de las pequeñas y medianas empresas, al trabajo doméstico, a los trabajadores y trabajadoras rurales y a quienes participan en las «nuevas formas de empleo» (por ejemplo, las plataformas digitales);
- ▶ responder a la transición demográfica que, a pesar de las diferencias entre países, sigue avanzando, de manera que los países con poblaciones envejecidas (Chile, Cuba, Uruguay) verán expirar su «bono demográfico» en los próximos decenios; para ello son necesarias reformas prudentes en combinación con políticas que aumenten la formalidad y las tasas de participación de las mujeres y los trabajadores de más edad en dichos mercados de trabajo;
- ▶ mejorar la gobernanza y los mecanismos de coordinación de las diferentes ramas e instituciones de protección social para superar la histórica fragmentación de los regímenes que persiste en muchos países;
- ▶ responder a la creciente necesidad de políticas y programas de prestación de cuidados, y

² La cobertura legal, a diferencia de la cobertura efectiva, indica la proporción de la población que está obligatoriamente cubierta por los regímenes legales y que puede tener acceso a las prestaciones no contributivas en determinadas circunstancias.

³ Dado que la cifra correspondiente a las Américas incluye al Canadá y los Estados Unidos, donde las tasas de cobertura son más elevadas, las cifras correspondientes sólo a ALC son probablemente inferiores al 42,1 por ciento.

► **Gráfico 2. Indicador 1.3.1 de los ODS: Cobertura efectiva de la protección social, mundo y regiones seleccionadas, por grupo de población, 2020 o año más reciente con datos disponibles**



Notas: Véase el anexo 2 del *Informe Mundial sobre la Protección Social* para la explicación de la metodología. Agregados mundiales y regionales ponderados en función de los grupos de población pertinentes.

Fuente: OIT, *Base de Datos Mundial sobre Protección Social*, con datos basados en la Encuesta de Seguridad Social; ILOSTAT; fuentes nacionales.

Enlace: <https://wspr.social-protection.org>.

► reforzar la capacidad de los sistemas de protección social para responder mejor al impacto de las catástrofes y crisis en las Américas, que han aumentado en complejidad, número de personas afectadas y gravedad de los efectos sobre las perspectivas de desarrollo futuro (UNDRR 2021).

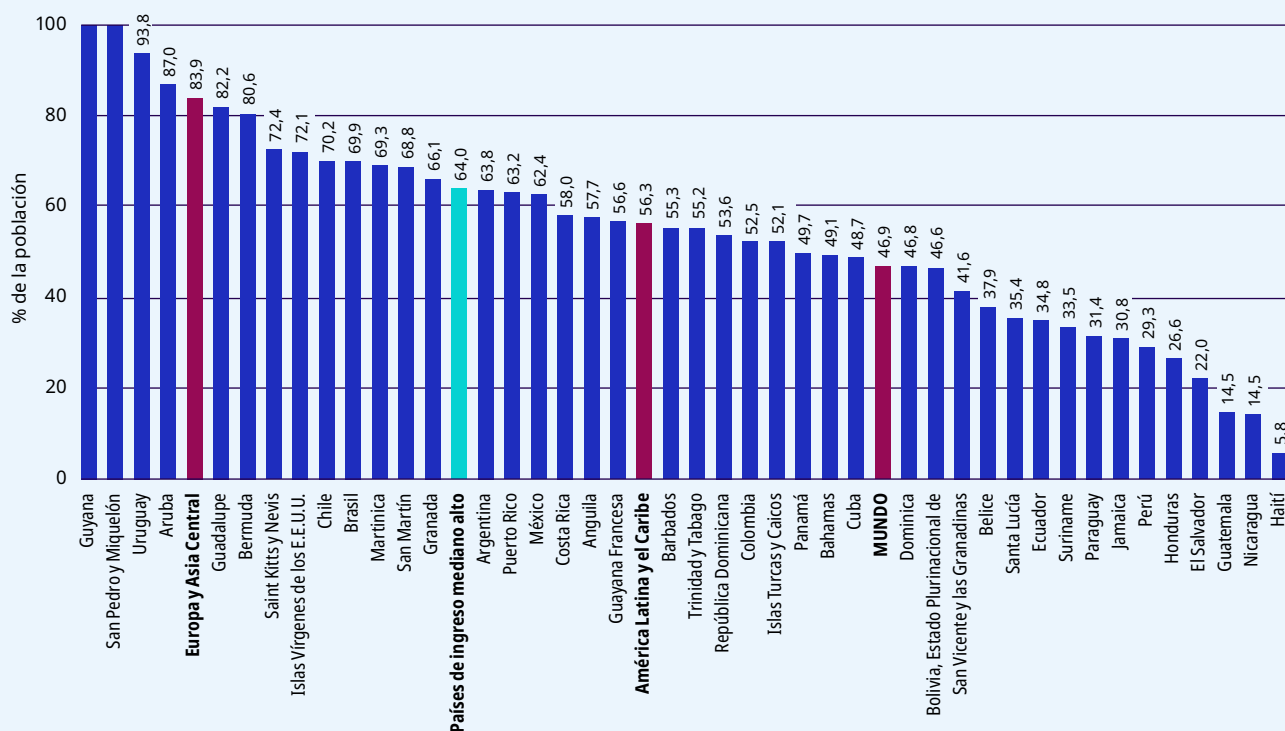
La OIT (2018) también ha llamado la atención sobre varias brechas notables en la protección social en la región. En concreto, sobre la necesidad de extender la cobertura a los niños; el escaso número de países que cuentan con regímenes de seguro de desempleo; la protección de la maternidad insuficiente; la necesidad de una mayor articulación de los programas de protección social con políticas sociales más amplias, y la necesidad de mejorar la protección social de los trabajadores migrantes, los trabajadores domésticos y los trabajadores rurales.

Si bien ALC se sitúa por encima de la media mundial en cuanto al indicador 1.3.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), a saber, «Proporción de la población cubierta por sistemas o niveles

mínimos de protección social», con un 56,3 por ciento de la población con acceso a por lo menos una prestación de protección social, frente al 46,9 por ciento a nivel mundial (gráfico 2), la región se sitúa por debajo de la media del 64,0 por ciento de los países de ingreso mediano alto, y mucho más abajo de la media en las regiones de Europa y Asia Central, donde el 83,9 por ciento de la población tiene acceso a una cobertura efectiva de la seguridad social.

Como aspecto positivo, la extensión en ALC de los programas no contributivos, especialmente las pensiones sociales, las prestaciones por discapacidad y las transferencias monetarias a las familias con hijos, ha contribuido a aumentar la cobertura de las pensiones de vejez y las prestaciones por discapacidad a niveles similares o más altos que los promedios mundiales y del grupo de países de ingreso mediano alto, aunque los niveles de las prestaciones suelen ser modestos. En muchos países, las prestaciones económicas para las personas con discapacidades graves podrían ciertamente articularse mejor con los

► **Gráfico 3. Indicador 1.3.1 de los ODS: Cobertura efectiva de protección social, países/territorios seleccionados de la región, con promedios mundiales, regionales y de países de ingreso mediano alto, 2020 o año más reciente con datos disponibles**



Notas: Véase el anexo 2 del *Informe Mundial sobre la Protección Social* para la explicación de la metodología. Agregados mundiales y regionales ponderados en función de la población.

Fuente: OIT, *Base de Datos Mundial sobre Protección Social*, con datos basados en la Encuesta de Seguridad Social; ILOSTAT; fuentes nacionales.

Enlace: <https://wspr.social-protection.org>.

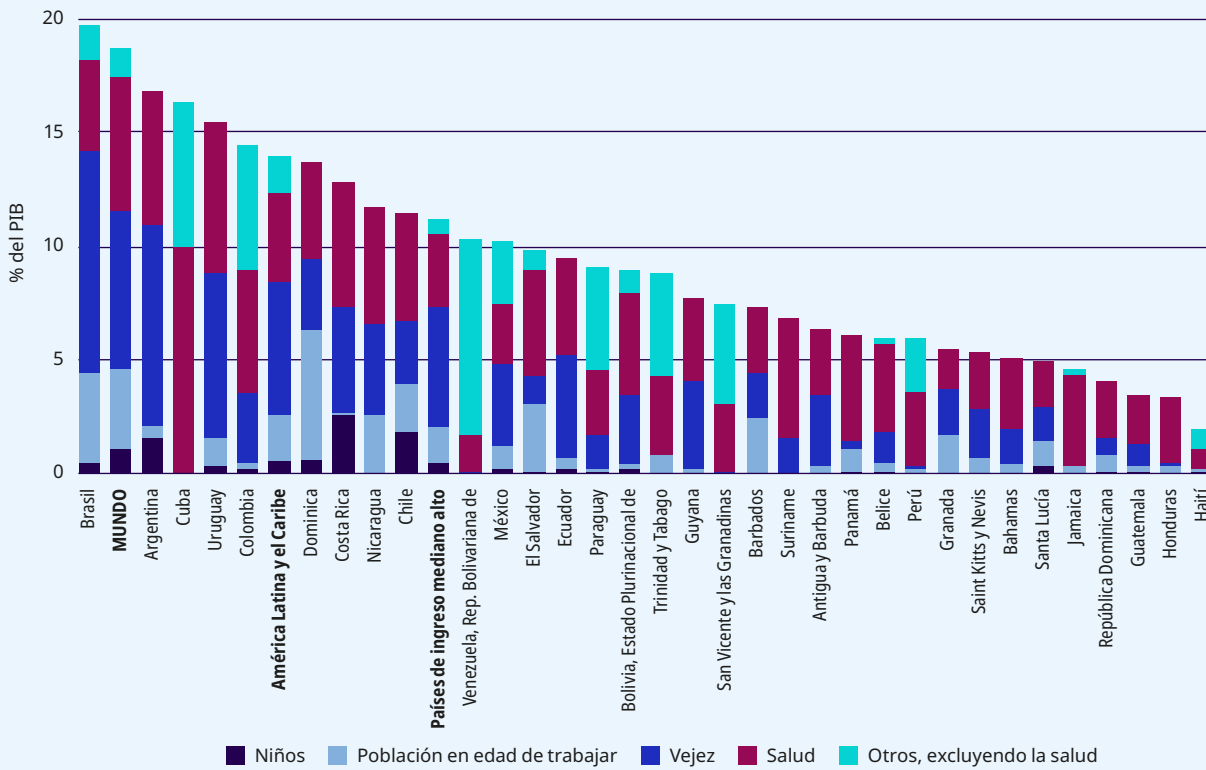
servicios. El nivel de cobertura relativamente alto de las familias con hijos es atribuible a un fuerte desarrollo de las transferencias monetarias condicionadas en los dos últimos decenios. Aunque se trata de una tendencia positiva, la cobertura de esta prestación podría ser mayor si un mayor número de regímenes de seguridad social de ALC incluyera prestaciones por hijos, y si los regímenes contributivos que incluyen prestaciones familiares y por hijos se reformaran para mejorar su coordinación con las prestaciones monetarias condicionadas que se ofrecen en casi todos los países.

