



► Forjar el futuro de la protección social para un mundo del trabajo centrado en las personas

Conferencia Internacional del Trabajo
109.ª reunión, 2021



Informe V

► **Forjar el futuro de la protección social para un mundo del trabajo centrado en las personas**

Discusión recurrente sobre el objetivo estratégico de la protección social (seguridad social) en el marco del seguimiento de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, de 2008

Quinto punto del orden del día

ISBN: 978-92-2-132480-5 (impreso)
ISBN: 978-92-2-132481-2 (web pdf)
ISSN: 0251-3226

Primera edición 2021

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.

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.

► Índice

	Página
Abreviaciones.....	7
Introducción y objetivos.....	9
Introducción.....	9
Objetivos.....	10
Estructura	11
Capítulo 1. Protección social universal en aras de la dignidad humana, la justicia social y el desarrollo sostenible	13
1.1. Reconocer la seguridad social como un derecho humano y ampliar el mandato de la OIT de extender la seguridad social a todas las personas.....	13
1.2. Una convergencia de circunstancias que impide la generalización de la seguridad social	14
1.3. Un compromiso renovado de la comunidad internacional en favor de la protección social	16
1.4. La protección social como requisito previo del desarrollo sostenible: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible	18
1.5. La Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo: reconocer que los sistemas de protección social universales, integrales y adecuados son un componente fundamental para la construcción de un futuro sostenible	20
1.6. Aprovechar la oportunidad para imprimir un giro positivo y lograr los objetivos de la Agenda 2030.....	20
Capítulo 2. A pesar de algunos progresos encomiables persisten importantes deficiencias.....	23
2.1. Progresos en el establecimiento de sistemas de protección social	23
2.2. Tendencias de la cobertura efectiva de protección social	26
2.3. Adecuación de las prestaciones de protección social.....	36
2.4. Inversión en protección social	42
Capítulo 3. Retos, oportunidades y respuestas de política para lograr la universalidad de la protección social	49
3.1. Corregir las deficiencias en materia de cobertura y adecuación y lograr la universalidad de la protección social	49
3.2. Reforzar los sistemas de protección social	61
3.3. Garantizar la sostenibilidad de los sistemas de protección social	68

	Página
Capítulo 4. El apoyo de la OIT a los mandantes para que las aspiraciones se conviertan en realidad.....	77
4.1. Elaboración de políticas y actividades normativas.....	78
4.2. Desarrollo e intercambio de conocimientos.....	81
4.3. Diálogo social nacional.....	87
4.4. Servicios de asesoramiento técnico: apoyo a los mandantes en el marco de los PTDP.....	89
4.5. Desarrollo de capacidades.....	104
4.6. Crear y fortalecer alianzas de colaboración en aras de la protección social universal: la función de la OIT.....	108
4.7. Conclusiones.....	113
Capítulo 5. Sistemas de protección social para todos: nueve años para generar cambios en el contexto de la Agenda 2030 y la recuperación de la COVID-19 ...	115
Conclusiones y posibles opciones de cara al futuro.....	115

Cuadros

Cuadro 4.1. Herramientas ISPA y otras herramientas de las Naciones Unidas.....	84
Cuadro 4.2. Ejemplos de resultados clave del apoyo técnico de la OIT para la financiación sostenible de iniciativas de protección social.....	99
Cuadro 4.3. Ejemplos de algunos resultados clave de los servicios actuariales de la OIT para regímenes contributivos de seguridad social.....	101

Gráficos

Gráfico 1.1. Estrategias nacionales para la extensión efectiva de la seguridad social: establecimiento de sistemas integrales (base normativa: Recomendación núm. 202).....	17
Gráfico 1.2. La protección social en la Agenda 2030: objetivos y metas pertinentes.....	19
Gráfico 2.1. Desarrollo de programas de protección social prescritos en la legislación nacional (por ámbito de política), antes de 1900 hasta 2020 (porcentaje de países).....	24
Gráfico 2.2. Ratificación del Convenio núm. 102 y de otros convenios actualizados sobre seguridad social.....	25
Gráfico 2.3. Distribución de las medidas anunciadas, por tipo (lado izquierdo) y función (lado derecho).....	27
Gráfico 2.4. Cobertura efectiva de protección social: estimaciones mundiales y regionales, por rama, 2020 (indicador 1.3.1 de los ODS).....	29
Gráfico 2.5. Cobertura efectiva de las pensiones de vejez: porcentaje de las personas que superan la edad de jubilación obligatoria y perciben una pensión (por regiones), último año disponible (indicador 1.3.1 de los ODS).....	32

