



## ► Foco en la protección social

Enero de 2021

### ¿Rumbo a pisos de protección social sólidos? El papel de las prestaciones no contributivas durante la crisis de la COVID-19 y más allá

#### Puntos clave

- ▶ La crisis de la COVID-19 ha evidenciado las brechas en materia de cobertura, adecuación e integralidad de la protección social en todos los países, independientemente de su nivel de ingresos. Ello ha dejado en una situación muy vulnerable a los trabajadores con empleos temporales, a tiempo parcial o por cuenta propia, así como a los trabajadores de la economía informal y a sus familias.
- ▶ Durante la pandemia muchos países han respondido estableciendo medidas de protección social, o ampliando o adaptando las existentes, a fin de proteger a los grupos de población que anteriormente carecían de protección o contaban con una protección insuficiente. Muchas de esas medidas se han financiado con los ingresos fiscales u otros ingresos del Estado, lo que demuestra la importancia de las prestaciones no contributivas para asegurar, al menos, un nivel básico de protección para todos.
- ▶ La crisis ha puesto de relieve la importancia de garantizar el acceso, como mínimo, a una atención de salud esencial y a una seguridad básica del ingreso para todos a lo largo del ciclo de vida, como se establece en la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202). Esas garantías básicas de seguridad social protegen la salud, los ingresos y la dignidad de todos los niños, las personas en edad de trabajar y los adultos mayores. Durante esta gran crisis, dichas garantías también han demostrado su importancia en cuanto a proteger la salud pública y estabilizar las economías y las sociedades en general
- ▶ El diálogo social y la participación social son fundamentales a la hora de formular estrategias nacionales de extensión de la protección social y lograr un equilibrio óptimo entre los distintos intereses, y deberían respetarse en todo momento, también durante las crisis. Además, aumentan la implicación colectiva y el consenso en torno a la protección social y, por lo tanto, su sostenibilidad.
- ▶ De cara al futuro, la crisis de la COVID-19 ha confirmado la urgente necesidad de establecer y mantener pisos de protección social que, en el marco de los sistemas nacionales de protección social, garanticen de forma continua, al menos, un nivel básico de seguridad para todos a lo largo de la vida. Por lo tanto, es esencial que las medidas temporales aplicadas en el contexto de esta crisis a fin de cerrar las brechas de protección se conciben y utilicen como componentes fundamentales para establecer pisos nacionales de protección social basados en los derechos, en lugar de seguir siendo meras respuestas provisionales.
- ▶ Para ello será necesario mantener y aumentar las inversiones en protección social, asegurando la sostenibilidad financiera y fiscal mediante una combinación de fuentes de financiación. Ello incluiría recurrir a los impuestos y a las cotizaciones a la seguridad social, preferentemente junto con estrategias para facilitar la transición de la economía informal a la formal, a fin de asegurar una combinación de fuentes de financiación equilibrada y de reducir la presión sobre los presupuestos públicos. A corto plazo, el gasto basado en el déficit durante la crisis y la recuperación, así como la asignación de recursos internacionales cuando sea necesario, pueden ayudar a colmar temporalmente las brechas de financiamiento. La solidaridad en el financiamiento, tanto a nivel nacional como internacional, es un principio básico fundamental que contribuye a garantizar la sostenibilidad y la equidad.

## El papel de las transferencias sociales no contributivas en la respuesta de protección social a la COVID-19

La pandemia de COVID-19 ha puesto de manifiesto, en todo el mundo, la vulnerabilidad de las personas que carecen de protección social o cuentan con una protección insuficiente. Las actuales brechas de cobertura son abrumadoras. Solo el 45 por ciento de la población mundial tiene acceso, al menos, a una prestación de protección social; menos de una tercera parte cuenta con una protección integral; y aún menos personas disfrutaban de una protección adecuada cuando la necesitan (OIT 2017). La mitad de la población mundial carece de acceso a servicios de salud, y alrededor del 40 por ciento no está afiliada a un programa de carácter obligatorio, dispuesto por el Estado, que garantice un acceso asequible a la atención de salud, existiendo grandísimas diferencias entre las distintas regiones y los grupos de ingresos (OIT 2017; OMS y Banco Mundial 2017). Los países que ya contaban con sistemas de protección social sólidos pudieron asegurar rápidamente el acceso a la tan necesaria atención de salud, garantizar una seguridad del ingreso y proteger los puestos de trabajo. Los países que carecían de sistemas de protección social suficientemente sólidos han tenido que adoptar medidas bajo presión, en ocasiones con un considerable grado de improvisación y enfrentando problemas iniciales.

La crisis ha evidenciado una vez más la importancia de los pisos nacionales de protección social, que garantizan que todas las personas tengan acceso a una atención de salud esencial y a una seguridad básica del ingreso durante el ciclo de vida. Sin embargo, a pesar de los firmes compromisos asumidos tras la crisis financiera de 2008 para hacer efectivo el derecho humano a la seguridad social, en particular mediante la adopción de la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202) y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (véase el recuadro 1), se ha avanzado muy poco. En consecuencia, lamentablemente, el mundo no estaba preparado para afrontar las repercusiones sanitarias y socioeconómicas de la crisis de la COVID-19, ni para proteger la salud de las personas y la seguridad de los ingresos, reduciendo el impacto de las elecciones que las personas tendrían que hacer entre ambas cosas.

En todo el mundo, los países movilizaron los sistemas de protección social existentes para responder a la crisis de la COVID-19, protegiendo la salud y los ingresos de las personas. Sin embargo, la magnitud de la crisis exigió que muchos países tuvieran que subsanar los déficits de sus sistemas de protección social. Así pues, los países han tenido que extender la cobertura de la protección social, asegurar la adecuación de las prestaciones, y adaptar las prestaciones y los mecanismos de ejecución. En noviembre de 2020, prácticamente todos los países y territorios habían aplicado o anunciado alrededor de 1 600 medidas de protección social para hacer frente a la crisis de la COVID-19 (OIT 2020n).

Las transferencias sociales no contributivas, generalmente financiadas con los impuestos y otros ingresos del Estado, con inclusión de donaciones y préstamos externos (véase el recuadro 2), han desempeñado un importante papel en la respuesta a la crisis. Representan tres cuartas partes de las medidas aplicadas, y en el resto de las respuestas dadas se han utilizado los mecanismos contributivos existentes, sobre todo el seguro social (OIT 2020n). En particular, esas transferencias no contributivas se han empleado para extender con urgencia la protección social a grupos de la población que no estaban protegidos por las medidas existentes. Se trata de personas que no estaban afiliadas a los regímenes contributivos y a las que tampoco llegaban las “redes de protección social” dirigidas a reducidos grupos específicos, porque no se los consideraba “suficientemente pobres” como para tener derecho a ellas. Esos grupos de población constituyen el denominado “vacío intermedio” (“*missing middle*”). En concreto, incluye a muchos de los 2 000 millones de trabajadores de la economía informal, de los que 1 600 millones trabajan en los sectores más afectados por la crisis de la COVID-19 (OIT 2020c; 2020i; 2020k). La crisis también ha puesto de manifiesto la vulnerabilidad de los trabajadores de la economía formal que no están suficientemente protegidos, entre ellos muchos trabajadores con empleos temporales, a tiempo parcial y por cuenta propia.

En esta nota informativa se analizan las transferencias sociales no contributivas en el contexto de la respuesta de los países a la COVID-19 desde de la perspectiva del ciclo de vida, mostrando la amplia gama de medidas que se han adoptado para cerrar la brecha de cobertura en diferentes contextos nacionales. Se examina si las medidas temporales de respuesta a la COVID-19 podrían convertirse en componentes fundamentales para establecer y reforzar los pisos nacionales de protección

► **Nota de la OIT**

El papel de las prestaciones no contributivas durante la crisis de la COVID-19 y más allá

social, que puedan garantizar al menos un nivel básico de seguridad social para todos. Por último, se formulan observaciones en materia de políticas sobre las cuestiones necesarias para que los países establezcan o fortalezcan los pisos de protección social, como parte de unos sistemas de protección social integrales y con capacidad de respuesta ante las emergencias, durante la crisis y más allá.

► **Recuadro 1: la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202) y la Agenda 2030**

Adoptadas por los gobiernos, los trabajadores y los empleadores de los 187 Estados Miembros de la OIT, las normas sobre seguridad social de la OIT proporcionan una importante orientación para asegurar la protección de las personas necesitadas. En 2012, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), que complementa los convenios y las recomendaciones de la OIT existentes relativos a la seguridad social, en particular el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102). La Recomendación núm. 202 formula una estrategia bidimensional para extender la protección social, basada en:

- establecer y mantener pisos de protección social como un elemento fundamental de sus sistemas nacionales de seguridad social; y
- poner en práctica pisos de protección social en el marco de estrategias de extensión de la seguridad social que aseguren progresivamente niveles más elevados de seguridad social para el mayor número de personas posible.