Por otro lado, el gráfico 2 destaca otras tres ramas que podrían ser identificadas para futuras mejoras: las tasas de protección del desempleo y de cobertura de la maternidad son muy bajas y están por debajo de los promedios mundiales; y los programas de asistencia social para personas vulnerables, aunque están ligeramente por encima de la media mundial en términos de

cobertura, también requieren una base mejor fundamentada en un enfoque basado en los derechos. Dos de estas ramas –las prestaciones de desempleo y la asistencia social– son especialmente relevantes para la respuesta a las crisis; por ello, los países que ya contaban con ellas pudieron activar rápidamente programas de emergencia durante la pandemia. Los países de ALC tienen la oportunidad de calcular el costo, probablemente bajo, de la universalización de la cobertura de las prestaciones por maternidad/paternidad –en un contexto demográfico en el que cada mujer da a luz a un número menor de hijos que en decenios anteriores– y de comparar este costo con los beneficios, probablemente elevados, que se cosecharán en términos de desempeño de los sistemas de salud y educativo de los niños cuyos padres se benefician de la baja por maternidad/paternidad y de las transferencias monetarias.

Si el 56,3 por ciento de la población de la región disfrutaba de la cobertura efectiva de al menos

► **Gráfico 4. Gasto público en protección social para las cuatro garantías mínimas del piso de protección social, países y territorios seleccionados de ALC, con promedios mundiales y de países de ingreso mediano alto, año más reciente con datos disponibles (porcentaje del PIB)**



Notas: Véase el anexo 2 del *Informe Mundial sobre la Protección Social* para la explicación de la metodología. Agregados mundiales y regionales ponderados en función del PIB. El gasto total en protección social no siempre corresponde a la suma de los gastos por garantía, dependiendo de la disponibilidad, la fuente y el año de referencia de los datos, así como de la inclusión de los gastos no específicos por edad.

Fuente: OIT, *Base de Datos Mundial sobre Protección Social*, con datos basados en la Encuesta de Seguridad Social; ILOSTAT; fuentes nacionales.

Enlace: <https://wspr.social-protection.org>.

una prestación económica de protección social en 2020 o en el año más reciente con datos disponibles (gráfico 2), esto significa que el 43,7 por ciento –281,3 millones de personas– estaba totalmente desprotegido⁴. Más de la mitad de la población excluida (151,6 millones de personas) vive en uno de los cuatro países con mayor población (Argentina, Brasil, Colombia y México), a pesar de que las tasas de cobertura de esos países están por encima o cerca de la media regional de ALC.

El gráfico 3 muestra que un número importante de países que presentan una tasa de cobertura efectiva superior a la media de ALC pertenecen al Caribe: esto se explica por una fuerte proporción de regímenes de seguridad social financiados con impuestos. Un segundo grupo, formado por los países latinoamericanos con tasas de cobertura efectiva comparativamente altas, son los

que aplican una combinación eficaz de seguros sociales y prestaciones no contributivas casi universales para los adultos mayores, las personas con discapacidad y las familias con hijos.

El gasto en protección social (véase el gráfico 4) está liderado por algunos de los países llamados «pioneros» de la seguridad social en ALC durante la primera mitad del siglo xx, a saber, la Argentina, el Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba y el Uruguay que, por entonces, desarrollaron sistemas integrales de protección social (Mesa-Lago 1978, 1991). Estos países tienen una población que envejece con rapidez, por lo que su gasto en prestaciones de vejez tiende a aumentar. Varios países que no figuran en este grupo de «pioneros», por ejemplo Colombia, se han puesto al día, realizando importantes gastos en relación con las garantías de la población en edad de trabajar y la atención de salud.

⁴ Cálculo de los autores a partir de las estimaciones de población de la CEPAL 2019.

4 La protección social en la crisis y la recuperación: respuesta regional a la COVID-19 y el camino hacia la recuperación

La COVID-19 ha puesto de manifiesto problemas estructurales y deficiencias críticas en la seguridad social en ALC, exigiendo respuestas rápidas y sin precedentes. Los países latinoamericanos rápidamente se convirtieron en un epicentro de la pandemia, y sus economías se vieron sacudidas por múltiples choques externos, como la interrupción del comercio internacional y de las cadenas de suministro, las oscilaciones de los precios de las materias primas y la ruptura del sector turístico. A nivel interno, la región sufrió una pérdida sin precedentes de puestos de trabajo y de ingresos, que se ha traducido en una fuerte contracción del consumo interno. En comparación con otras regiones, ALC presentó las mayores pérdidas del mercado de trabajo en el mundo durante 2020: el 16,2 por ciento de las horas de trabajo, lo que equivale a unos 39 millones de empleos a tiempo completo (48 horas semanales). La mayor parte de estas pérdidas se atribuyen a personas que pasaron primero del empleo a la inactividad, y luego al desempleo (OIT 2021c). En estas circunstancias, los sistemas de protección social han sido llevados al límite, revelando claramente la ausencia de prestaciones adecuadas, especialmente para la población en edad de trabajar; además, se han puesto de manifiesto grandes desafíos para garantizar el acceso universal a la atención de salud (OIT 2021b). Los países de ALC han reaccionado con una amplia gama de medidas.

En el conjunto de las Américas, 45 países han adoptado un total de 488 medidas en materia de protección social entre febrero de 2020 y octubre de 2021 (OIT 2021a). La mayor parte de las medidas (73,4 por ciento) han consistido en prestaciones no contributivas, y el 52,9 por ciento en programas nuevos. La principal medida adoptada en las Américas ha sido la introducción de prestaciones para los grupos de población pobres o vulnerables, con 81 casos (16,6 por ciento de las 488 medidas de respuesta). Este resultado se debe sin duda a la experiencia acumulada en ALC con las transferencias monetarias condicionadas, y muchos países han optado por orientar o ampliar

los mecanismos de ejecución que ya estaban en marcha. Muchos países ampliaron la distribución de alimentos, aumentaron la cantidad o el número de asignaciones transferidas a través de los regímenes existentes, adelantaron los pagos y relajaron los criterios de elegibilidad, permitiendo el registro de nuevos grupos vulnerables en los programas existentes (OIT 2021c). En otros casos, se han creado nuevos programas temporales para luchar contra la pobreza, como en el caso de las transferencias monetarias de emergencia en la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil, Chile, el Perú y varios países del Caribe. Esas prestaciones ampliadas han tenido un impacto alentador no sólo en la reducción de las brechas de cobertura y la amortiguación de los posibles aumentos en la pobreza (que habrían sido mayores en su ausencia), sino también en la limitación de las pérdidas del PIB (Blofield, Giambruno y Filguera 2020; OIT 2020c; Sanches, Cardomingo y Carvalho 2021).

Sesenta y siete medidas (el 13,7 por ciento del total de 488 medidas aplicadas) constituyeron el segundo grupo más numeroso y conllevaron a la introducción o ampliación de las prestaciones para los trabajadores y sus dependientes (incluidas las prestaciones de desempleo y su vinculación con las políticas activas del mercado de trabajo), con el objetivo de mitigar el impacto de la crisis en la población dependiente tanto en el sector formal como en el informal (OIT 2021c). El Brasil, Chile, Costa Rica y los países del Caribe también recurrieron ampliamente a las aplicaciones en línea y a las aplicaciones telefónicas para facilitar el acceso a las prestaciones de emergencia sujetas a la comprobación de recursos para los trabajadores formales e informales recién desempleados (OIT 2021d). Los países que gestionan sistemas privados de ahorro para el desempleo y para pensiones permitieron el retiro de fondos de las cuentas individuales, dentro de ciertos límites. Varios países, como la Argentina, México y el Perú, adelantaron el pago de las prestaciones por vejez y discapacidad y aumentaron sus montos. Otro

grupo de países ha restringido o incluso prohibido los despidos en toda la economía (formal). En lo que respecta a las prestaciones por enfermedad, la COVID-19 se considera una enfermedad profesional en muchos países y sectores, especialmente para los trabajadores del sector de la salud; en consecuencia, se ofreció una licencia con sustitución de ingresos a un nivel superior en caso de contraer el virus o de tener que permanecer en cuarentena.