	Página
Gráfico 2.6. Cobertura efectiva de las pensiones de vejez: cotizantes activos al sistema de pensiones, en porcentaje de la fuerza de trabajo y de la población en edad de trabajar (por regiones), último año disponible	33
Gráfico 2.7. Porcentaje de hombres y mujeres en edad de trabajar que cotizan a un plan de pensiones, y proporción de hombres y mujeres en edad de jubilación que perciben una pensión (contributiva y no contributiva), en países seleccionados, últimos datos disponibles	34
Gráfico 2.8. Cobertura de la protección social de la salud (personas afiliadas a un régimen de protección, en porcentaje de la población total).....	35
Gráfico 2.9. Nivel y duración de la licencia de maternidad remunerada, en porcentaje de las ganancias anteriores y del número de semanas, último año disponible	37
Gráfico 2.10. Tasas de sustitución por incapacidad temporal o permanente en regímenes de protección en caso de accidente del trabajo (países seleccionados), 2019 o el último año disponible (porcentaje)	38
Gráfico 2.11. Pensiones no contributivas en porcentaje del umbral nacional de pobreza (por persona), último año disponible	39
Gráfico 2.12. Incidencia del gasto catastrófico en salud, porcentaje de la población (indicador 3.8.2 de los ODS), último año disponible	42
Gráfico 2.13. Gasto público en protección social (indicador 1.a.2 de los ODS) y cobertura de la protección social (indicador 1.3.1 de los ODS) (excluida la salud en ambos casos), últimos datos disponibles	43
Gráfico 2.14. Gasto público en protección social (excluida la salud), por regiones y nivel de ingresos, en porcentaje del PIB, último año disponible	44
Gráfico 2.15. Gasto por función de protección social, último año disponible	45
Gráfico 2.16. Gasto público en pensiones de vejez, en porcentaje del PIB, y personas de edad, en porcentaje de la población total, último año disponible.....	47
Gráfico 3.1a. Gasto público en protección social (excluida la salud), en porcentaje del PIB (últimos datos disponibles).....	69
Gráfico 3.1b. Proporción de la población con cobertura de al menos una prestación monetaria de protección social (porcentaje, último año disponible).....	69
Gráfico 3.2. Cotizaciones sociales, en porcentaje del gasto público en protección social (incluida la atención de salud), 2016, países seleccionados	71

Recuadros

Recuadro 1. Los conceptos de «seguridad social» y de «protección social»	12
Recuadro 2.1. Los conceptos de «seguridad social» y de «protección social».....	25
Recuadro 2.2. Medidas de protección social en respuesta a la crisis de la COVID-19.....	27
Recuadro 2.3. Control de la adecuación de las prestaciones del régimen de pensiones	40

	Página
Recuadro 4.1. Algunos puntos destacados de la evaluación de alto nivel de la estrategia y las actividades de la OIT para el establecimiento y la extensión de los pisos de protección social, 2012-2017	78
Recuadro 4.2. Guías de buenas prácticas en materia de seguridad social	80
Recuadro 4.3. El <i>Informe Mundial sobre la Protección Social</i> y la Base de datos de la OIT sobre la protección social en el mundo	81
Recuadro 4.4. Incorporación del diálogo social nacional efectivo en la formulación de políticas de protección social	87
Recuadro 4.5. Ejemplos de iniciativas de apoyo a los interlocutores sociales para reforzar la protección social	88
Recuadro 4.6. Asistencia de la OIT para la extensión de la protección social en Zambia	92
Recuadro 4.7. Algunos ejemplos de actividades de apoyo de la OIT para promover la extensión de la protección social.....	94
Recuadro 4.8. Apoyo de la OIT a las medidas de respuesta a la COVID-19 adoptadas por los mandantes	98
Recuadro 4.9. Escuela Superior de Seguridad Social de Argelia	107