Los pisos nacionales de protección social deberían comprender por lo menos cuatro garantías básicas de seguridad social:

- a) acceso a un conjunto de bienes y servicios definido a nivel nacional, que constituyen la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad, que cumpla los criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad;
- b) seguridad básica del ingreso para los niños, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, que asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios;
- c) seguridad básica del ingreso, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez; y
- d) seguridad básica del ingreso para las personas de edad, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional.

La Recomendación núm. 202 hace hincapié en la responsabilidad general y principal del Estado de proporcionar dicha protección, y subraya los principios que deberían aplicarse, entre ellos: la universalidad de la protección y la no discriminación; la solidaridad en la financiación; la sana gobernanza y la participación tripartita; y la coherencia en el seno del sistema de protección social y la coordinación con otras políticas públicas. En el marco de esos principios universales, los Estados miembros pueden, y de hecho deberían, considerar una serie de prestaciones, regímenes y opciones de financiación, así como la combinación más eficaz y eficiente para alcanzar la protección social universal en su contexto nacional específico. Es importante que las estrategias para extender la protección social se formulen y apliquen con la participación de las organizaciones de los trabajadores y de los empleadores, y en consulta con otras organizaciones de personas interesadas.

También se hace referencia a los pisos de protección social en la meta 1.3 de los Objetivo de Desarrollo Sostenible, en la que los países se comprometieron a “implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables”.

## Garantizar el acceso a la atención de salud y la seguridad de los ingresos durante la crisis: respuestas de los países

En esta sección se describe cómo desplegaron los países una serie de medidas no contributivas a lo largo del ciclo de vida para proteger la salud y la seguridad de los ingresos. Estas medidas permitieron proporcionar elementos temporales de un piso de protección social durante la crisis. La mayoría de ellas se financiaron con cargo a los presupuestos públicos o mediante otras fuentes<sup>1</sup>. También se mencionan en esta nota informativa algunos ejemplos de diálogo social, que es uno de los cuatro pilares de la respuesta de políticas de la OIT a la pandemia. Un diálogo social eficaz puede proporcionar una base sólida para diseñar políticas equilibradas y que respondan a las necesidades de la sociedad, manteniendo la confianza y salvaguardando el contrato social (OIT 2020f). Durante esta crisis, por lo general, el diálogo social orientó más las medidas contributivas que las no contributivas. Ello refleja en parte la estructura de gobernanza tripartita de las administraciones de seguridad social. No obstante, ha habido ejemplos de diálogo social para orientar las respuestas no contributivas, que se describen en el recuadro 3.

## Garantizar el acceso a la atención de salud

Muchos países adoptaron medidas para mejorar el acceso efectivo a la atención de salud, cerrar las brechas en la protección social de la salud y extender la protección financiera. Ello incluyó la canalización de recursos fiscales adicionales al sistema sanitario a fin de mejorar la disponibilidad, la accesibilidad, la aceptabilidad y la calidad de unos servicios sanitarios para todos (OIT 2020h), como se ha hecho, por ejemplo, en Filipinas y Tailandia. A fin de optimizar la capacidad institucional y en materia de personal, España y el Reino Unido reforzaron temporalmente la prestación de servicios públicos de salud apropiándose de las instalaciones sanitarias privadas y sometiéndolas a la regulación pública. En otros países, como China, las medidas relativas a la prevención, las pruebas y el tratamiento, incluida la telemedicina, se integraron en los paquetes de prestaciones de salud. Otras medidas han consistido en salvaguardar y extender la cobertura de los mecanismos de protección social de la salud existentes, y garantizar la universalidad y continuidad de dicha cobertura, asegurando, por ejemplo, el tratamiento de los residentes extranjeros, como ocurrió en Tailandia.

<sup>1</sup> A menos que se indique lo contrario, las referencias de la información relativa a los países que figura en esta sección aparece en dos notas informativas (OIT 2020k; 2020i), que se basan en fuentes nacionales y en compilaciones existentes (Gentilini, Almenfi, Dale, Palacios, *et al.* 2020); sírvanse consultar la relación completa de referencias en esas fuentes.

► **Recuadro 2: Más allá de la dicotomía estricta entre regímenes contributivos y no contributivos: reconocer su complementariedad y la necesidad de integración**

En los debates sobre protección social es habitual distinguir entre regímenes contributivos y no contributivos, pero una categorización binaria impide adoptar una visión más integrada de los sistemas de protección social, como se refleja en las normas internacionales sobre seguridad social.

Los regímenes no contributivos suelen financiarse mediante los impuestos u otros ingresos del Estado, y también en algunos casos mediante donaciones o préstamos externos. Aunque los beneficiarios no contribuyen al financiamiento por medio de las cotizaciones a la seguridad social, siguen participando en el financiamiento de esos regímenes por conducto del sistema fiscal, lo que incluye el pago de impuestos sobre la renta y el consumo. Además de la fiscalidad, existe una amplia gama de actividades de cuidado no remuneradas mediante las que todos los miembros de la sociedad participan y dan sentido a sus comunidades y sociedades, contribuyendo a la economía de modos que a menudo no se miden en términos de producción económica, por ejemplo: la crianza de los hijos; el cuidado de las personas de edad; la formación y la educación continuas; o el voluntariado. Además, la redistribución se justifica sobre la base de que la riqueza actual de todas las sociedades es el esfuerzo social acumulado de muchas generaciones, y debería beneficiar a todos sus descendientes. Es por ello que algunos observadores sostienen que el término “no contributivo” puede tener connotaciones estigmatizadoras y dar lugar a un paradigma de caridad desmerecedor que socava las prestaciones basadas en los derechos (McClanahan 2019).

Al mismo tiempo, muchos regímenes contributivos, en particular los de seguro social, no se financian totalmente por medio de las cotizaciones, sino que dependen en parte de ingresos públicos procedentes de diversas fuentes, incluida la subvención de las cotizaciones de los trabajadores de ingresos bajos o el financiamiento de elementos de política que se consideran una responsabilidad social, como la provisión de una garantía de prestaciones mínimas o el reconocimiento de créditos por cuidados en los regímenes de pensiones.

La distinción entre las prestaciones contributivas y no contributivas de la protección social ha sido aún menos pronunciada durante esta crisis, ya que se produjo una fusión de ambas en términos de financiación y prestación. Los regímenes contributivos se han sostenido y ampliado con importantes subvenciones públicas para que pudieran hacer frente a una perturbación de magnitudes imprevistas; esto es especialmente cierto en los regímenes en caso de enfermedad y desempleo, la asistencia social y otras transferencias en efectivo, así como en el sistema de salud.

La complementariedad de las prestaciones contributivas y no contributivas se manifiesta también en unas estructuras de prestación de servicios integradas. Los países que pudieron recurrir a esas estructuras integradas tuvieron la capacidad de llegar rápidamente a los grupos de población afectados. Por ejemplo, en la Argentina, se proporcionó una prestación única en efectivo generalizada por medio de los canales existentes de la institución nacional de seguridad social responsable de distribuir las prestaciones familiares, lo que facilitó una respuesta rápida. En ese caso, dado que la institución de seguridad social ya se ocupaba de administrar las cotizaciones y las prestaciones para amplias categorías de trabajadores, incluidos los trabajadores por cuenta propia, y que combinaba la administración de prestaciones contributivas y no contributivas, estaba en una buena situación para poder distribuir rápidamente las nuevas prestaciones a las personas que ya estaban registradas en el sistema y, al mismo tiempo, extender la cobertura a más personas (Argentina 2020). De forma análoga, Mozambique propuso la prestación de apoyo a los ingresos de los trabajadores por cuenta propia de bajos ingresos del sector informal mediante su afiliación al Instituto Nacional de Seguridad Social.

## Garantizar al menos una seguridad básica del ingreso para los niños

Los datos demuestran que las epidemias sanitarias agravan las vulnerabilidades y las desigualdades preexistentes, y pueden afectar de forma desproporcionada a los niños (Gavrilovic *et al.* 2020; UNICEF 2020). A fin de proteger a las familias con hijos de la pobreza y las privaciones, y de hacer frente al aumento

de las tareas de cuidado debido al cierre de las escuelas, los responsables de la formulación de políticas extendieron y completaron las prestaciones existentes, y revisaron las condiciones que dan derecho a las prestaciones y los mecanismos de ejecución.

### Concesión de prestaciones familiares y por hijos a cargo.

Más de 100 países han proporcionado apoyo explícito para hacer frente a los efectos socioeconómicos de la crisis en los niños y sus familias. Entre las principales medidas de respuesta figuran las prestaciones universales por hijo y otras prestaciones por hijo, así como la exención del pago de los costos de los servicios públicos y la asistencia alimentaria. Mongolia y Sudáfrica aumentaron significativamente el valor de su principal prestación por hijo, y el Canadá y Alemania concedieron una bonificación única por hijo, aparte de la prestación por hijo a cargo principal.