Otro panorama general de las medidas adoptadas, elaborado por la CEPAL (2021a), ha identificado 263 medidas de protección social en ALC de marzo a diciembre de 2020, que cubren al 49,4 por ciento de la población, con una inversión de 86 000 millones de dólares (1,25 por ciento del PIB regional). Este gasto adicional equivale a 2,3 veces el gasto medio anual de los países de ALC en transferencias monetarias condicionadas y pensiones sociales en los años anteriores a la pandemia. Aun así, no ha sido suficiente para evitar el aumento de la prevalencia de la pobreza extrema y la pobreza, pues las tasas respectivas pasaron del 11,3 por ciento y el 30,5 por ciento en 2019 al 12,5 por ciento y el 33,7 por ciento en 2020, lo que supone un retroceso de 12 años en las tasas de incidencia de la pobreza y de 20 años en las de pobreza extrema. De no haber existido el gasto adicional, la CEPAL estima que las tasas de pobreza y de pobreza extrema podrían haber sido, respectivamente, entre 3,3 y 3,5 puntos porcentuales más altas (CEPAL 2021a). América Latina también ha sido el epicentro de debate sobre la necesidad de un ingreso básico universal de emergencia, o alguna variante de este concepto, como medida de estabilización temporal durante la crisis. La CEPAL ha propuesto un ingreso básico de emergencia, sugiriendo que los países pueden instaurarlo gradualmente con carácter universal (2020a; 2020b; 2021a). El interés por la idea surge de la preocupación por las limitaciones de la cobertura de la protección social existente, el deseo de más equidad y justicia social, la profunda desigualdad estructural y pobreza, y la necesidad de un contrato social renovado. Un ingreso básico universal progresivo puede ser un componente importante del piso de protección social, pero no anula la necesidad de un sistema de protección social integral que proporcione un conjunto de prestaciones y servicios contributivos y no contributivos adecuados. Por lo tanto, un reto regional es garantizar que cualquier ingreso básico universal cumpla con las normas de la OIT y el logro de los ODS, en lugar de representar un atajo hacia una cobertura de una red de seguridad (“safety net”) minimalista. Un ingreso básico universal tampoco obvia la necesidad urgente de una agenda de

formalización y la búsqueda de la ampliación vertical del seguro social (Ortiz et al. 2018).

La protección de la salud se ha convertido en una prioridad absoluta tras años de financiamiento insuficiente. La inversión en equipos, hospitales nuevos, personal, mejores remuneraciones e incentivos, y la compra y producción local de vacunas y medicamentos han ocupado un lugar destacado en los presupuestos públicos de toda la región. Es importante recordar que el sector de la salud de ALC ha estado históricamente fragmentado, con una cobertura heterogénea en términos de cantidad y calidad entre grupos sociales y sectores económicos, así como entre zonas geográficas. Los elevados gastos de bolsillo son un riesgo crítico al que tienen que hacer frente muchas familias de la región. Los programas de austeridad de años anteriores tuvieron importantes repercusiones negativas en la capacidad de los sistemas de salud para reaccionar ante los aumentos repentinos de la demanda.

Como aspecto positivo, muchos países de ALC han llevado a cabo reformas en los últimos decenios para extender la cobertura a categorías de trabajadores que antes no estaban cubiertas (a través de programas como el SUS en el Brasil y el IMSS-Bienestar en México, la coordinación entre EsSalud y el sistema nacional de salud en el Perú, y el seguro de salud en las Islas Vírgenes Británicas, Dominica y las Islas Turcas y Caicos) y para mejorar la coordinación entre las distintas instituciones que prestan atención de salud. En este contexto, la pandemia de COVID-19 ha puesto de manifiesto la importancia crucial de reforzar el papel del Estado como coordinador del sistema, algo que puede ayudar a los países de ALC a hacer frente a uno de sus principales retos estructurales, a saber, la fragmentación y la falta de coordinación (OIT 2021b). Incluso cuando se toman medidas para reforzar las infraestructuras sanitarias y los recursos humanos, estas acciones pueden flaquear en sus esfuerzos por contener la pandemia y proteger el bienestar de las personas si no existe un liderazgo claramente articulado de la política de salud pública en la respuesta a las crisis. Algunos países de la región han sufrido un catastrófico recuento de víctimas mortales—equivalente al de a una catástrofe humanitaria—debido al error político de subestimar la pandemia y negarse a formular y seguir un enfoque integrado, coordinando la salud pública, la protección social y empleo en la lucha contra una crisis sin precedentes como una cuestión de máxima prioridad. Una pandemia no contenida amenaza con ejercer una presión a largo plazo sobre los sistemas de protección social, incluyendo la protección social de la salud.

5 Reforzar la protección social universal a lo largo del ciclo de vida

El fortalecimiento de la protección social en ALC y el logro de las metas 1.3 (protección social para todos) y 3.8 (cobertura universal de salud) de los ODS precisan del fortalecimiento de la base de financiamiento de estos sistemas durante el próximo decenio. En el último siglo, ALC ha desarrollado una combinación de programas contributivos y no contributivos. Los orígenes de la seguridad social moderna en la mayoría de los países de la región se encuentran en la introducción de programas de seguros sociales a partir de la primera mitad del siglo xx (Mesa-Lago 1978), los cuales siguen vigentes en la mayoría de los países y desempeñan un papel relevante. Durante los últimos decenios del siglo xx y los primeros del siglo XXI, muchos países adoptaron reformas que iban más allá de la cobertura de los trabajadores, extendiendo la protección obligatoria también a los trabajadores por cuenta propia, los trabajadores rurales y los trabajadores domésticos. Aunque se han adoptado muchos enfoques innovadores para intentar cubrir a estos y otros grupos «de difícil cobertura», los límites del mercado de trabajo formal crean obstáculos para extender la cobertura de estos programas. Por lo tanto, los regímenes semi contributivos y no contributivos también han asumido un papel clave en la extensión de la cobertura, contribuyendo a la protección de una parte importante de la población trabajadora de ALC y sus familias, especialmente en la provisión de prestaciones monetarias condicionadas y no condicionadas a las familias con hijos y de pensiones no contributivas para las personas adultas mayores y las personas con discapacidad.

La recaudación actual de los regímenes contributivos en ALC alcanza en promedio al 4 por ciento del PIB (OCDE 2018), con niveles del 6 al 8 por ciento del PIB en los países del Cono Sur. Esta fuente de financiamiento es decisiva para la protección social en la región. Una estimación de la OIT (2020d) sobre el nivel de financiamiento necesario para cerrar la brecha anual existente

para universalizar las prestaciones monetarias relativas al piso de protección social y garantizar el acceso a la protección social de salud universal –incluidos los requisitos para hacer frente a la crisis de la COVID-19– señala que es necesario que los países de ALC aumenten progresivamente su gasto social al 7,5 por ciento del PIB para alcanzar los objetivos de la Agenda 2030. Algunos países de ALC siguen mostrando ingresos tributarios comparativamente bajos como porcentaje del PIB⁵ y, por consiguiente, tienen la posibilidad de ampliar esta fuente de financiamiento mediante reformas fiscales progresivas y estrategias de formalización. Sin embargo, es difícil imaginar que el nivel de fondos necesario pueda recaudarse únicamente a través de impuestos generales, más aún cuando se tiene en cuenta la prevalencia de esquemas regresivos de impuestos al consumo en la mayoría de los países de ALC. En muchos casos, las mejoras en la recaudación de las contribuciones a la seguridad social pueden ayudar a aumentar significativamente el espacio fiscal para mejorar la cobertura y las prestaciones de protección social. Salvo algunas excepciones, los países de ALC no tienen derecho a la asistencia oficial para el desarrollo, ya que la mayoría ha alcanzado la categoría de ingreso mediano o ingreso mediano alto. Por lo tanto, el curso general debería ser la construcción de sistemas integrales basados en un modelo de pilares múltiples, en línea con las normas internacionales del trabajo, con inclusión de un piso de protección social, basado en un modelo mixto de financiamiento y que se apoye principalmente en fuentes domésticas de financiamiento.

Una segunda cuestión estratégica para los países de ALC en relación con la ventana política única que ha abierto la COVID-19 se refiere a la conveniencia de transformar algunos programas temporales de emergencia adoptados durante la pandemia en componentes permanentes de un piso de protección social. A este respecto, dos fuerzas actuarán en direcciones opuestas: por

⁵ Según la OCDE (2018), las Bahamas, Colombia, la República Dominicana, Guatemala, México, el Paraguay y el Perú todavía tenían unos ingresos fiscales que en su totalidad no alcanzaban el 20 por ciento del PIB en 2018, mientras que el promedio de ALC se situaba en torno al 23,1 por ciento del PIB y el promedio de la OCDE alcanzaba el 33,9 por ciento.

un lado, las necesidades relacionadas con una pandemia aún en curso requerirán la extensión de estos programas hasta bien entrada la fase de recuperación; por otro lado, podrían surgir restricciones fiscales y posibles políticas de austeridad. El reto práctico consistirá en establecer un marco legal basado en los derechos, adaptar el diseño de la respuesta de emergencia a una visión a largo plazo y construir el espacio fiscal para extender simultáneamente la cobertura, la suficiencia de las prestaciones y los servicios y la sostenibilidad.