► Abreviaciones

ABND	diálogo nacional basado en evaluaciones
AISS	Asociación Internacional de la Seguridad Social
ASEAN	Asociación de Naciones del Asia Sudoriental
BRICS	Asociación de cinco importantes economías emergentes: Brasil, Federación de Rusia, India, China y Sudáfrica
CEACR	Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT
CIF-OIT	Centro Internacional de Formación de la OIT
FMI	Fondo Monetario Internacional
GNUD	Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo
ISPA	evaluación interinstitucional de la protección social
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OMS	Organización Mundial de la Salud
PIB	producto interno bruto
Programa de referencia	Programa mundial de referencia sobre el establecimiento de pisos de protección social para todos
PTDP	Programa de Trabajo Decente por País
SPIAC-B	Junta Interinstitucional de Cooperación en Materia de Protección Social
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USP2030	Alianza Mundial para la Protección Social Universal

► Introducción y objetivos

Introducción

1. En su 108.^a reunión (2019), la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó la histórica Declaración del Centenario para el Futuro del Trabajo de la OIT (Declaración del Centenario), que renueva y da un nuevo impulso al mandato fundacional de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de promover un futuro del trabajo con trabajo decente para todos. Al igual que hace cien años, la Declaración del Centenario reconoce que la paz universal y permanente solo puede basarse en la justicia social y que, para alcanzar la justicia social, es necesario mejorar las condiciones laborales y los derechos de los trabajadores en todo el mundo, en particular el derecho a la seguridad social. En el contexto de los cambios transformadores impulsados por la globalización, las innovaciones tecnológicas, los cambios demográficos y las crisis sanitaria y climática, la protección social sigue siendo parte integrante del mandato de la OIT y un factor clave para promover el trabajo decente, la justicia social y el desarrollo sostenible.
2. A pesar de los importantes avances registrados en la extensión de la protección social en muchas partes del mundo, que la pandemia de la COVID-19 ha puesto claramente en evidencia, el derecho humano a la seguridad social todavía no es una realidad tangible para la mayor parte de la población mundial. Solo el 45 por ciento de dicha población cuenta con una cobertura efectiva de al menos una prestación social, mientras que el 55 por ciento restante —unos 4 000 millones de personas— carece de protección ¹.
3. Existen poderosos argumentos en favor de la protección social. Es un derecho que pertenece a todas las personas y una inversión que reporta importantes beneficios sociales y económicos. Contribuye enormemente a reducir la pobreza, la exclusión, la vulnerabilidad y las desigualdades, al tiempo que favorece la estabilidad política y la cohesión social. También favorece el dinamismo económico, en la medida en que mejora la productividad, refuerza la capacidad de las personas para beneficiarse de las oportunidades de un mundo del trabajo en continua evolución, y estimula la demanda agregada, especialmente durante los periodos de contracción económica. La protección social permite obtener resultados concretos: la seguridad del ingreso y el acceso a la atención de salud inciden realmente en la vida de las personas. En consecuencia, se reconoció su potencial para alcanzar los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Agenda 2030), reconocimiento que se ha visto poderosamente reforzado por la pandemia de la COVID-19.
4. La primera discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social) tuvo lugar en la 100.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (junio de 2011). Esta discusión condujo a la aprobación de la estrategia bidimensional de la OIT para la extensión de la seguridad social —cuyo objetivo es establecer y mantener sistemas integrales de seguridad social universales, adecuados y sostenibles—, lo que a su vez facilitó la adopción casi unánime de la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202) en la 101.^a reunión de la Conferencia (junio de 2012). Es importante señalar que esta Recomendación proporciona orientaciones a los Estados Miembros para alcanzar una

¹ OIT, *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, 2017.

protección social de cobertura universal a través del establecimiento de pisos de protección social en el marco de sistemas de seguridad social cada vez más integrales.