En Austria, Filipinas y Guatemala se suspendieron las condiciones establecidas para percibir las prestaciones familiares. Dicha adaptación protegió la salud de los beneficiarios y reflejó el cierre generalizado de las escuelas. Uzbekistán prorrogó temporalmente la duración de los subsidios sociales para las familias de bajos ingresos con hijos, durante seis meses más a partir de junio, posponiendo el proceso de renovación de la certificación de los requisitos. Además, se adaptaron los programas en especie existentes para prestar apoyo a las familias con hijos durante la crisis. Por ejemplo, Jamaica adaptó su programa insignia de transferencias monetarias (PATH) y proporcionó apoyo nutricional desde una serie de puntos de distribución designados a 10 000

estudiantes durante el cierre de las escuelas. Posteriormente, mientras las escuelas permanecieron cerradas, las familias percibieron una prestación en efectivo, a fin de reducir el tiempo y el gasto de desplazamiento (Jamaica 2020).

### Establecimiento de políticas excepcionales en materia de licencias por razones familiares y de cuidados.

El cierre de escuelas, universidades y servicios de guardería en más de 100 países, que afectó a más de 800 millones de niños y jóvenes (UNESCO 2020), hizo que se centrara la atención en las políticas sobre licencias por razones familiares (UNICEF, OIT y ONU-Mujeres 2020). Los gobiernos ampliaron las licencias familiares especiales para apoyar a los progenitores que trabajan afectados por el cierre de escuelas (Francia, Italia). También subvencionaron a los empleadores, concediendo licencias familiares remuneradas (Japón) o transferencias en efectivo, o vales para el cuidado de los niños u otros servicios de guardería, en especial para los trabajadores sanitarios (Italia, Polonia, Portugal, República de Corea). Se han asegurado los servicios de guardería para los hijos de los trabajadores sanitarios (Austria, Francia, Países Bajos), y se ha brindado apoyo a las personas que prestan cuidados de larga duración a familiares de edad avanzada, que son particularmente vulnerables a la COVID-19.

### ► Recuadro 3: Respuestas no contributivas negociadas por medio del diálogo social

**Azerbaiyán.** El Gobierno estableció un consejo de coordinación especial para reunir a las partes interesadas pertinentes, incluidos los representantes de los trabajadores y de los empleadores, con el fin de formular respuestas de políticas. Ello dio lugar a: la concesión de subsidios salariales temporales a 300 000 empleados que trabajaban en sectores afectados por la pandemia, por valor de 215 millones de manats (127 millones de dólares de los Estados Unidos); un pago único temporal (abril-mayo de 2020) a 600 000 desempleados registrados y trabajadores informales que perdieron su empleo debido a la cuarentena; y el aumento de la cobertura de la asistencia social para abarcar a 12 000 familias más, que se prolongó para incluir el período de la cuarentena (OIT 2020a; 2020f).

**Dinamarca.** El Gobierno y los interlocutores sociales llegaron a un acuerdo tripartito sobre un régimen de compensación salarial temporal para las empresas que corrían el riesgo de tener que despedir, como mínimo, a entre un 30 por ciento y un 50 por ciento de sus empleados. El Gobierno y los empleadores se hicieron cargo respectivamente del 75 por ciento y el 25 por ciento de los salarios de los empleados durante seis meses, hasta un importe máximo de 30 000 coronas (4 410 dólares de los Estados Unidos), siempre que no se despidiera a ningún trabajador. Los empleados debían utilizar cinco días de vacaciones para tener derecho a ello (Batchelor y Gram 2020).

**Irlanda.** Las organizaciones de trabajadores y de empleadores abogaron por un régimen de subsidio salarial temporal que posteriormente fue aprobado por el Gobierno, mediante el que se abonó el 70 por ciento del salario neto, hasta una cantidad máxima libre de impuestos de 410 euros por semana, durante tres meses (Gobierno de Irlanda 2020; OIT 2020b).

## Garantizar al menos una seguridad básica del ingreso para la población en edad de trabajar

La mayor parte de la población mundial en edad de trabajar se ha visto afectada negativamente por la pandemia y especialmente por las medidas de confinamiento que repercuten en el empleo. Según las estimaciones mundiales más recientes, el empleo ha disminuido de forma significativa, habida cuenta de la reducción de un 17,3 por ciento de las horas de trabajo en el tercer trimestre de 2020 en comparación con el cuarto trimestre de 2019. Ello equivale a 495 millones de empleos a tiempo completo (OIT 2020d). La difícil situación de los trabajadores hizo que los responsables de la formulación de políticas tuvieran que plantearse llegar rápidamente a los trabajadores afectados y a sus familias, en todas las modalidades de empleo y, cuando los regímenes existentes eran insuficientes, se desplegaron esfuerzos para introducir prestaciones completamente nuevas destinadas a esa categoría de la población. Ello ha sido necesario porque la protección contra el desempleo es una de las funciones de la protección social menos desarrollada, ya que solo una de cada cinco personas desempleadas en todo el mundo percibe una prestación de desempleo (OIT 2017).

**Evitar la pérdida de puestos de trabajo y ofrecer protección contra el desempleo a quienes lo hayan perdido mediante una combinación de financiamiento basada en impuestos y cotizaciones.** Los regímenes de protección contra el desempleo, apoyados mediante asignaciones adicionales de fondos procedentes del presupuesto general del Estado, se han utilizado ampliamente para hacer frente a los devastadores efectos de la crisis en el empleo (OIT 2020g). Ello ha incluido medidas de apoyo a las empresas para que retengan a los trabajadores, con el fin de evitar el desempleo, también denominadas prestaciones por trabajo con jornada reducida, prestaciones por desempleo parcial o regímenes de licencias. Algunos países establecieron programas de retención del empleo, como Botswana, Francia (*activité partielle*), Malasia, los Países Bajos (NOW) y España (ERTE). Otros países han prorrogado considerablemente los regímenes debido a la prolongación de la crisis. Por ejemplo, el régimen de retención de trabajadores de Alemania (*Kurzarbeit*) se ha prorrogado hasta finales de 2021. De forma similar, el Reino Unido extendió su régimen de mantenimiento del empleo, que pasó de los seis meses iniciales a un año de duración (Reino Unido

2020). Botswana proporcionó en algunos sectores una subvención salarial equivalente al 50 por ciento del salario mensual del empleado durante tres meses (Botswana 2020). En otros países se realizaron pagos únicos de emergencia a los trabajadores despedidos que no reunían las condiciones para acogerse al seguro de desempleo (por ejemplo, en Australia, Italia y Japón).

**Adaptar los regímenes públicos de empleo para proporcionar apoyo a los ingresos sin requisitos de trabajo, o modificar su diseño para un contexto de pandemia.** Los programas públicos de empleo pueden actuar en cierta medida como equivalentes funcionales de los regímenes de protección contra el desempleo, garantizando un número mínimo de días de trabajo y/o salarios por días de trabajo equivalentes, a fin de apoyar la seguridad de los ingresos (OIT 2017; 2020). Etiopía modificó su programa Redes de Protección Social Productiva para que los participantes pudieran percibir un pago anticipado correspondiente a tres meses y, al mismo tiempo, suspendió las obligaciones de trabajo durante ese período. Rwanda suspendió temporalmente los requisitos de trabajo de los participantes en su principal programa público de empleo, manteniendo el pago de las transferencias monetarias, a fin de que se respetaran las medidas de distanciamiento físico. Filipinas puso en marcha un programa público de empleo centrado en el saneamiento y la desinfección de las viviendas de los propios trabajadores y las intermediaciones. Además, para mitigar los efectos adversos de la política de confinamiento para determinados trabajadores, el programa proporcionó a los 220 320 participantes el salario mínimo regional vigente más elevado durante un período máximo de 10 días.

**Proporcionar otro tipo de apoyo a los ingresos para sustituir las ganancias perdidas de los trabajadores que carecen de protección.** Muchos países han extendido temporalmente el apoyo a los ingresos a los trabajadores que han perdido sus ganancias a causa de la crisis (OIT 2020c; WIEGO 2020). En Viet Nam, la respuesta a la crisis ha incluido la concesión de transferencias monetarias a personas que habían perdido sus ingresos pero no tenían derecho a un seguro de desempleo, en particular categorías de trabajadores que tienen por lo general un elevado riesgo de informalidad, como los vendedores ambulantes y los recicladores. Además, se otorgó una transferencia monetaria a las empresas familiares cuyos ingresos fiscales declarados fueran inferiores a 100 millones de dong (4 200 dólares de los Estados Unidos) por año y hubieran suspendido su actividad, lo que

permitiría llegar a todos los trabajadores de estas pequeñas empresas, tanto formales como informales.

El Brasil y Costa Rica concedieron prestaciones de emergencia sujetas a la comprobación de recursos durante tres meses a trabajadores formales e informales recién desempleados. Ambos países también utilizaron ampliamente las aplicaciones en línea y telefónicas para facilitar el acceso a dichas prestaciones. Namibia y la Argentina pagaron una prestación única a una amplia categoría de trabajadores afectados. La Argentina abonó la prestación por conducto de los canales existentes de la institución nacional de seguridad social responsable de abonar las prestaciones familiares (Argentina 2020). Los primeros datos indican que el Brasil y la Argentina han conseguido reducir significativamente las brechas de cobertura de los trabajadores informales y, lo que resulta más alentador, mediante la respuesta a la COVID-19 aparentemente se ha reducido la pobreza extrema (Blofield, Giambruno y Filguera 2020).