Otro reto para la protección social en ALC es cómo hacer frente a los impactos del cambio tecnológico y la transformación de los mercados de trabajo, especialmente en lo que respecta a las nuevas formas de trabajo. En 2019 ALC presentó un promedio ponderado del 36,1 por ciento de trabajadores por cuenta propia y empleadores en la fuerza de trabajo (CEPAL 2021b); esta cifra ha sido históricamente significativa, oscilando entre el 19,7 por ciento (en Chile, para 2015) y el 63,9 por ciento (en el Estado Plurinacional de Bolivia, para 2019). En muchos países se han aplicado enfoques innovadores para extender los regímenes de seguridad social contributivos a este grupo (OIT 2018), que pueden inspirar mecanismos para incluir nuevas modalidades de trabajo. La pandemia ha acelerado la digitalización del mundo del trabajo y la introducción de nuevas formas de trabajo, como el trabajo a distancia, el teletrabajo y el trabajo en plataformas digitales

(OIT 2020a). No cabe duda de que los países de ALC necesitan desarrollar nuevas legislaciones y enfoques para regular estas nuevas formas de ocupación y garantizar la inclusión obligatoria de estos trabajadores en los respectivos sistemas de protección social.

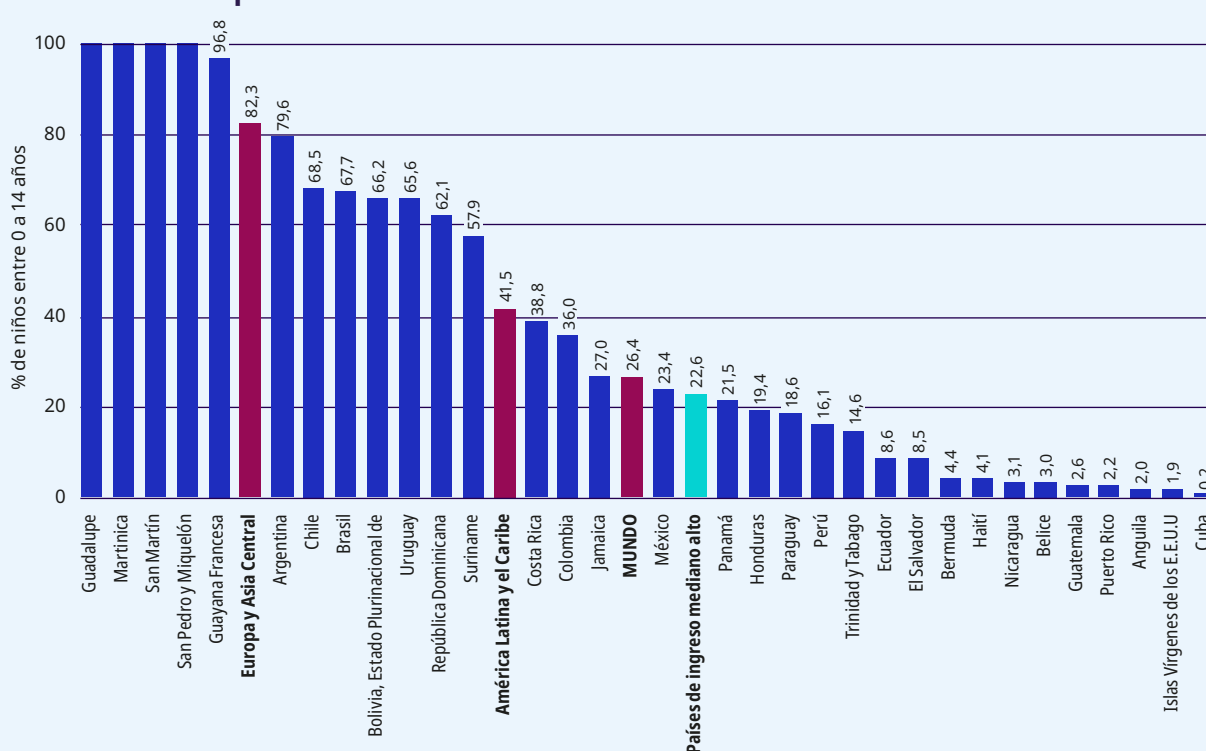
Por último, ALC se ha visto frecuentemente afectada por desastres naturales y antropogénicos (UNDRR 2021). Es probable que la fuerza y la magnitud de los ciclones tropicales aumenten con el calentamiento global, el nivel del mar suba y que las precipitaciones y las inundaciones resultantes aumenten (GFDL 2021). Si bien la mortalidad relacionada con las catástrofes ha disminuido en los últimos años, el número de personas y bienes afectados, así como la complejidad de los patrones de riesgo están aumentando, lo que se traduce en un incremento de los impactos y las pérdidas económicas (UNDRR 2021). Otras catástrofes de evolución lenta, como las sequías prolongadas y la desertización, también afectarán a los trabajadores ya vulnerables y a sus familias, planteando riesgos crecientes para la seguridad de los ingresos y la salud. Por lo tanto, es necesario un enfoque de protección social capaz de hacer frente a esta nueva dimensión de los riesgos relacionados con las catástrofes para el futuro. La gran crisis de salud que ha supuesto la pandemia de COVID-19 pone en evidencia la actual falta de respuestas adecuadas a los retos presentes y futuros.

► 5.1 La protección social de los niños y las familias

La cobertura de protección social para las familias con hijos en ALC está por encima de la media mundial, lo que refleja el desarrollo desde mediados del decenio de 1990 de programas de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas en casi todos los países de la región, generalmente con resultados positivos en la lucha contra la pobreza. La cobertura podría seguir aumentando, como demuestra la comparación con la media de Europa y Asia Central; sólo unos pocos países de la región han desarrollado enfoques verdaderamente universales, ya sea introduciendo transferencias monetarias universales financiadas por impuestos o combinando las prestaciones por hijo de los regímenes de seguridad social contributivos con transferencias monetarias dirigidas a los grupos de población más desfavorecidos. Como puede observarse en el gráfico 5, se consigue una alta cobertura

efectiva mediante el enfoque universal en cinco territorios franceses y en el Estado Plurinacional de Bolivia; así como mediante la combinación de programas de prestaciones por hijos, contributivos y no contributivos, en la Argentina, el Brasil, Chile y el Uruguay. Sin embargo, la tendencia a la extensión no ha sido universal. El tan promocionado programa de transferencias monetarias condicionadas «Prospera» de México, que abarcaba a casi una cuarta parte de los niños mexicanos, se suprimió en 2019 y no ha sido sustituido. Además, el internacionalmente aclamado programa brasileño de transferencias monetarias *Bolsa Família* se suspendió también en 2021 y será sustituido por el programa “Auxílio Brasil”. Los dos casos de transferencias monetarias condicionadas más estudiados del mundo ilustran la vulnerabilidad a la interrupción a la que están expuestos los programas focalizados.

► **Gráfico 5. Indicador 1.3.1 de los ODS sobre la protección efectiva de los niños: Proporción de niños cubiertos en países/territorios seleccionados de ALC, con promedios internacionales seleccionados, 2020 o año más reciente con datos disponibles**



Notas: Véase el anexo 2 del *Informe Mundial sobre la Protección Social* para la explicación de la metodología. Agregados mundiales y regionales ponderados en función del número de hijos de 0-14 años de edad.

Fuente: OIT, *Base de Datos Mundial sobre Protección Social*, con datos basados en la Encuesta de Seguridad Social; ILOSTAT; fuentes nacionales.

Enlace: <https://wspr.social-protection.org>.

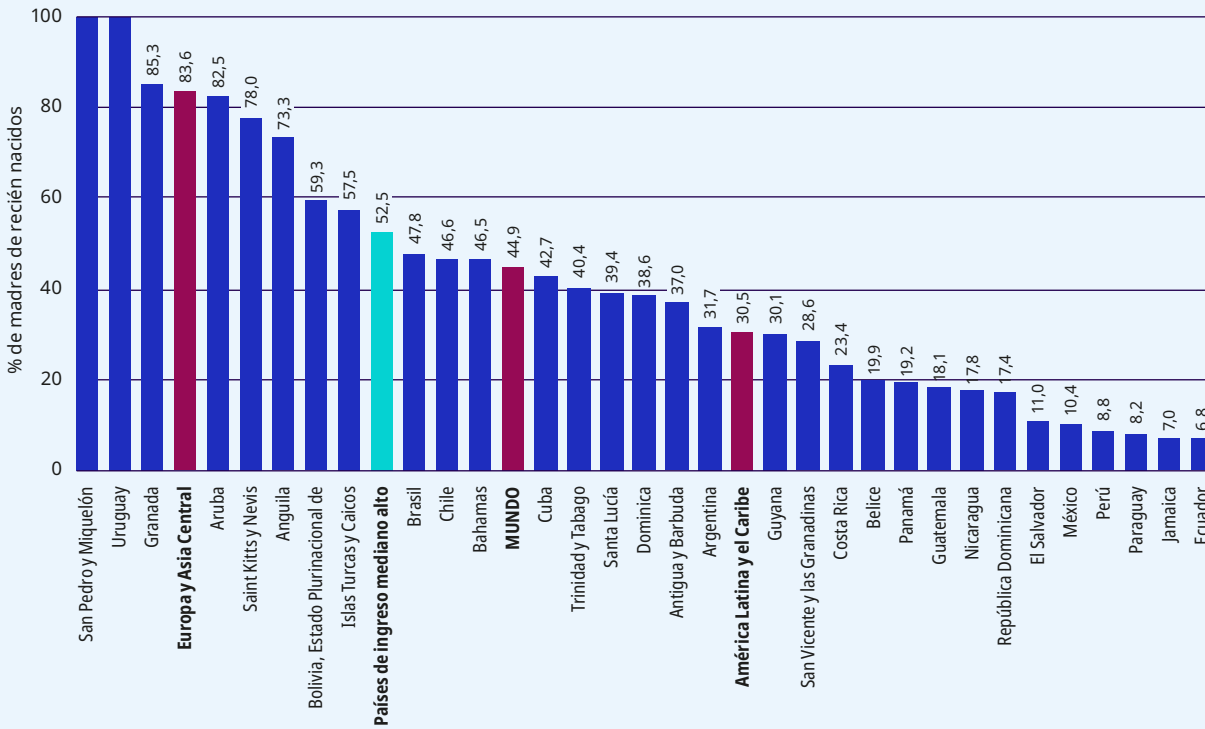
► 5.2 La protección social para las mujeres y los hombres en edad de trabajar