5. Las conclusiones adoptadas en la 105.^a reunión (2016) de la Conferencia relativas a la evaluación de las repercusiones de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa confirmaron la necesidad de proseguir las discusiones recurrentes. En sus 328.^a ² y 331.^a ³ reuniones, el Consejo de Administración decidió emprender un nuevo ciclo de discusiones recurrentes e inscribir en el orden del día de la 109.^a reunión (2021) de la Conferencia un punto relativo a una discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social).
6. El momento escogido para llevar a cabo esta segunda discusión recurrente es muy oportuno, ya que permitirá elaborar los pormenores de una estrategia de la OIT para alcanzar la protección social universal en el contexto de la Agenda 2030 y de los esfuerzos desplegados con miras a una recuperación inclusiva tras los estragos sociales y económicos causados por la COVID-19, en consonancia con las prioridades enunciadas en la Declaración del Centenario.
7. En su 331.^a reunión, el Consejo de Administración también decidió adoptar un marco revisado para las discusiones recurrentes. La Oficina preparó el presente informe teniendo en cuenta las orientaciones proporcionadas por un equipo de tareas compuesto por representantes de la sede y las oficinas exteriores. En marzo y abril de 2019 se celebraron consultas con los Gobiernos, el Grupo de los Empleadores y el Grupo de los Trabajadores en torno a un anteproyecto de informe. Dado que la 109.^a reunión de la Conferencia tuvo que aplazarse a 2021 a raíz de la pandemia, se consultó a los mismos grupos para determinar la forma en que debía revisarse el informe a fin de reflejar la situación con respecto a la COVID-19. El informe fue revisado sobre la base de un anteproyecto de propuestas de revisión relacionadas con la COVID —que en noviembre de 2020 fueron examinadas con las Oficinas de Actividades para los Trabajadores y los Empleadores (ACT/EMP y)— y posteriormente fue objeto de una amplia difusión en la Oficina a fin de recabar comentarios.

Objetivos

8. De conformidad con las orientaciones del Consejo de Administración ⁴, para enfocar mejor la discusión de los mandantes el informe:
 - presenta un panorama general de la situación actual de la seguridad social en el mundo;
 - identifica los distintos desafíos y oportunidades para los Miembros en materia de seguridad social y ofrece una visión global de las respuestas nacionales;
 - presenta una panorámica de las medidas adoptadas por la OIT en apoyo de los esfuerzos de los mandantes para abordar los desafíos y aprovechar las oportunidades en materia de seguridad social que han surgido desde la última discusión recurrente celebrada en 2011, y

² GB.328/INS/5/2 y decisión.

³ GB.331/INS/3.

⁴ GB.331/INS/3, párrs. 1 y 6.

- formula recomendaciones sobre la acción de la OIT en el futuro con el fin de aportar elementos que sirvan de base a las decisiones de programa, presupuesto y otras cuestiones de gobernanza.
9. Este informe tiene en cuenta las conclusiones del Estudio General relativo a la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202) (en adelante, el Estudio General de 2019), examinado por la Comisión de Aplicación de Normas en la 108.ª reunión (2019) de la Conferencia ⁵; la Evaluación independiente de la estrategia y la acción de la OIT para el establecimiento y la extensión de los pisos de protección social (2012-2017), examinada por el Consejo de Administración en noviembre de 2017 ⁶, y un estudio de síntesis de 2019 sobre las iniciativas de la OIT en materia de protección social (seguridad social) ⁷.

Estructura

10. El informe está dividido en cinco capítulos que incluyen un resumen de las enseñanzas extraídas de los informes de evaluación y de la experiencia adquirida a través de los servicios de asesoramiento técnico que proporciona la Oficina. En el *capítulo 1* se recuerda el papel fundamental de la OIT para consolidar el derecho humano a la seguridad social y promover la elaboración de sistemas de protección social basados en los derechos, incluidos pisos sociales; en él también se examina el cambio de paradigma que se está operando, según el cual la protección social dejaría de verse como un costo y comenzaría a percibirse como un requisito previo para la dignidad humana, la justicia social y el desarrollo sostenible. En el *capítulo 2* se describe la evolución progresiva de los sistemas de protección social en los últimos años, haciendo especial hincapié en las tendencias mundiales y regionales. En el *capítulo 3* se evalúan las tendencias de las respuestas de política y las medidas adoptadas por los Estados Miembros para hacer frente a los desafíos que plantea la extensión de la seguridad social, el establecimiento de sistemas nacionales de protección social y la aplicación en la práctica de las orientaciones proporcionadas en la Recomendación núm. 202. En el *capítulo 4* se indican las medidas adoptadas por la Oficina, en particular a través de su Programa mundial de referencia sobre el establecimiento de pisos de protección social para todos, a fin de responder a las diversas situaciones y necesidades de los mandantes tripartitos en lo tocante al logro de la cobertura universal de protección social. En el *capítulo 5* se hace referencia a las observaciones y enseñanzas fundamentales que se desprenden del análisis de los capítulos anteriores, así como a los resultados de la reunión de la Conferencia del centenario de la Organización (2019), que, en su conjunto, permitirán formular propuestas para futuras prioridades de la Oficina con miras a ayudar a los Estados Miembros a establecer sistemas sólidos de protección social, incluidos pisos sociales, realizar los ajustes necesarios en el contexto del futuro del trabajo y prepararse mejor para afrontar las perturbaciones y crisis que puedan producirse en el futuro.