**Garantizar la seguridad de los ingresos durante la licencia por enfermedad con prestaciones de enfermedad financiadas mediante impuestos.** Las prestaciones de enfermedad permiten a los trabajadores quedarse en sus hogares hasta que se recuperen, protegiendo así su propia salud y, cuando se trata de enfermedades contagiosas, también la de los demás (OIT 2020j). Muchos países han extendido las prestaciones de enfermedad a trabajadores que, de no ser así, no tendrían derecho a ellas, financiándolas con cargo al presupuesto general del Estado (por ejemplo, Alemania, Irlanda, Portugal y el Reino Unido). Un problema al que podría dar lugar la COVID-19 es el hecho de que, en el caso de algunas personas, los síntomas podrían ser crónicos (Rayner, Lokugamage y Molokhia 2020) y persistir una vez concluido el período cubierto por las prestaciones de enfermedad. Ello subraya la importancia de asegurar la protección más allá del período de crisis, recurriendo incluso a las ayudas por discapacidad a largo plazo financiadas mediante impuestos en el caso de las personas más afectadas.

**Extender las prestaciones a los migrantes y las personas desplazadas por la fuerza.** En vista de los problemas que enfrentan los trabajadores migrantes a la hora de acceder a la protección social en los países de origen, tránsito y destino, algunos países han hecho un esfuerzo consciente para diseñar respuestas que tengan en cuenta las necesidades específicas y los graves problemas de los migrantes (OIT 2020m) y las personas desplazadas por la

fuerza (OIT 2020e) en el contexto de la COVID-19. Por ejemplo, en Irlanda, el nuevo subsidio de desempleo se abona a los empleados y a los trabajadores por cuenta propia durante un máximo de 12 semanas, y pueden acceder a él a los estudiantes, los ciudadanos de países que no pertenecen al Espacio Económico Europeo y los trabajadores a tiempo parcial que hayan perdido su empleo debido a la pandemia.

En Francia y España, los permisos de residencia de los trabajadores migrantes se prorrogaron durante tres meses para asegurar un amplio acceso a la atención de salud (Francia y España), y en Qatar se prestaron servicios médicos a los trabajadores migrantes de forma gratuita, con inclusión de las pruebas de COVID-19 y los servicios de cuarentena. En Portugal se regularizó temporalmente la situación de los extranjeros, incluidos los solicitantes de asilo con solicitudes pendientes, otorgándoles determinados derechos y ayudas, como atención de salud, apoyo social, empleo y vivienda (OIT 2020k).

**Proporcionar apoyo a los ingresos y acceso a los servicios sociales para las personas con discapacidad.** Muchos países reforzaron las medidas vigentes para las personas con discapacidad. Ello fue fundamental, dadas las barreras y desigualdades preexistentes que se acentuaron aún más con la COVID-19 (OIT e IDA 2019; Naciones Unidas 2020; UNPRPD *et al.* 2020). Los países mantuvieron la concesión de las pensiones por discapacidad existentes (Argentina, Hong Kong (China), Perú, Singapur); introdujeron un pago monetario de emergencia, aparte de las prestaciones en especie y las transferencias monetarias existentes (Bolivia y Egipto); aumentaron temporalmente el nivel de las prestaciones (Bahrein duplicó la cuantía de la pensión por discapacidad); y adaptaron el acceso a los servicios sociales, incluidos los cuidados y el apoyo para las personas con discapacidad (Australia, Francia). El Reino Unido suspendió las condiciones y sanciones durante un período limitado de tres meses para la categoría de personas con discapacidad de su principal medida de apoyo a los ingresos, el programa "Crédito Universal". Algunas personas con discapacidad también se beneficiaron de la mejora de las oportunidades de teletrabajo y de los planes de mantenimiento del empleo.

## Garantizar al menos una seguridad básica del ingreso para los adultos mayores

Dada la gran vulnerabilidad de los adultos mayores a la COVID-19, asegurar la adecuación continua de las pensiones de vejez, así como ajustar los mecanismos de entrega, han sido respuestas políticas importantes. Algunos países adelantaron el pago de las pensiones de vejez (Argentina, Perú y Ucrania). Esa mayor cantidad de dinero ayudó a satisfacer las necesidades urgentes y redujo el efecto inicial en los ingresos. Sin embargo, para prevenir las dificultades posteriores, también puede ser necesario aumentar el nivel de las prestaciones, a fin de evitar un efecto diferido en los ingresos. Entre otras medidas adoptadas también figuran la de garantizar el acceso efectivo a la atención de salud y la de reducir la exposición física de los adultos mayores en el momento de cobrar las prestaciones. En Argelia, a fin de apoyar el protocolo de distanciamiento físico y reducir la posible exposición de los adultos mayores al virus, se permitió que los beneficiarios de pensiones sociales eligieran apoderados para cobrarlas.

## Proporcionar apoyo a los ingresos a lo largo de la vida mediante la asistencia social

**Extender las prestaciones de asistencia social a los grupos de población vulnerables o establecer nuevas prestaciones para ellos.** Muchos países proporcionan prestaciones de asistencia social para apoyar los ingresos de las poblaciones vulnerables, que abarcan: los hogares pobres, incluidos los trabajadores pobres; los adultos mayores que no perciben una pensión de vejez o perciben una pensión insuficiente; o los desempleados de larga duración que no tienen derecho a percibir prestaciones de desempleo. Algunas de esas personas pueden haber recibido apoyo antes de la crisis; otras se han visto empujadas a la pobreza debido a la crisis y han adquirido posteriormente el derecho a recibir apoyo de asistencia social. Esta respuesta de políticas ha sido crucial para asegurar la satisfacción de las necesidades básicas.

En China, se ordenó a los gobiernos locales que aumentaran el nivel de las prestaciones del régimen nacional de asistencia social (Dibao) de todos los beneficiarios o de las personas infectadas, según la provincia. Indonesia aumentó en una tercera parte el importe de las prestaciones del programa de alimentos

asequibles durante nueve meses. Irlanda y el Reino Unido flexibilizaron los criterios que dan derecho a las prestaciones, a fin de aumentar la cobertura de las principales medidas de apoyo a las personas de bajos ingresos. En países como El Salvador, Francia y España se proporcionó apoyo adicional a poblaciones especialmente vulnerables, como las personas sin hogar. Cabo Verde extendió durante un mes el programa de ingreso social por inclusión de emergencia (*Rendimento Social de Inclusão Emergencial*), dirigido a las personas pobres, añadiendo a los 4 500 hogares ya abarcados otros 2 788 hogares extremadamente pobres con al menos un hijo de 15 o más años de edad. Muchos países han dado prioridad al apoyo a los grupos vulnerables planteándose no solo la pobreza monetaria, sino también otros tipos de privación, y proporcionando prestaciones en especie, como productos alimentarios o comidas (por ejemplo, en el estado de Kerala (India)), o vales en efectivo para asegurar el acceso a los alimentos (Distrito Federal (Brasil), Indonesia).

La crisis ha acelerado una reforma muy necesaria en España (Alston 2020), estableciéndose en mayo de 2020 un nuevo programa de ingreso mínimo garantizado (Ingreso Mínimo Vital) (España 2020). Ello representa una importante extensión de la provisión de protección social a 2,3 millones de personas (Gómez 2020), incluidos trabajadores de bajos ingresos, desempleados y otros grupos vulnerables. El Canadá estableció un programa temporal de ingreso mínimo garantizado (*Canada Emergency Response Benefit*) para los trabajadores por cuenta propia que reunían las condiciones y los empleados despedidos a consecuencia de la COVID-19, o cuyas prestaciones regulares de desempleo o de seguro de enfermedad hubieran expirado, o para trabajadores de bajos ingresos que ganaran menos de 1 000 dólares canadienses al mes (780 dólares de los Estados Unidos). El programa proporciona 500 dólares canadienses (390 dólares de los Estados Unidos) semanales durante un máximo de 24 semanas (de marzo a octubre) (Canadá 2020).

**Transferencias monetarias en el contexto del nexo entre las cuestiones humanitarias y el desarrollo.** Cuando los sistemas nacionales de protección social eran insuficientes, algunas intervenciones humanitarias intentaron colmar las brechas urgentes durante la crisis de la COVID-19. El desarrollo de la capacidad de los gobiernos para proporcionar protección social a sus poblaciones es esencial para las estrategias de recuperación a largo plazo. Por ejemplo, el Gobierno de

Somalia puso en marcha el programa *Baxnano* para proporcionar, por primera vez, transferencias monetarias a 1,3 millones de hogares pobres y vulnerables. Partiendo del enfoque adoptado por el Gobierno de alejarse de las intervenciones humanitarias y proporcionar prestaciones de protección social, la implementación del programa está a cargo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en estrecha colaboración con el Programa Mundial de Alimentos y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. El Iraq también estableció un subsidio mensual temporal (253 dólares de los Estados Unidos) para apoyar a una serie de grupos afectados negativamente por el toque de queda nacional. La aplicación de medidas de protección social también puede ser un medio para señalar la intención de iniciar un contrato social, incorporando algunos elementos, y para apoyar la cohesión social. Aunque algunos países que se considera que están en una situación de fragilidad, o de conflicto, han adoptado nuevas medidas, es preocupante que algunos entornos humanitarios muy frágiles, como la República Centroafricana y el Yemen, sigan careciendo de medidas de protección social ante la COVID-19.