5.2.1 Protección de la maternidad y prestaciones de maternidad/paternidad y parentales

En la protección de la maternidad/paternidad es donde se observa una de las principales brechas en las prestaciones de protección social en los países de ALC, aunque, con la disminución del número de niños que nacen como consecuencia de la evolución demográfica, la universalización de esta garantía de protección social debería ser

una de las más baratas, con una elevada rentabilidad positiva. Existe un consenso y un conjunto de pruebas cada vez mayor sobre los efectos positivos de los permisos de maternidad y paternidad, las prestaciones y otras políticas de apoyo a la salud y el desarrollo futuro de los niños (IPC-IG y UNICEF 2020). En cuanto a las prestaciones de maternidad, 18 de los 24 países de ALC analizados dependen básicamente de regímenes contributivos y, a pesar de los esfuerzos por extender la cobertura, éstas no llegan a todas las mujeres (CIF-IG y UNICEF 2020). Sólo en Jamaica las prestaciones de maternidad dependen exclusivamente

► **Gráfico 6. Indicador 1.3.1 de los ODS sobre la cobertura efectiva de la maternidad: Proporción de mujeres que han dado a luz y que han recibido prestaciones monetarias por maternidad en países/territorios de ALC seleccionados, con promedios internacionales seleccionados, 2020 o año más reciente con datos disponibles**



Notas: Véase el anexo 2 del *Informe Mundial sobre la Protección Social* para la explicación de la metodología. Agregados mundiales y regionales ponderados en función del número de mujeres con hijos recién nacidos.

Fuente: OIT, *Base de Datos Mundial sobre Protección Social*, con datos basados en la Encuesta de Seguridad Social; ILOSTAT; fuentes nacionales.

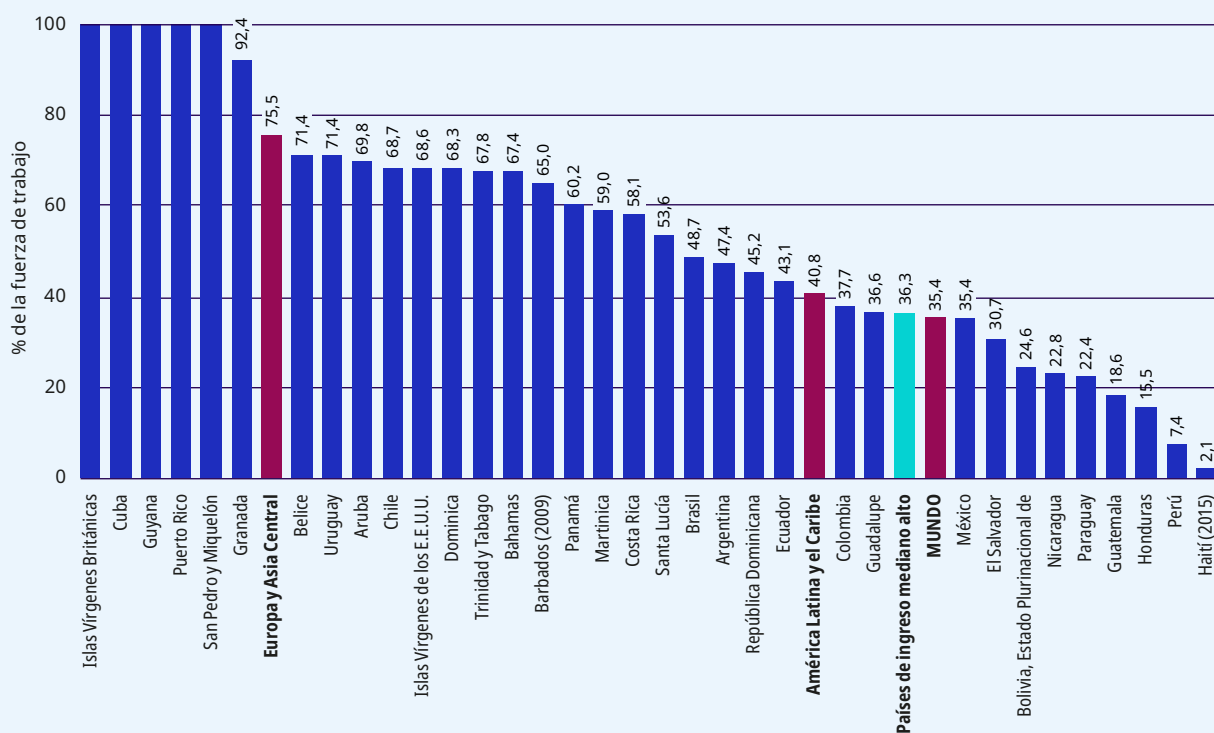
Enlace: <https://wspr.social-protection.org>.

de la responsabilidad del empleador (excepto en el caso de las trabajadoras domésticas), mientras que en otros cinco países los costos se comparten entre los empleadores y la institución de seguridad social. Sólo el 30,5 por ciento de las madres con hijos recién nacidos han recibido realmente una prestación económica, un nivel muy inferior a las medias internacionales (véase el gráfico 6). Nueve de los 24 países siguen otorgando periodos de licencia de maternidad inferiores a la norma de la OIT establecida en al menos 14 semanas; 11 países ofrecen licencias de paternidad, en su mayoría de cinco días de duración o menos, y sólo tres países (Chile, Cuba y Uruguay) prevén una licencia parental remunerada (IPC-IG y UNICEF 2020). Un avance notable ha sido la introducción en 2019 de las prestaciones de maternidad y paternidad por el seguro social en Suriname.

5.2.2 Protección contra los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales

La cobertura de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales en ALC (gráfico 7) está ligeramente por encima de la media mundial, pero sigue estando por debajo del nivel de cobertura en Europa y Asia Central, y por debajo del de las pensiones y las prestaciones por discapacidad en la propia ALC. La cobertura relativamente baja se explica por el hecho de que la prestación está estrechamente vinculada al mercado de trabajo formal. En muchos países, la protección frente a accidentes del trabajo y enfermedades profesionales fue la primera rama que se introdujo, al

► **Gráfico 7. Indicador 1.3.1 de los ODS sobre la protección efectiva de las víctimas de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales. Proporción de la fuerza de trabajo de 15 años o más cubierta por prestaciones monetarias en caso de accidente del trabajo o enfermedad profesional (cotizantes activos), en países/territorios de ALC seleccionados, con promedios internacionales seleccionados, 2020 o año más reciente con datos disponibles**



Notas: Véase el anexo 2 del [Informe Mundial sobre la Protección Social](#) para la explicación de la metodología. Agregados mundiales y regionales ponderados en función de la fuerza de trabajo.

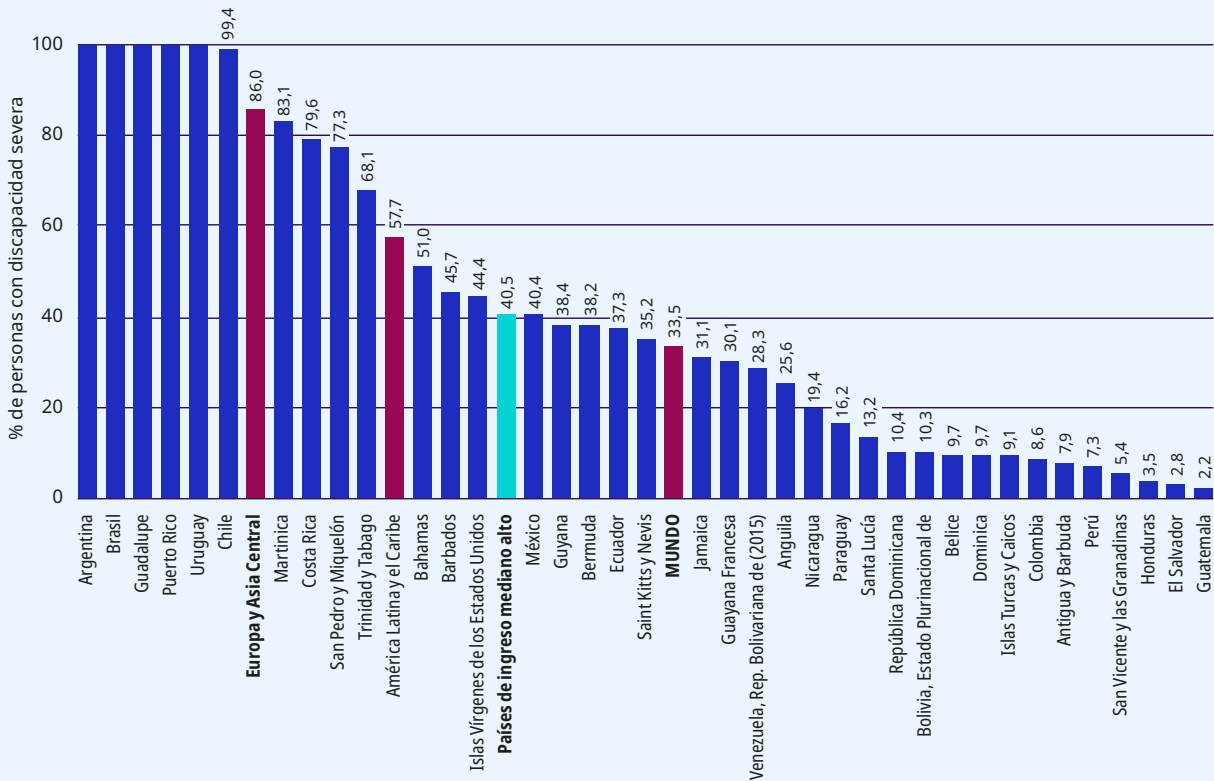
Fuente: OIT, [Base de Datos Mundial sobre Protección Social](#), con datos basados en la Encuesta de Seguridad Social; ILOSTAT; fuentes nacionales.