⁵ OIT, *Protección social universal para la dignidad humana, la justicia social y el desarrollo sostenible: Estudio General relativo a la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202)*, CIT.108/III/B, 2019.

⁶ GB.331/PFA/9.

⁷ OIT, *Intervenciones en materia de protección social (seguridad social): ¿qué funciona y por qué? Enseñanzas extraídas de un examen recapitulativo, 2012-2018 RESUMEN*, preparado por la Oficina de Evaluación de la OIT, 2020.

► Recuadro 1. Los conceptos de «seguridad social» y de «protección social»

Los conceptos de «seguridad social» y de «protección social» son intercambiables en el informe y abarcan todas las medidas que permiten proporcionar prestaciones, en efectivo o en especie, a través de mecanismos de carácter contributivo y no contributivo (o mediante una combinación de ambos) para hacer realidad el derecho humano a la seguridad social y garantizar una protección en determinados casos, como por ejemplo:

- falta de ingresos (o de ingresos suficientes) derivados del trabajo debido a enfermedad, discapacidad, maternidad, accidente del trabajo, vejez, o muerte de un miembro de la familia;
- falta de acceso, o acceso a precios excesivos, a la atención de salud;
- apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y adultos a cargo, y
- pobreza generalizada y exclusión social.

Como no existe una definición armonizada, estos dos conceptos se entienden de distintas maneras en la legislación y la práctica nacionales de los diferentes países. A veces, aunque no siempre, «seguridad social» se refiere a los mecanismos de seguro social, mientras que el concepto de «protección social» tiene unas veces un alcance más amplio (que abarca medidas y servicios sociales adicionales) y otras un sentido más restringido (que solo se refiere a las medidas destinadas a los miembros más pobres y vulnerables de la sociedad).

► Capítulo 1

Protección social universal en aras de la dignidad humana, la justicia social y el desarrollo sostenible

11. En este capítulo se presenta un panorama general de la evolución de la arquitectura jurídica y normativa en que se apoya el derecho humano a la seguridad social. Se examina el firme mandato otorgado a la OIT a lo largo de sus cien años de existencia de extender la seguridad social a todas las personas mediante un enfoque basado en los derechos, prestando atención a las circunstancias que han impedido el progreso en este ámbito y las coyunturas que han servido como catalizador de medidas concretas. Se hace referencia al reciente cambio de paradigma que vincula la protección social a la dignidad humana, la justicia social y el desarrollo sostenible, cambio que ha determinado el carácter prioritario de la protección social en muchos países y propiciado una proliferación de actores nacionales e internacionales en este campo. La conclusión es que hacen falta una mayor coherencia y coordinación de las políticas para encaminar la protección social hacia un desarrollo sostenible, tarea en la que es necesario tener debidamente en cuenta las normas y principios acordados a escala internacional.

1.1. Reconocer la seguridad social como un derecho humano y ampliar el mandato de la OIT de extender la seguridad social a todas las personas

12. La Declaración Universal de Derechos Humanos celebró en 2018 su 70.º aniversario. Los artículos 22 y 25 establecen claramente que toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social y a un nivel de vida adecuado que le asegure la salud y el bienestar. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), ratificado por 170 países, establece una obligación jurídica, prácticamente en todos los países, de lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, el derecho de toda persona a la seguridad social (artículos 2 y 9).

13. Desde 1919, sobre la base de su mandato constitucional, la OIT ha venido elaborando normas para proteger a los trabajadores —en particular en caso de maternidad, enfermedades, sean o no profesionales, y accidentes del trabajo— y otorgar prestaciones de vejez. En la Declaración de Filadelfia (1944), en virtud del principio de que la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos, se insta a la OIT a «fomentar [...] programas que permitan extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa» (III, f)). La Declaración recalca que toda política debería garantizar los derechos humanos básicos a la libertad, la seguridad económica y la prosperidad de todas las personas, e insta a la OIT a que considere cualquier programa o medida internacional de carácter económico y financiero teniendo en cuenta este objetivo fundamental.