***Pagos únicos universales y excepcionales generalizados para el conjunto de la sociedad, e ingreso básico universal de emergencia.*** Reconociendo el impacto generalizado de la crisis socioeconómica causada por la COVID-19, algunos países o territorios han establecido pagos únicos

universales para toda la población, a fin de mitigar la conmoción económica y estabilizar la demanda agregada. Dichas transferencias monetarias, únicas y universales, se realizaron en el Japón (Japón 2020), Hong Kong (China), la República de Corea, Serbia y Singapur, y en los Estados Unidos se efectuó un pago casi universal. Aunque esas transferencias únicas pueden ayudar a mitigar las situaciones graves de la población en materia de ingresos, son menos adecuadas para contener los efectos adversos de una crisis prolongada, como la de la COVID-19, y su potencial para generar efectos multiplicadores es limitado, salvo que las transferencias se mantengan y pasen a ser más regulares. Además, las medidas puntuales *ad hoc* no construyen un piso de protección social sólido, y su capacidad para garantizar la seguridad de los ingresos y la planificación financiera a largo plazo es limitada.

La insuficiente cobertura de la protección social y las deficiencias de las medidas puntuales explican en parte los llamamientos a favor de un ingreso básico universal de emergencia (véase el recuadro 4) que abarque un período más largo. No obstante, hasta la fecha, solamente Tuvalu, con apoyo de los donantes, ha puesto en marcha una respuesta de ese tipo, proporcionando algo más de 17 dólares de los Estados Unidos al mes a todos los ciudadanos (alrededor de 11 500 personas) mientras dure la crisis (RNZ 2020).

► **Recuadro 3: Respuestas no contributivas negociadas por medio del diálogo social**

Ha habido un creciente interés en la cuestión de implementar un ingreso básico universal (IBU) como medida de estabilidad de emergencia durante la crisis (Cooke y De Wispelaere 2020). Además, se han presentado algunas propuestas de transferencias monetarias como medidas de IBU, aunque no se trate de IBU completos, sino de transferencias específicas con una cobertura entre moderada y alta (Gray Molina y Ortiz-Juarez 2020), o de transferencias monetarias universales con una cobertura limitada que evolucionaría gradualmente hasta convertirse en transferencias de un IBU completo (CEPAL 2020). Solo dos países (Irán, desde 2011 hasta la actualidad<sup>2</sup>, y Mongolia, temporalmente desde 2010-2012) han implementado un IBU completo para todas las personas (Gentilini, Grosh, Rigolini y Yemtsov 2020)<sup>3</sup>.

Una parte de los debates en torno a un IBU de emergencia como respuesta a la crisis de la COVID-19 se ha centrado en algunos países de ingresos altos (como el Reino Unido y los Estados Unidos), que se considera que tienen importantes brechas de cobertura o una prestación desigual de la protección social (Standing 2020; Widerquist 2020). Otra corriente se centra en los contextos de ingresos más bajos, donde predominan la pobreza y unos sistemas de protección social débiles, con el propósito de asegurar la supervivencia, mantener la estabilidad social y apoyar las medidas de distanciamiento físico (esto es, proporcionando una seguridad del ingreso garantizada durante el cierre de los lugares de trabajo o las escuelas) y la recuperación económica. Sus defensores sostienen que los regímenes universales son más fáciles y baratos de administrar en contextos en los que la limitada capacidad institucional dificulta la aplicación de condiciones de elegibilidad y mecanismos de selección complejos. En esos contextos, los regímenes universales permiten agilizar el desembolso de prestaciones monetarias de emergencia y minimizar los riesgos de exclusión. No obstante, las importantes necesidades de financiación que requeriría un IBU fijado en un nivel adecuado suscitan preocupación. Por otra parte, si la prestación del IBU es modesta puede entrañar el riesgo de dispersar excesivamente los recursos entre la población, proporcionando un apoyo insuficiente a las personas más gravemente afectadas. Aunque un IBU puede tener un atractivo intuitivo como solución sencilla, en la práctica, este instrumento puede no satisfacer el objetivo de garantizar al menos un nivel básico de seguridad de los ingresos a todos los miembros de la sociedad.

Si bien un IBU podría proporcionar las mismas garantías en cuanto a la seguridad del ingreso que un piso de protección social si se implementa en consonancia con la Recomendación núm. 202 de la OIT, no es la única solución posible para lograr una cobertura universal de la protección social (Ortiz et al. 2018). La protección social universal no requiere necesariamente que todas las personas reciban una prestación igual de forma continua (provisión universal), sino que puede lograrse por medio de otras formas de proteger adecuadamente a las personas ante los diversos riesgos a lo largo del ciclo de vida, en la medida en que se garantice que las personas reciban una prestación adecuada cuando la necesiten (OIT 2019).

La posibilidad de que un IBU contribuya a la creación de sistemas de protección social integrales a largo plazo, al trabajo decente y a la justicia social depende de una serie de factores. Los principios plasmados en la Recomendación sobre los pisos de protección social de la OIT, 2012 (núm. 202) son muy pertinentes para los países que están considerando la posibilidad de aplicar un IBU de emergencia, o de proporcionar prestaciones universales a categorías específicas de la población, como prestaciones universales por hijo, pensiones universales u otras medidas (OIT 2017; OIT y UNICEF 2019; CSI 2018). Dichos principios proporcionan una herramienta útil para evaluar el potencial de estas prestaciones universales para contribuir a un piso de protección social en lo que respecta a la adecuación de la prestación y a una financiación equitativa y sostenible, basada en los derechos humanos y las normas internacionales sobre seguridad social, así como en las cuestiones relativas a la fijación y revisión del nivel de las prestaciones mediante un diálogo social inclusivo (Ortiz et al. 2018). Seguir esos principios sería esencial para asegurar la adecuación y la sostenibilidad de un piso de protección social sólido, en contraposición a una red de seguridad exigua, y para apoyar la transición hacia una cobertura de la protección social más elevada y completa. Ello es importante si se tiene en cuenta que las medidas de emergencia son necesarias en menor medida cuando existen sistemas sólidos de protección social, incluidos los pisos de protección social.

<sup>2</sup> El importe del IBU se ha mantenido constante en la moneda local, pero ha disminuido de 40 dólares de los Estados Unidos por persona al mes en 2011 a menos de 2 dólares en la actualidad debido a diversas razones internas y externas.

<sup>3</sup> Es importante señalar que ambos países concibieron su IBU casi por completo sin hacer referencia a los principales debates sobre el IBU. La conversión del subsidio al combustible de la República Islámica de Irán en un IBU y la extensión de la prestación universal por hijo a cargo (Programa de Prestaciones Monetarias por Hijo) de Mongolia a todos los grupos de población nunca fueron articulados como IBU por los responsables nacionales de la formulación de políticas. Más bien fueron concebidos como tales *a posteriori* por los defensores del IBU.

## Utilizar políticas complementarias para proporcionar apoyo adicional a las garantías en materia de salud e ingresos

Muchos gobiernos han utilizado políticas complementarias para reducir la presión financiera sobre los hogares. Dichas medidas también han apoyado los esfuerzos de contención del virus y han evitado que más personas cayeran en situaciones de miseria, falta de vivienda y empeoramiento de las condiciones sanitarias. Una de las respuestas más comunes ha consistido en proporcionar exenciones o aplazamientos de las obligaciones financieras y las relativas a los servicios públicos. Por ejemplo, se han utilizado ampliamente los subsidios al combustible o a los servicios públicos. El Gobierno de Bahrein se hizo cargo de los gastos del suministro de agua y electricidad de abril a junio. De forma análoga, Indonesia se hizo cargo de los gastos de electricidad del 40 por ciento de la población durante el mismo período. En muchos países también se ha permitido el aplazamiento del pago de las hipotecas y los alquileres (por ejemplo, en Bolivia y España). La suspensión de los desalojos forzosos para evitar la falta de vivienda también ha sido habitual (por ejemplo, en Argentina y Bélgica). Angola modificó el código tributario en mayo y estableció un umbral de exención, aumentando así la progresividad fiscal, lo que favoreció a los trabajadores con menos ingresos (ANGOP 2020). Entre otras medidas para proteger los ingresos también se ha aplicado el control de los precios de los bienes y servicios básicos, a fin de evitar la especulación de los precios y mantener el poder adquisitivo de los hogares con bajos ingresos y el valor adquisitivo de las transferencias sociales.