Enlace: <https://wspr.social-protection.org>.

menos entre los «países pioneros» que aprobaron su primera legislación formal en este ámbito durante la primera mitad del siglo xx. A diferencia de otras ramas, la correspondiente a los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales no se ha extendido adoptando enfoques no contributivos, habida cuenta del principio general de la responsabilidad del empleador en el financiamiento de dichas prestaciones y en la prevención de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales. De ahí que las políticas de formalización y las reformas legales que extienden la cobertura obligatoria a todos los grupos de trabajadores (como recientemente para los trabajadores

por cuenta propia en Chile en 2019) tengan una importancia crítica para extender la cobertura de esta rama. La experiencia proporcionada por la pandemia ha demostrado la necesidad urgente de garantizar prestaciones y servicios relacionados con la seguridad y salud en el trabajo. En la mayoría de los casos, es necesaria una mayor articulación entre las políticas gestionadas por los seguros sociales (programas de compensación), los ministerios de trabajo (prevención e inspección) y los ministerios de salud (promoción y asistencia en materia de salud), de conformidad con el Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187) de la OIT.

▶ **Gráfico 8. Indicador 1.3.1 de los ODS sobre la protección efectiva de las personas con discapacidad: Proporción de personas con discapacidades graves que reciben prestaciones monetarias en países/territorios de ALC seleccionados, con promedios internacionales seleccionados, 2020 o año más reciente con datos disponibles**



Notas: Véase el anexo 2 del *Informe Mundial sobre la Protección Social* para la explicación de la metodología. Agregados mundiales y regionales ponderados en función del número de personas con discapacidades graves.

Fuente: OIT, *Base de Datos Mundial sobre Protección Social*, con datos basados en la Encuesta de Seguridad Social; ILOSTAT; fuentes nacionales.

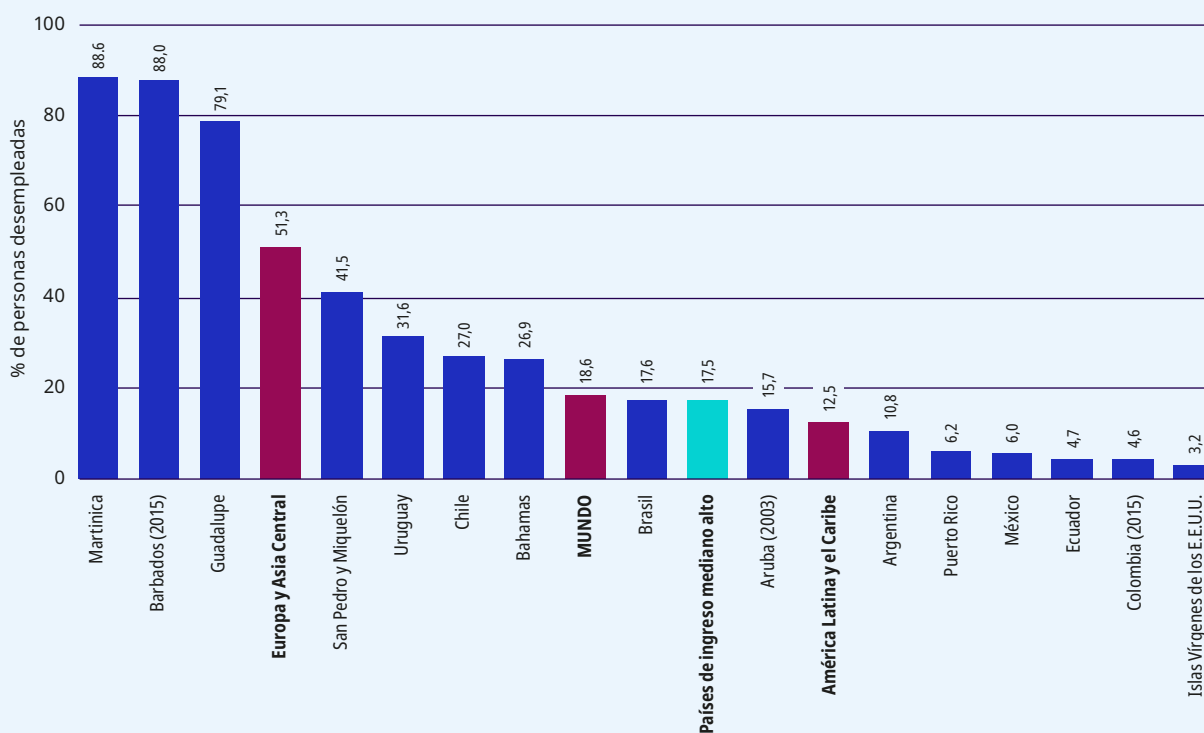
Enlace: <https://wspr.social-protection.org>.

5.2.3 Prestaciones por discapacidad

En los últimos dos o tres decenios, muchos países de ALC han desarrollado regímenes no contributivos que brindan prestaciones no sólo a los adultos mayores, sino también a las personas con discapacidades graves. En el Cono Sur, gracias a una estrategia que combina prestaciones contributivas y no contributivas; Costa Rica y un grupo de países del Caribe, han extendido la cobertura a la mayoría de las poblaciones afectadas. En ALC la cobertura promedio de la población con discapacidades

graves es del 57,7 por ciento, una cifra notable si se compara con otros promedios internacionales; además, los esfuerzos adicionales para extender la cobertura en la región andina, el Caribe, América Central y México podrían acercar el promedio regional a las regiones con mejor promedio del mundo en este ámbito (véase el gráfico 8). Por otro lado, muchos países deben mejorar el marco de evaluación de la discapacidad y establecer una articulación más estrecha de las prestaciones monetarias y los servicios para lograr tanto una mayor integración social de los beneficiarios como, cuando sea posible, políticas de rehabilitación y otras políticas que impulsen y apoyen la reincorporación de las personas al mercado de trabajo.

► **Gráfico 9. Indicador 1.3.1 de los ODS sobre cobertura efectiva de las personas desempleadas: Proporción de personas desempleadas que reciben prestaciones monetarias en países/territorios de ALC seleccionados, con promedios internacionales seleccionados, 2020 o año más reciente con datos disponibles**



Notas: Véase el anexo 2 del *Informe Mundial sobre la Protección Social* para la explicación de la metodología. Agregados mundiales y regionales ponderados en función del número de personas desempleadas.

Fuente: OIT, *Base de Datos Mundial sobre Protección Social*, con datos basados en la Encuesta de Seguridad Social; ILOSTAT; fuentes nacionales.

Enlace: <https://wspr.social-protection.org>.

5.2.4 Protección contra el desempleo

Los regímenes de prestaciones de desempleo (especialmente si se incluyen en un enfoque integrado que comprenda las prestaciones monetarias, los programas públicos de empleo y las políticas activas del mercado de trabajo) nunca han sido tan importantes como durante la pandemia de COVID-19. Los sistemas de seguro de desempleo sólo existen en seis países de América Latina, y a nivel provincial en Ciudad de México y el Estado de México, así como en Barbados y las Bahamas en el Caribe. Los departamentos y territorios franceses de ultramar aplican los respectivos regímenes metropolitanos con adaptaciones o coordinan

sus regímenes con la Francia metropolitana. Las prestaciones de desempleo presentan la cobertura efectiva más baja entre todas las ramas de la protección social de la región, pues sólo el 12,5 por ciento de las personas desempleadas reciben una prestación. La cifra es significativamente inferior a la media mundial (véase el gráfico 9). Esta brecha es particularmente notable dado que los mercados de trabajo de ALC están expuestos repetidamente a choques externos causados por trastornos económicos o desastres naturales y emergencias. Entre los obstáculos a la extensión de las prestaciones de desempleo se encuentran la falta de marcos legales y el alto nivel de informalidad en el mercado de trabajo.