14. Sobre la base de este mandato ampliado y una voluntad compartida de aprovechar las enseñanzas extraídas de crisis anteriores se ha elaborado una vasta arquitectura jurídica internacional para establecer y dar efecto al derecho humano a la seguridad social mediante un enfoque basado en los derechos. A lo largo de sus cien años de existencia, los mandantes de la OIT han adoptado 31 convenios y 24 recomendaciones sobre seguridad

social, lo que representa más de una sexta parte de todo el corpus de normas internacionales del trabajo, de ahí que se considere la seguridad social como «una de las principales áreas de elaboración de normas y de supervisión normativa de la OIT»⁸.

15. Los mandantes tripartitos de la OIT han elaborado un exhaustivo marco normativo reconocido a nivel internacional; único en su género, este marco normativo sirve de fundamento jurídico y político a las actividades de la Organización, establece principios y criterios de referencia, y señala el camino para la realización progresiva del derecho humano a la seguridad social. Su piedra angular, el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), concreta el mandato universal de la Declaración de Filadelfia. Sigue siendo el único convenio internacional que adopta un enfoque sistémico respecto a la seguridad social; confiere al Estado la responsabilidad general de establecer y mantener un sistema que garantice la protección de las personas contra una serie de contingencias a lo largo de su vida, incluidas las que se producen como resultado de choques sistémicos, teniendo en cuenta una serie de principios fundamentales y de parámetros de referencia mínimos de carácter cualitativo y cuantitativo, y mediante la aplicación de una combinación de mecanismos contributivos y no contributivos. Dichas contingencias comprenden la necesidad de asistencia médica y seguridad de los ingresos en caso de enfermedad, desempleo, vejez, accidente de trabajo, maternidad, discapacidad y supervivencia, y para las familias con hijos. El Convenio núm. 102, que establece los principios fundamentales de la administración y financiación de las instituciones conexas, se complementa con normas más avanzadas que definen niveles de protección más elevados para esas contingencias (a excepción de las prestaciones familiares)⁹ y otras normas donde se aborda la situación de los trabajadores migrantes¹⁰.
16. Muchos países han manifestado su compromiso de promover el derecho a la seguridad social mediante la ratificación de tratados de derechos humanos e instrumentos de la OIT. Ahora bien, aun cuando no hayan sido ratificados, dichos instrumentos siguen ofreciendo orientaciones para la formulación de políticas y marcos jurídicos nacionales de protección social, así como para iniciativas internacionales que buscan ampliar la cobertura de la seguridad social, en concreto los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas.

1.2. Una convergencia de circunstancias que impide la generalización de la seguridad social

17. A pesar de esos importantes avances jurídicos, la mayor parte de la población mundial sigue excluida de cualquier forma de seguridad social. Varios factores han impedido la aplicación en la práctica del derecho humano a la seguridad social. A consecuencia de la persistencia del empleo informal —más del 60 por ciento de la población ocupada trabaja en la

⁸ OIT, *La seguridad social y la primacía del Derecho: Estudio General sobre los instrumentos relativos a la seguridad social a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa*, Conferencia Internacional del Trabajo, ILC.100/III/1B (2011), párr. 22.

⁹ Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 [Cuadro I modificado en 1980] (núm. 121), Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128), Convenio sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969 (núm. 130), Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168), Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183), y sus Recomendaciones conexas.

¹⁰ Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962 (núm. 118), Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1982 (núm. 157), y sus Recomendaciones conexas.

economía informal— se producen importantes brechas de protección, principalmente en los países en desarrollo ¹¹. Las complejas transformaciones de los mercados de trabajo, el desempleo estructural y la fragmentación de los mercados laborales, no solo en los países de ingresos altos, han propiciado la proliferación de modalidades de empleo flexible, temporal y atípico, incentivado el trabajo por cuenta propia, así como el recurso cada vez mayor a mecanismos complejos de subcontratación y a contratos civiles o de servicios, que a menudo carecen de una protección social adecuada y son habituales entre los grupos más afectados por las crisis financieras, económicas o sanitarias ¹². Desde la recesión de mediados del decenio de 1970, para la recuperación a menudo se ha recurrido a políticas económicas y de ajuste estructural basadas en la desregulación, la privatización, la flexibilización del mercado laboral, las reformas de la seguridad social y una reducción de los costos laborales y del gasto social ¹³. En muchos casos, sin embargo, esas políticas han resultado en un repliegue notorio del Estado de bienestar y la transferencia de responsabilidades del Estado al sector privado y los mercados financieros, con la consiguiente transferencia de mayores riesgos a las personas ¹⁴. Aunque el planteamiento ha sido refutado empíricamente, las normas internacionales del trabajo han sido presentadas como factores que podrían incidir negativamente en el crecimiento económico y la competitividad ¹⁵.