## Aprovechar las sinergias para facilitar la transición a la formalidad

Algunos países han proporcionado apoyo a los ingresos de los trabajadores informales con una perspectiva a más largo plazo, a fin de facilitar su transición de la economía informal a la formal, en consonancia con la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la formal, 2015 (núm. 204). El Togo, en el marco del programa Novissi, implementó una transferencia

social para los trabajadores de la economía informal mediante la que proporcionó 12 500 francos CFA (21 dólares de los Estados Unidos) al mes a las mujeres y 10 000 francos CFA (17 dólares de los Estados Unidos) a los hombres (abril-junio), llegando a más de medio millón de trabajadores en un mes. Se está debatiendo cómo aprovechar esa medida e incentivar a los trabajadores informales para que se afilien al régimen de seguro social para trabajadores independientes e informales a lo largo de 2020. Camboya ha propuesto el uso de su Fondo Nacional de Seguridad Social para identificar y registrar a los trabajadores de la economía informal, con el propósito de apoyar la futura formalización de los trabajadores por cuenta propia, las microempresas y las pequeñas empresas (OIT 2020c). Jordania prevé establecer un Fondo de Emergencia ante la COVID-19 para el Desempleo y la Estabilización del Empleo (véase más abajo), que hará especial hincapié en el apoyo a la transición de los trabajadores vulnerables no registrados (incluidos los trabajadores que no sean jordanos) hacia su inclusión gradual en los regímenes contributivos.

Si esas estrategias tienen éxito, la extensión de la protección social a los trabajadores de la economía informal puede dar lugar a un triple beneficio: proporcionar a los trabajadores la protección social necesaria y la correspondiente seguridad económica y tranquilidad; contribuir al aumento de la productividad y a la transición de la economía informal a la formal; y, a más largo plazo, contribuir también a la ampliación de la base impositiva, entre otras cosas, apoyando así los ingresos del Estado para seguir implementando medidas de política. Ello también puede ayudar a apoyar el contrato social mediante la creación de confianza en el sistema.

## Financiamiento de las prestaciones no contributivas

En respuesta a la escala excepcional de la presente crisis, los países han puesto en marcha programas extraordinarios de estímulo fiscal para sus respuestas a la COVID-19 que superan con creces los paquetes de estímulo fiscal aplicados durante la crisis de 2008<sup>4</sup>. Hasta el 3 de septiembre de 2020, más de 196 países habían aplicado medidas fiscales internas por un valor total aproximado de 10,6 billones de dólares de los Estados Unidos (sin limitarse únicamente a la protección social),

<sup>4</sup> Los paquetes de estímulo fiscal en los países del G20 equivalían al 4,5 por ciento del PIB el 17 de abril de 2020, en comparación con una media del 1,4 por ciento del PIB en 2008, de los que aproximadamente una quinta parte se ha destinado a la protección social (OIT e IIEL 2011; Battersby, Lam y Ture 2020).

que equivalía aproximadamente al 12 por ciento del producto interno bruto (PIB) mundial de 2019 (Durán Valverde *et al.* 2020).

Sin embargo, las respuestas de estímulo fiscal a la COVID-19 se han concentrado acusadamente en los países de altos ingresos, ya que solo el 15 por ciento del total se ha movilizado en los países de ingresos bajos y medianos. En estos últimos países, las medidas fiscales nacionales se han destinado predominantemente a la salud y la protección social. En Etiopía, Kenya y el Paraguay, por ejemplo, casi todo el financiamiento relacionado con la COVID-19 se ha asignado a dichos sectores (Durán Valverde *et al.* 2020). Además de los esfuerzos nacionales, las instituciones financieras internacionales y los organismos de cooperación para el desarrollo se han comprometido a aportar alrededor de 1,3 billones de dólares de los Estados Unidos, en particular, 1 billón de dólares por parte del Fondo Monetario Internacional (FMI) y aproximadamente 160 000 millones de dólares por parte del Banco Mundial (hasta el 3 de septiembre de 2020). Alrededor de una décima parte de esas cantidades habían sido efectivamente aprobadas y asignadas a los países en ese momento. Ello incluye medidas de asistencia de emergencia, líneas de crédito, alivio de la deuda y donaciones, pero la mayoría de los fondos se han comprometido en forma de préstamos en condiciones favorables o de préstamos ordinarios que deben ser devueltos (Durán Valverde *et al.* 2020).

Un ejemplo innovador de financiamiento de la extensión de la protección social a los trabajadores de la economía informal es el Fondo de Emergencia ante la COVID-19 para el Desempleo y la Estabilización del Empleo previsto en Jordania. Dicho Fondo proporcionará un apoyo inmediato a los ingresos de los trabajadores que carecían de protección, y al mismo tiempo facilitará su inclusión gradual en los regímenes contributivos. El Fondo estará cofinanciado por el Gobierno de Jordania y los asociados internacionales. Los Gobiernos de Noruega y los Países Bajos han acordado una primera contribución al Fondo y se prevé que comience a funcionar en el primer trimestre de 2021. Este tipo de fondos solidarios o colectivos también se han creado en otros países, como Bangladesh, Côte d'Ivoire, Nigeria y el Togo.

## ¿Qué hace falta para que los países establezcan pisos de protección social durante la crisis y más allá?

La crisis causada por la COVID-19 es prolongada y de una escala incomparable con otras. La formulación de políticas eficaces resulta aún más difícil, ya que existen pocas certezas con respecto a cuándo y con qué rapidez se recuperarán las economías y las sociedades. El carácter temporal de la mayoría de las medidas de respuesta, cuya duración suele ser de poco más de tres meses (Gentilini, Almenfi, Dale, Palacios *et al.* 2020), suscita importantes preocupaciones. Muchos países están experimentando múltiples olas de infección. Ello significa que en un futuro previsible podrían verse atrapados en un ciclo repetitivo de confinamientos totales o parciales. Los países tendrán que prorrogar, extender o aumentar las transferencias sociales, o establecer otras nuevas, para asegurar el acceso a una atención de salud esencial y la seguridad de los ingresos. Dichas medidas también son necesarias para mantener la demanda agregada y la estabilidad social, habida cuenta de la magnitud de la desestabilización socioeconómica. Además, dado que las vacunas deberían estar disponibles pronto, por la salud y la seguridad de todos, los gobiernos y la comunidad internacional deberían esforzarse para lograr que estas sean accesibles y asequibles, y para eliminar los impedimentos en la medida de lo posible, como los gastos de bolsillo en salud.

En el futuro, los países deberían examinar detenidamente en qué grado las medidas temporales de respuesta a la crisis podrían convertirse en componentes fundamentales para establecer sistemas nacionales de protección social basados en los derechos, incluidos los pisos de protección social. Ello también aseguraría la preparación para crisis y perturbaciones futuras, y evitaría las situaciones de pérdida de prestaciones por haber tenido un pequeño aumento de la remuneración (*benefit cliff*) en contextos de crisis. La Recomendación núm. 202 proporciona una importante orientación a los países que inicien esta vía.

**Asegurar que el Estado pueda cumplir eficazmente su función.** Muchos Estados han intervenido con decisión en esta crisis para asegurar que la población pueda acceder eficazmente a la atención de salud, apoyando al mismo tiempo la seguridad del empleo y de los ingresos de las personas más afectadas. Es responsabilidad principal del Estado mantener y seguir reforzando los sistemas nacionales de protección social, incluidos los pisos de protección social, con carácter de urgencia más allá de la

crisis. Se trata de una ventana de oportunidad única en materia de políticas, donde los Estados pueden lograr avances sin precedentes en la extensión de la provisión de protección social, como sucedió, por ejemplo, en la expansión de los estados de bienestar en Europa tras la Segunda Guerra Mundial, o en las inversiones en protección social tras la crisis financiera asiática de 1997.

Los ejemplos analizados en esta nota informativa muestran cómo algunos países no solo han mejorado la cobertura, la adecuación y el alcance de las prestaciones de protección social, sino que también han empezado a abordar cuestiones estructurales, mejorando los registros, facilitando el acceso a las prestaciones y estableciendo incentivos para la afiliación a los regímenes contributivos. De cara al futuro, es posible que se necesiten medidas adicionales para reforzar los sistemas de protección social, por ejemplo: la mejora de los marcos jurídicos; el establecimiento de acuerdos de financiación sostenibles, mecanismos de ejecución y sistemas de supervisión; la resolución de los problemas de gobernanza; y el aumento de la capacidad de respuesta a las perturbaciones de estos sistemas. La realización de esas reformas apoyará los esfuerzos destinados a extender la cobertura.