Los países que cuentan con regímenes de seguro de desempleo han sido capaces de poner en

marcha respuestas rápidas de emergencia, que se sumaron a sus programas de prestaciones de desempleo durante la pandemia y otras catástrofes naturales acaecidas en los últimos años; por ejemplo, combinando prestaciones parciales de desempleo con políticas activas del mercado de trabajo (como en el Brasil, Chile y el Uruguay). El régimen de prestaciones de desempleo del Ayuntamiento de México aumentó su presupuesto y adaptó las prestaciones para cubrir a un número mayor de personas. En el contexto actual de pandemia, existe un creciente interés entre los países

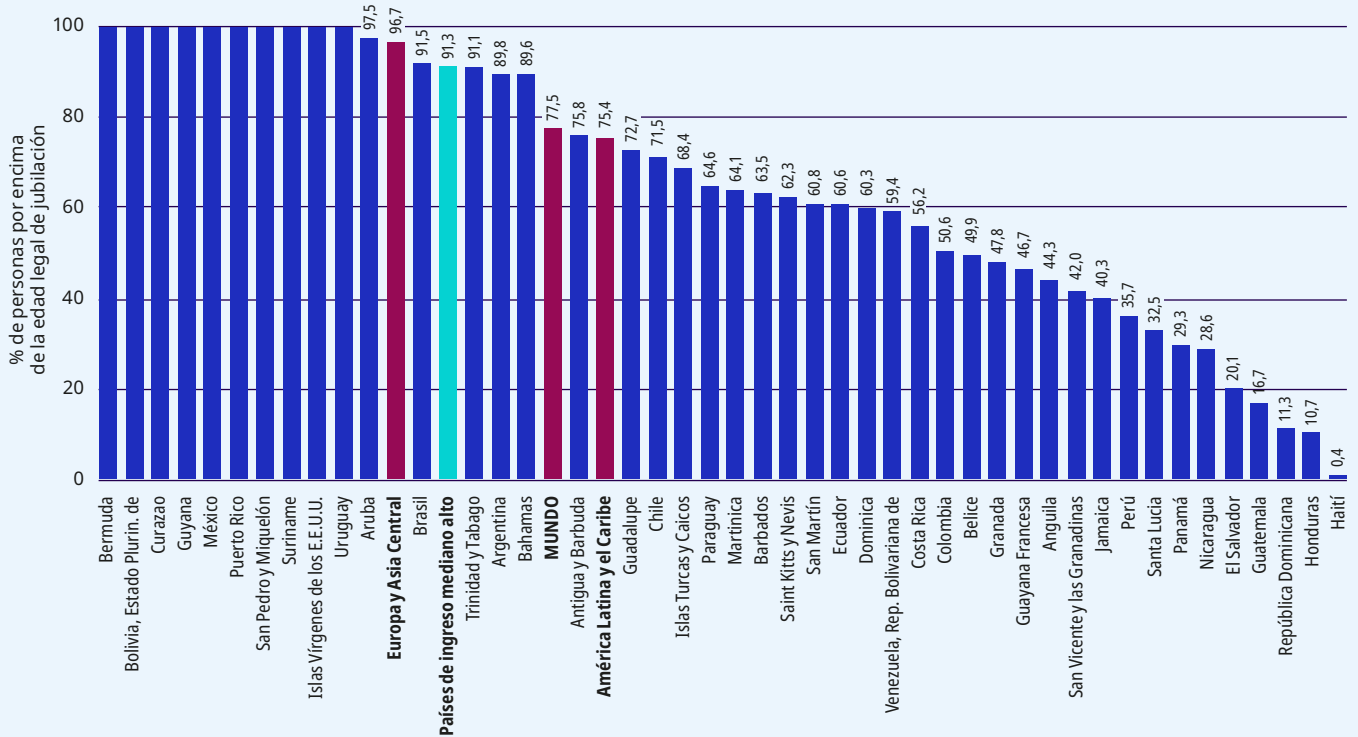
de ALC por reformar o introducir prestaciones de desempleo sobre la base de las enseñanzas extraídas durante la crisis. Por último, los países de ALC cuentan con una lista de 189 programas de inclusión laboral (OIT 2018) que promueven la empleabilidad a través de la formación y la intermediación, la inclusión financiera, los microcréditos y el apoyo a la iniciativa empresarial, y el empleo por cuenta propia; sin embargo, en términos generales, dichos programas no han dado abasto para abordar los problemas del desempleo y subempleo en la región.

► 5.3 La protección social de las mujeres y los hombres mayores: pensiones y otras prestaciones distintas de las prestaciones de salud

Las pensiones son la rama de la protección social más desarrollada en ALC. Todos los países de ALC tienen un sistema contributivo establecido, y casi todos han introducido al menos un programa no contributivo en los últimos decenios. La mayoría de los programas no contributivos brindan pensiones de asistencia social sujetas a la comprobación de recursos; sin embargo, un número importante de países (algunos países del Caribe, el Estado Plurinacional de Bolivia, Guyana y, en 2019, México) han adoptado pensiones universales financiadas con impuestos. Entre las reformas de pensiones recientes se encuentra la introducción en Jamaica, en 2021, de una nueva pensión social para las personas que no tienen derecho a una pensión contributiva (Servicio de Información de Jamaica 2021).

Probablemente debido al nivel comparativamente alto de informalidad, el promedio de ALC en cuanto a la cobertura efectiva de los adultos mayores está por debajo del promedio mundial (véase el gráfico 10); por lo tanto, las estrategias de formalización tienen el potencial de mejorar el desempeño en este indicador de cara a 2030. La pandemia ha tenido un marcado impacto en los sistemas de pensiones de toda ALC, principalmente por la reducción del número de cotizantes y la consiguiente pérdida de ingresos, lo que ha obligado a los países a recurrir a las reservas y a permitir los retiros de las cuentas individuales en los países en los que éstas existen; estos impactos probablemente acelerarán una secuencia de reformas y ajustes de los regímenes en el periodo posterior a la COVID-19.

► **Gráfico 10. Indicador 1.3.1 de los ODS sobre la cobertura efectiva de los adultos mayores: Proporción de personas por encima de la edad legal de jubilación que reciben una pensión de vejez en países/territorios de ALC seleccionados, con promedios internacionales seleccionados, 2020 o año más reciente con datos disponibles**



Notas: Véase el anexo 2 del *Informe Mundial sobre la Protección Social* para la explicación de la metodología. Agregados mundiales y regionales ponderados en función de la población por encima de la edad legal de jubilación.

Fuente: OIT, *Base de Datos Mundial sobre Protección Social*, con datos basados en la Encuesta de Seguridad Social; ILOSTAT; fuentes nacionales.

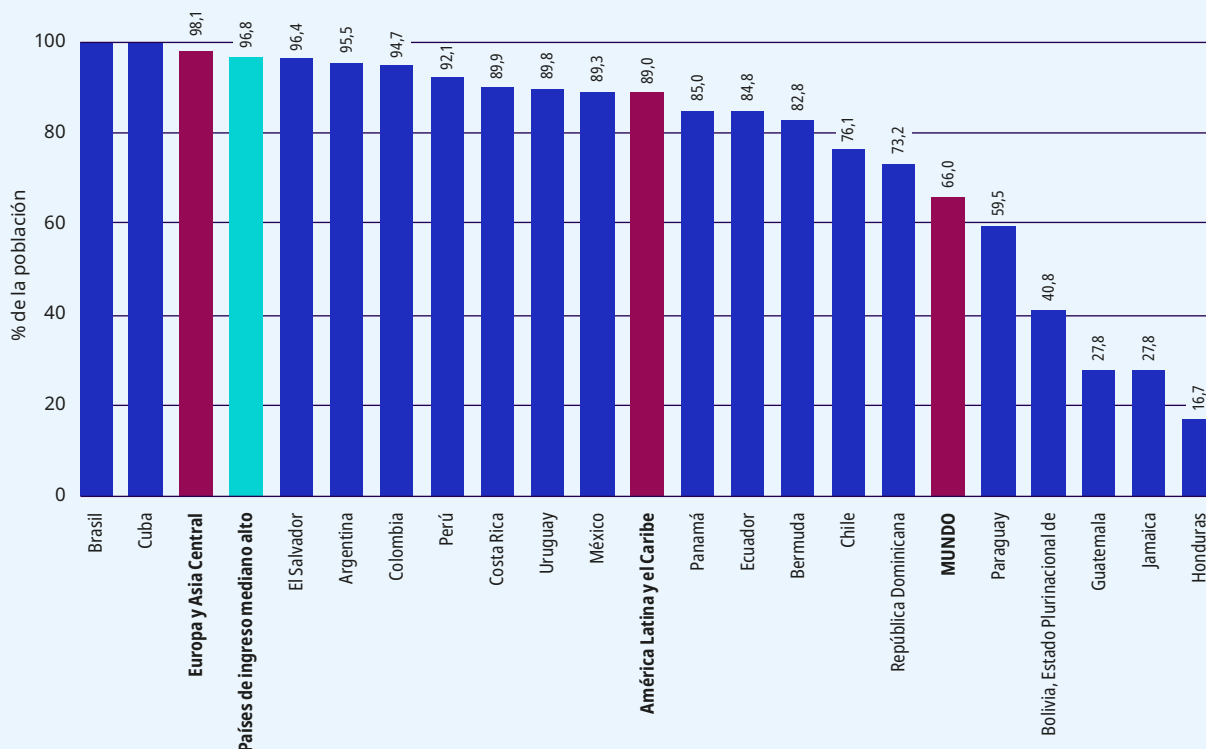
Enlace: <https://wspr.social-protection.org>.

► 5.4 Hacia la cobertura universal de salud

La combinación de regímenes contributivos con programas de salud pública (especialmente en países grandes como la Argentina y México), y la existencia de regímenes universales en algunos países (sobre todo en el Caribe, junto con el Brasil y Cuba), han aumentado la tasa de cobertura de la protección social de la salud en ALC en los últimos años. En consecuencia, la media de ALC se sitúa por encima de la cobertura media mundial (véase el gráfico 11). Dicho esto, son necesarias más reformas para equiparar la media regional a la del grupo de países de ingreso mediano alto, tales como mejoras en la coordinación de una serie de instituciones fragmentadas, una mayor extensión

de la cobertura y el desarrollo urgente de políticas para reducir los altos niveles de pagos directos en la atención de salud. Por ejemplo, México puso en marcha una ambiciosa reforma en 2020, sustituyendo el Seguro Popular (creado a principios de la década de 2000 y dirigido a la población más desfavorecida) por un modelo de salud pública más integrado que ofrece cobertura universal. Como resultado de este tipo de reformas y de las enseñanzas extraídas de la pandemia de COVID-19, podría esperarse una mayor inversión futura en salud pública y un papel más fuerte de coordinación del Estado en ALC.