**Plasmar la protección social en la legislación.** Las graves repercusiones de la crisis de la COVID-19 en la vida de las personas, a menudo existenciales, conlleva la urgencia de pasar de las respuestas de emergencia a un enfoque de la protección social basado en los derechos, en consonancia con los instrumentos internacionales de derechos humanos y las normas sobre seguridad social. La COVID-19 ha evidenciado nuevamente la importancia de garantizar el acceso al menos a un nivel básico de seguridad social, en particular a la atención de salud y la seguridad de los ingresos, para todos los miembros de la sociedad a lo largo del ciclo de vida. La consagración en la legislación nacional de regímenes que aseguren la cobertura universal puede evitar la necesidad de aplicar medidas específicas y fragmentadas. Se trata de un paso importante para fundamentar el derecho a la seguridad social en el presente y en el futuro. En el contexto de esta crisis y más allá, los sistemas universales de protección social tienen una importante ventaja comparativa sobre los sistemas más limitados y fragmentados. En caso de que se produzca una perturbación no habitual, las prestaciones pueden reforzarse y extenderse rápidamente y con una relativa facilidad administrativa. En crisis complejas, imprevisibles y que evolucionan rápidamente, como la causada por la COVID-19, los regímenes universales que incluyen a grandes categorías

de la población son preferibles y más practicables que las medidas selectivas. Más allá de la crisis, pueden ser considerados como los bloques constitutivos de los sistemas de protección social, proporcionando una base sólida para todos sobre la que seguir construyendo.

**Es prioritario cerrar las brechas en el financiamiento, teniendo en cuenta diversos mecanismos y asegurando una financiación sostenible y equitativa.** La cuestión de cómo financiar estas medidas adquirirá más urgencia a medida que se prolongue la crisis, en particular en los países en desarrollo. Teniendo en cuenta los efectos de la COVID-19 que ya se han identificado, solo en 2020 se necesitarían casi 1,2 billones de dólares de los Estados Unidos para cerrar la brecha en los pisos de protección social en los países en desarrollo, lo que equivaldría al 3,8 por ciento de su PIB. A los países de bajos ingresos les corresponden 77 900 millones de dólares de esa brecha de financiamiento total, lo que equivale al 15,9 por ciento de su PIB (Durán Valverde *et al.* 2020). Ese aumento en las necesidades de financiamiento se produce al mismo tiempo que un acusado descenso en los ingresos públicos, con la perspectiva de una lenta recuperación económica y una inminente austeridad.

El FMI advierte a los países contra la retirada prematura de las políticas de apoyo y, les aconseja salvaguardar el gasto social, utilizar los estímulos para la creación de empleo y amortiguar los efectos entre los trabajadores mediante el seguro de desempleo y las prestaciones de enfermedad. A fin de atender el servicio de la deuda contraída por el gasto deficitario utilizado para apoyar estas medidas, es posible que los gobiernos tengan que aumentar la progresividad de sus impuestos y asegurar que las empresas paguen la parte de los impuestos que les corresponda (FMI 2020; Georgieva 2020). Si bien esos consejos en materia de políticas son acogidos con satisfacción, preocupa, sin embargo, la insuficiente disponibilidad de apoyo financiero para los países de menores ingresos, en especial los que carecen de monedas internacionales fuertes, la falta de acción en cuanto a la cancelación de la deuda (incluida la deuda con instituciones financieras privadas) y el estancamiento de la emisión de derechos especiales de giro (Gallogly-Swan 2020; UNCTAD 2020).

Ello exige un esfuerzo concertado a fin de aumentar la solidaridad en el financiamiento, tanto a nivel nacional como internacional; con la debida consideración para asegurar una financiación sostenible que garantice la justicia social. A fin de aumentar el espacio fiscal

disponible para la protección social, los países podrían realizar más esfuerzos para ampliar la base impositiva, aumentar la progresividad del sistema fiscal, corregir la informalidad y facilitar la transición a la economía formal. Esta cuestión también requeriría que todos los países asumieran su responsabilidad más allá de las promesas realizadas y los compromisos adquiridos en el actual contexto de crisis. Ello incluiría la lucha contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (BEPS) mediante la realización de reformas fiscales internacionales significativas y coordinadas, como las dirigidas por la iniciativa BEPS de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, y el cumplimiento de los compromisos en materia de asistencia oficial para el desarrollo. Si se procura la solidaridad en el financiamiento, tanto a nivel nacional como internacional, existe riqueza suficiente para asegurar la protección social universal de todas las personas.

**Mejorar la coordinación entre los organismos de las Naciones Unidas, los asociados para el desarrollo y las instituciones financieras internacionales en el diseño y el financiamiento de la protección social.** Aunque la necesidad de una actividad coordinada y unificada por parte de las Naciones Unidas en materia de protección social es una cuestión ampliamente aceptada, la crisis ha ejemplificado dramáticamente que es necesario reforzar y acelerar dicha actividad. El principal instrumento internacionalmente acordado en esta esfera, la Recomendación núm. 202, proporciona una orientación fundamental sobre los objetivos que deberían orientar los esfuerzos en pro de la protección social. Ofrece un marco de coordinación para avanzar sistemáticamente en la labor conjunta de las Naciones Unidas en materia de protección social, así como en la colaboración con otros asociados para el desarrollo, con el fin de atender las necesidades de los países; en particular, en relación con los elementos no contributivos. Ello es especialmente pertinente en los países donde la protección social es incipiente o inexistente, como sucede en los contextos frágiles o humanitarios. Las orientaciones de la Recomendación impiden una deriva en materia de políticas hacia una respuesta dispersa donde “todo vale” durante las crisis, proporcionando un marco de orientación para la transición desde el apoyo humanitario hacia el establecimiento de sistemas de protección social, incluidos los pisos de protección social, que puedan ser útiles para la población más allá del momento inmediato de la crisis.

**Diálogo social y participación social.** La pandemia ha puesto de manifiesto la importancia del diálogo social para comprender, negociar y responder adecuadamente a las necesidades de todos, independientemente de la contingencia de que se trate (OIT 2020f). Si bien, durante esta crisis, ha sido más habitual que el diálogo social haya orientado las adaptaciones de las prestaciones del seguro social, también ha orientado las respuestas no contributivas, aunque en contadas ocasiones. Ello subraya la importancia de contar con sistemas de protección social y planes de contingencia ante las crisis que se hayan basado en el diálogo social antes de que estallen las crisis, a fin de asegurar la preparación. La Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017 (núm. 205) de la OIT destaca la importancia de la protección social y el diálogo social para la prevención de las crisis, y también para la respuesta y la recuperación. Ya sea en tiempos de crisis o no, las respuestas de protección social diseñadas e implementadas sin la participación de los interlocutores sociales y otros representantes de las personas afectadas corren el riesgo de ofrecer prestaciones de baja calidad y de excluir a las personas necesitadas, o de duplicar esfuerzos. La necesidad de que esos actores participen es imperativa para definir los pisos nacionales de protección social, así como para emplear posiblemente las experiencias adquiridas durante la pandemia de la COVID-19, que han puesto en evidencia las brechas existentes en materia de cobertura, alcance y adecuación.

**Coherencia con las políticas sociales, económicas y de empleo.** La coordinación de las políticas de protección social con las políticas de empleo, incluidos el fomento del empleo y las políticas activas del mercado de trabajo, acelerará y mantendrá la recuperación. La estrecha coordinación de las políticas de empleo y de protección social puede apoyar soluciones integradas, como proporcionar a los trabajadores que están temporalmente sin trabajo no solo una seguridad de los ingresos mediante regímenes de mantenimiento del empleo, o de desempleo, sino también oportunidades de formación en línea o a distancia para que puedan reciclarse profesionalmente o mejorar sus competencias, a fin de prepararse para volver a trabajar cuando se reanude la actividad económica.

**Cuando la actual crisis remita, los países no carecerán de opciones de políticas en cuanto al camino a seguir para la recuperación.** Incluso antes del estallido de la pandemia de COVID-19, la mayoría de los países ya experimentaban una pobreza persistente y profunda, y niveles crecientes

de desigualdad e inseguridad en materia de ingresos. La combinación de esos problemas ha erosionado la confianza en las instituciones públicas y ha debilitado la cohesión social (Razavi *et al.* 2020). En ese contexto, es más evidente que nunca que las personas necesitan poder confiar en sistemas de protección social sólidos, incluidos los pisos de protección social, para dirigir sus inciertas y cada vez más complejas e interdependientes vidas.

## Referencias

- Alston, Philip. 2020. "Declaración del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Philip Alston, sobre la conclusión de su visita oficial a España, 27 de enero – 7 de febrero de 2020", 7 de febrero.
- ANGOP. 2020. "Parliament Passes Tax Package on Global Basis". 21 de mayo.
- Argentina, Administración Nacional de la Seguridad Social. 2020a. "Ingreso Familiar de Emergencia".
- 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". Serie Políticas Sociales 235. CEPAL.
- Botswana. 2020. "Covid 19 Botswana Government Wage Subsidy Scheme". 11 de abril.
- Canadá. 2020. "Canada Emergency Response Benefit (CERB)". 24 de abril.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2020. "El desafío social en tiempos del COVID-19". Informe Especial.
- Cooke, Jamie, y Jurgen De Wispelaere. 2020. "Preparando a la sociedad para enfrentar la pandemia: un argumento a favor de la Renta Básica". *Green European Journal*. 18 de mayo.
- CSI (Confederación Sindical Internacional). 2018. "Renta Básica Universal". Informe de la CSI de política económica y social.
- Durán Valverde, Fabio, José Pacheco-Jiménez, Taneem Muzaffar y Hazel Elizondo-Barboza. 2020. "Financing gaps in social protection: Global estimates and strategies for developing countries in light of the COVID-19 crisis and beyond", documento de trabajo. OIT.
- Procurar una recuperación centrada en el ser humano que contribuya a la cohesión social y al crecimiento inclusivo puede ayudar a revitalizar el contrato social y a mejorar la resiliencia de los países ante crisis futuras (Razavi *et al.* 2020). La orientación proporcionada por la Recomendación núm. 202 es muy pertinente para trazar el rumbo de salida de esta crisis y construir sociedades socialmente justas.
- España. 2020. "Real Decreto-ley 20/2020, por el que se establece el ingreso mínimo vital", 29 de mayo.
- Filipinas. 2020. "DSWD Releases Emergency Subsidy of 4Ps Beneficiaries".
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2020. *Perspectivas de la Economía Mundial: un largo y difícil camino cuesta arriba*.
- Gallogly-Swan, Katie. 2020. "All Talk, Little Action: Between the Lines of 'Whatever It Takes' at the IMF and World Bank Annual Meetings". Global Development Policy Center. 19 de octubre.
- Gavrilovic, Maja, Nyasha Tirivayi, Dominic Richardson, Valeria Groppo, Lusajo Kajula, Elsa Valli y Francesca Viola. 2020. "A rapid review of economic policy and social protection responses to health and economic crises and their effects on children: Lessons for the COVID-19 pandemic response", Innocenti Working Papers 2020/02. UNICEF.
- Gentilini, Ugo, Mohamed Bubaker Alsafi Almenfi, Pamela Dale, Robert J. Palacios, Harish Natarajan, Guillermo Alfonso Galicia Rabadan, Yuko Okamura, *et al.* 2020. "Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures". Living Paper, version 13 (18 de septiembre). Banco Mundial.
- Gentilini, Ugo, Mohamed Almenfi, Pamela Dale, Ana Verónica López y Usama Zafar. 2020. "Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures". Living paper, version 12 (10 de julio). Banco Mundial.
- Gentilini, Ugo, Margaret Grosh, Jamele Rigolini y Ruslan Yemtsov. 2020. *Exploring Universal Basic Income: A Guide to Navigating Concepts, Evidence, and Practices*. Banco Mundial.
- Georgieva, Kristalina. 2020. "Un largo camino cuesta arriba: Cómo superar la crisis y construir una economía más resiliente". FMI. 6 de octubre.
- Gómez, Manuel. 2020. "El ingreso mínimo vital llega al rescate de 850.000 familias". *El País*, 25 de mayo.

El papel de las prestaciones no contributivas durante la crisis de la COVID-19 y más allá

- Gray Molina, George y Eduardo Ortiz-Juárez. 2020. "Temporary Basic Income: Protecting Poor and Vulnerable People in Developing Countries". PNUD.
- Irlanda. 2020. "Temporary COVID-19 Wage Subsidy Scheme".
- Jamaica, Ministerio de Educación, Juventud e Información. 2020. "Parents of PATH Students to Be given Cash to Prepare Breakfast and Lunch".
- Japón. 2020. "Guide to Special Cash Payments".
- McClanahan, Shea. 2019. "Who Contributes? Re-Thinking 'Non-Contributory' within a Citizenship Paradigm". *Development Pathways* No. 29.
- Naciones Unidas. 2020. "COVID-19: ¿Quién protege a las personas con discapacidad?, alerta experta de la ONU".
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2017. *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible*.
- . 2019. "Universal Social Protection: Key concepts and international framework". *Protección Social para Todos. Nota Informativa*.
- . 2020a. "Respuestas políticas nacionales (COVID-19 y el mundo del trabajo): Azerbaiyán".
- . 2020b. "Respuestas políticas nacionales (COVID-19 y el mundo del trabajo): Irlanda".
- . 2020c. "Extending social protection to informal workers in the COVID-19 crisis: country responses and policy considerations". *Foco en la protección social*.
- . 2020d. "Observatorio de la OIT: La COVID-19 y el mundo del trabajo. Sexta edición. Estimaciones actualizadas y análisis".
- . 2020e. "Proteger los derechos en el trabajo de los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza durante la pandemia de la COVID-19: Recomendaciones a formuladores de políticas y constituyentes".
- . 2020f. "El papel del diálogo social en la formulación de respuestas de protección social a la crisis de la COVID-19". *Foco en la protección social*.
- . 2020g. "Protección contra el desempleo en la crisis de la COVID-19: Respuestas de los países y consideraciones de política". *Foco en la protección social*.
- . 2020h. "La COVID-19 y el sector de la salud". *Nota informativa sectorial de la OIT*.
- . 2020i. "Respuestas a la crisis causada por la COVID-19 en el ámbito de la protección social: respuestas de los países y consideraciones en materia de políticas". *Foco en la protección social*.
- . 2020j. "Prestaciones de enfermedad durante la licencia de enfermedad y la cuarentena: respuestas de los países y consideraciones de política en el contexto de la pandemia de COVID-19". *Foco en la protección social*.
- . 2020k. "Medidas de protección social para responder a la pandemia de COVID-19 en los países en desarrollo: fortalecimiento de la resiliencia mediante el establecimiento de una protección social universal". *Foco en la protección social*.
- . 2020l. *COVID-19 – Creación de empleos a través de programas de obras públicas intensivas en empleo*.
- . 2020m. "Protección social para los trabajadores migrantes: una respuesta necesaria a la crisis de la COVID-19". *Foco en la protección social*.
- . 2020n. "Social Protection Monitor: Social Protection Responses to the COVID-19 Crisis around the World".
- OIT e IDA. 2019. "Joint Statement: Towards Inclusive Social Protection Systems Supporting the Full and Effective Participation of Persons with Disabilities".
- OIT y UNICEF. 2019. *Towards Universal Social Protection for Children: Achieving SDG 1.3*.
- Rayner, Clare, Amali U Lokugamage y Mariam Molokhia. 2020. "Covid-19: Prolonged and relapsing course of illness has implications for returning workers". *The Bmj Opinion* (blog), 23 de junio.
- Razavi, Shahra, Christina Behrendt, Mira Bierbaum, Ian Orton y Lou Tessier. 2020. "Reinvigorating the Social Contract and Strengthening Social Cohesion: Social Protection Responses to COVID-19". *International Social Security Review* 73 (3): 55–80.
- Reino Unido. 2020. "Coronavirus support for employees, benefit claimants and businesses". 16 de marzo.
- RNZ. 2020. "Tuvalu Govt Announces Covid-19 Relief". 30 de abril.
- Standing, Guy. 2020. "Why the UK's Job Retention Scheme Makes No Sense". *Financial Times*, 17 de abril.

El papel de las prestaciones no contributivas durante la crisis de la COVID-19 y más allá

- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo). 2020. *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2020 – De la pandemia mundial a la prosperidad para todos: evitar otra década perdida*.
- UNESCO. 2020. "Interrupción educativa y respuesta al COVID-19". 18 de marzo.
- UNICEF. 2020. "UNICEF's Social Protection Response to COVID-19: Strengthening social protection systems before, during and after crises".
- UNICEF, OIT y ONU-Mujeres. 2020. *Políticas que favorecen a las familias y otras buenas prácticas laborales en el contexto del COVID-19: principales medidas que los empleadores pueden poner en práctica*.
- UNPRPD (Alianza de las Naciones Unidas para Promover los Derechos de las Personas con Discapacidad), UNICEF, OIT, International Disability Alliance y Catalina Devandas Aguilar. 2020. "Disability Inclusive Social Protection Response to Covid-19 Crisis".
- OMS (Organización Mundial de la Salud) y Banco Mundial. 2017. *Seguimiento de la cobertura sanitaria universal: Informe de monitoreo global 2017*.
- Widerquist, Karl. 2020. "America is in crisis. We need universal basic income now". *The Guardian*, 20 de marzo.
- WIEGO. 2020. "Informal Worker Demands during COVID-19 Crisis".

Esta nota fue elaborada por Mira Bierbaum, Ian Orton y Christina Behrendt, con contribuciones de Shahra Razavi, el Equipo Técnico Mundial de Protección Social, ACTRAV, ACT/EMP, CABINET y DDG/P. La serie de notas "Foco en la protección social" se publica bajo la dirección de Shahra Razavi, Directora, Departamento de Protección Social.

Se pueden consultar más publicaciones, herramientas y cuadros interactivos de datos relacionados con las respuestas de protección social a la crisis de la COVID-19 [aquí](#).

#### Datos de contacto

**Organización Internacional del Trabajo**  
**Departamento de Protección Social**  
 Route des Morillons 4  
 CH-1211 Ginebra 22  
 Suiza

Tel.: +41 22 799 7321  
 @: socpro@ilo.org  
 web: [www.ilo.org](http://www.ilo.org)  
[www.social-protection.org](http://www.social-protection.org)