► **Gráfico 11. Cobertura efectiva de la protección de la salud: Porcentaje de población cubierta por un régimen de protección social de la salud (personas protegidas) en países/territorios de ALC seleccionados, con promedios internacionales seleccionados, 2020 o año más reciente con datos disponibles**



Notas: Véase el anexo 2 del *Informe Mundial sobre la Protección Social* para la explicación de la metodología. Agregados mundiales y regionales ponderados en función de la población.

Fuente: OIT, *Base de Datos Mundial sobre Protección Social*, con datos basados en la Encuesta de Seguridad Social; ILOSTAT; fuentes nacionales.

Enlace: <https://wspr.social-protection.org>.

6 Prioridades regionales y opciones en materia de políticas para seguir avanzando

La evolución reciente de ALC ha generado resultados desiguales: se observa una importante extensión de la seguridad social, al tiempo que persisten importantes grandes brechas de cobertura, suficiencia de las prestaciones y alcance en la integración de los sistemas en toda la región. Muchos de los retos a los que se enfrenta la ALC en relación con la evolución futura se han tratado en las secciones anteriores de este informe. Los retos clave consisten en preservar y mejorar el financiamiento de la protección social mediante una combinación de cotizaciones sociales e impuestos. Con objeto de cerrar la brecha de financiamiento en ALC y alcanzar las metas 1.3 y 3.8 de los ODS, en 2020 se necesitaban anualmente 333 200 millones de dólares de los Estados Unidos adicionales, para financiar por completo el costo total de un conjunto de prestaciones universales necesarias para constituir un piso de protección social en la región. Ello representa una inversión adicional del 7,5 por ciento del PIB de estos países (OIT 2020d). La consolidación del piso de protección social como parte de un sistema integral de protección social puede llevarse a cabo mediante la transformación de los programas de emergencia para hacer frente a la COVID-19, cuando proceda, en políticas permanentes, o desarrollando políticas permanentes basadas en la experiencia adquirida y los esfuerzos desplegados durante la pandemia, cerrando así algunas de las brechas en las prestaciones para los niños y los adultos en edad de trabajar, así como en la protección de la salud. La urgente necesidad de introducir y fortalecer las prestaciones de desempleo, en combinación con políticas activas del mercado de trabajo, es otra enseñanza valiosa que debe extraerse de la pandemia.

Además de estos retos, el impacto sin precedentes de la COVID-19 ha generado nuevos grupos vulnerables (por ejemplo, trabajadores asalariados y trabajadores por cuenta propia que antes estaban asegurados y han perdido sus empleos; personas que han enfermado y han tenido que pagar por el tratamiento), que también necesitan protección. La necesidad de políticas de prestación de cuidados más integrales y una lucha sostenida contra la informalidad también ocupan un lugar destacado en la agenda. La pandemia y las recientes catástrofes naturales en las Américas han puesto de manifiesto una vez más la necesidad de preparar los sistemas de protección social, incluidos sus respectivos mecanismos de financiamiento, para aumentar su capacidad de respuesta oportuna ante las crisis. La gobernanza y la administración de la protección social también pueden beneficiarse de las enseñanzas extraídas de la pandemia, en particular gracias a una mejor coordinación entre los regímenes contributivos y no contributivos.

A pesar de los profundos efectos negativos que la crisis de la COVID-19 ha tenido sobre el bienestar, los mercados de trabajo y los sistemas de protección social en la región, los países de ALC tienen ahora la opción de dar una respuesta audaz, decantándose por el «camino óptimo» hacia el cumplimiento de los ODS, en particular las metas 1.3 y 3.8, revirtiendo así los impactos de la pandemia sobre la pobreza, la desigualdad y el trabajo decente, y persiguiendo un nuevo contrato social centrado en las personas con la protección social como componente central. Por consiguiente, los países de ALC se encuentran en una encrucijada respecto de las futuras políticas de protección social que desean adoptar.

bibliografía

- Blofield, Merike, Cecilia Giambruno y Fernando Filguera. 2020. *Policy Expansion in Compressed Time: Assessing the Speed, Breadth and Sufficiency of Post-COVID-19 Social Protection Measures in 10 Latin American Countries*. Social Policy Series No. 235. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46016/4/S2000593_en.pdf.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2019. «Actualización de las estimaciones y proyecciones de población para los países de América Latina y el Caribe». 17 de junio de 2020. <https://www.cepal.org/es/notas/actualizacion-estimaciones-proyecciones-poblacion-paises-america-latina-caribe>.
- ——. 2020a. *Panorama Social de América Latina 2020*. Santiago de Chile. <https://www.cepal.org/en/publications/46688-social-panorama-latin-america-2020>.
- ——. 2020b. *El desafío social en tiempos del COVID-19*. Informe especial núm. 3. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf.
- ——. 2021a. «Pandemia provoca aumento en los niveles de pobreza sin precedentes en las últimas décadas e impacta fuertemente en la desigualdad y el empleo». Comunicado de prensa, 4 de marzo de 2021. <https://www.cepal.org/es/comunicados/pandemia-provoca-aumento-niveles-pobreza-sin-precedentes-ultimas-decadas-impacta>.
- ——. 2021b. «Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas». CEPALSTAT. <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/portada.html>.
- GFDL (Geophysical Fluid Dynamics Laboratory). 2021. «Global Warming and Hurricanes: An Overview of Current Research Results». 9 agosto de 2021. Universidad de Princeton. <https://www.gfdl.noaa.gov/global-warming-and-hurricanes/>.
- OIT. 2018. *Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe*. Panorama Laboral Temático, 4). Lima Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_633654/lang--es/index.htm.
- ——. 2020a. *Panorama Laboral 2019. América Latina y el Caribe*. Lima Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_732198.pdf.
- ——. 2020b. *Panorama Laboral 2020. América Latina y el Caribe. Edición COVID-19*. Informe: Lima https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_764630.pdf.
- ——. 2020c. *Protección social en América Latina y el Caribe en tiempos de pandemia*. Lima Oficina Regional de la OIT para las Américas. Nota técnica. <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=57138>.
- ——. 2020d. «Financing Gaps in Social Protection: Global Estimates and Strategies for Developing Countries in Light of COVID-19 and Beyond». *Foco en la protección social*, 14 de septiembre de 2020. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_755486.pdf.
- ——. 2021a. *Plataforma de Protección Social: Respuestas de la Protección Social a la Crisis de COVID-19 en todo el mundo*. <https://www.social-protection.org/gimi/ShowWiki.action?id=3417&lang=ES>. Actualizado el 15 de octubre de 2021.
- ——. 2021b. *Informe Mundial sobre la Protección Social 2020–2022. La protección social en la encrucijada: en busca de un futuro mejor*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_817572.pdf.
- ——. 2021c. *Observatorio de la OIT: La COVID-19 y el mundo del trabajo*. Séptima edición. Estimaciones actualizadas y análisis. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_767045.pdf.

- ▶ ———. 2021d. «Towards Solid Social Protection Floors? The Role of Non-Contributory Provision during the COVID-19 Crisis and Beyond». *Foco en la protección social*, enero de 2021. <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=57143>.
- ▶ IPC-IG (Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo) y UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia). 2020. *Maternidad y paternidad en el lugar de trabajo en América Latina y el Caribe: políticas para la licencia de maternidad y paternidad y apoyo a la lactancia materna*. Brasilia y Ciudad de Panamá. https://ipci.org/sites/default/files/pub/es/RR40ES_Maternidad_y_paternidad_en_el_lugar_de_trabajo_en_America_Latina_y_el_Caribe.pdf.
- ▶ Servicio de Información de Jamaica. 2021. «Government Pensioners Get Increases». 3 de febrero de 2021. <https://jis.gov.jm/government-pensioners-get-increases/>.
- ▶ Maurizio, Roxana. 2021. «Transitando la crisis laboral por la pandemia: hacia una recuperación del empleo centrada en las personas». Nota técnica. OIT. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_779114.pdf.
- ▶ Mesa-Lago, Carmelo. 1978. *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequality*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- ▶ ———. 1991. «Social Security and Prospects for Equity in Latin America». Discussion Paper. Washington, DC: Banco Mundial.
- ▶ OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos). 2018. «Global Revenue Statistics Database». <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/global-revenue-statistics-database.htm>.
- ▶ Ortiz, Isabel, Christina Behrendt, Andrés Acuña Ulate y Quynh Anh Nguyen. 2018. «Universal Basic Income Proposals in Light of ILO Standards: Key Issues and Global Costing», Serie de documentos sobre la Extensión de la Seguridad Social (ESS) núm. 62. OIT. <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=55171>.
- ▶ Sanches, Marina, Matias Cardomingo y Laura Carvalho. 2021. «Quão Mais Fundo Poderia ter Sido Esse Poço? Analisando o Efeito Estabilizador do Auxílio Emergencial em 2020». Nota de Política Econômica No. 007. Sao Paulo Universidad de São Paulo, Made - Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades. https://madeusp.com.br/wp-content/uploads/2021/02/NPE007_site.pdf.
- ▶ UNDRR (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres). 2021. *Regional Assessment Report on Disaster Risk in Latin America and the Caribbean (RAR 2021)*. Panamá. <https://www.undrr.org/media/48868/download>.

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.

Este informe regional tiene por objeto complementar el *Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022* de la OIT. Incluye una sección en la que se resume la situación de la protección social en el mundo, seguida de una sección en la que se destacan los principales avances, retos y prioridades en materia de protección social para América Latina y el Caribe desde la perspectiva del ciclo de vida.

ilo.org

Oficina Internacional del Trabajo

Route des Morillons 4
1211 Ginebra 22
Suiza



International Labour Organization



@ILO



ILOTV