18. La globalización, que sin duda ha ayudado a salir de la pobreza a importantes sectores de la población, también ha ido acompañada de una creciente desigualdad e inseguridad socioeconómica y una distribución desigual de los beneficios del crecimiento económico en muchas partes del mundo, con el resultado de que millones de personas carecían de protección cuando se inició la pandemia de COVID-19 ¹⁶. Este fenómeno ha tenido un impacto considerable en la protección social, al menos por dos razones: 1) el seguro social se financia en gran medida mediante cotizaciones basadas en la participación del ingreso del trabajo, que ha venido disminuyendo continuamente desde la década de 1980; 2) los sistemas de protección social a menudo han sido indebidamente percibidos como un costo y un subproducto del crecimiento económico, en lugar de entenderlos como una inversión en las personas y un requisito previo de un desarrollo económico y social sostenible.

¹¹ OIT, *Mujeres y hombres en la economía informal: un panorama estadístico*, tercera edición, 2018.

¹² OIT, *El empleo atípico en el mundo: Retos y perspectivas*, 2016 [Resumen].

¹³ OIT, *Preservar los valores, promover el cambio: la justicia social en una economía que se mundializa: un programa para la OIT*, Memoria del Director General (parte I), Conferencia Internacional del Trabajo, 81.ª reunión, Ginebra, 1994, 71; Gerry Rodgers et al., *La Organización Internacional del Trabajo y la lucha por la justicia social, 1919-2009* (OIT, 2009), 33.

¹⁴ OIT, *Preservar los valores, promover el cambio*, 10; OIT, *La seguridad social y la primacía del Derecho*, párrs. 119 a 123; F. Maupain, *The Future of the International Labour Organization in the Global Economy* (Oxford: Hart Publishing, 2013).

¹⁵ OCDE, *Trade, Employment and Labour Standards: A Study of Core Workers' Rights and International Trade*, 1996; OIT, *Preservar los valores, promover el cambio*, 69 a 75.

¹⁶ OIT, *Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva*, Informe del Grupo consultivo presidido por Michelle Bachelet, Ginebra, 2011, 1-4.

1.3. Un compromiso renovado de la comunidad internacional en favor de la protección social

1.3.1. Redescubrir los beneficios de la protección social como requisito previo del crecimiento sostenible e inclusivo

19. La crisis económica y financiera que se produjo en la región asiática en 1997 puso de manifiesto que la protección social era un requisito previo para lograr un crecimiento sostenible e inclusivo y abordar las consecuencias sociales de la globalización. En el contexto del aumento de los niveles de pobreza, desigualdad y exclusión social en muchos países, debido en gran medida a la persistencia e incluso al aumento de los niveles de desempleo, subempleo, informalidad, flexibilización y desregulación de los mercados laborales, las experiencias de los países pusieron de relieve la eficacia de las transferencias sociales y del acceso efectivo a la atención de salud como mecanismos correctivos ¹⁷.
20. En 1999 se reconoció la extensión de la protección social a todas las personas como uno de los cuatro componentes del trabajo decente y como factor fundamental para abordar la dimensión social de la globalización en un contexto de creciente desregulación e informalidad ¹⁸.
21. Casi un decenio después, en medio de las turbulencias desatadas por la crisis económica y financiera mundial de 2008, la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa hacía hincapié en que todos los Miembros de la Organización tenían la responsabilidad fundamental de contribuir a la realización de los objetivos de trabajo decente. Ello incluye implementar el objetivo de la protección social mediante «la ampliación de la seguridad social a todas las personas, incluidas medidas para proporcionar ingresos básicos a quienes necesiten esa protección, y la adaptación de su alcance y cobertura para responder a las nuevas necesidades e incertidumbres generadas por la rapidez de los cambios tecnológicos, sociales, demográficos y económicos».
22. A raíz de esta crisis, el Pacto Mundial para el Empleo de 2009 instaba a los países a que instauraran «una protección social adecuada para todos, sustentada en un régimen básico de protección social ('piso social')» y pedía encarecidamente a la comunidad internacional que proporcionara «asistencia para el desarrollo, con inclusión de un apoyo presupuestario, para construir un régimen básico de protección social en cada país». La Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación encomendó a la OIT y a la Organización Mundial de la Salud (OMS) que encabezaran una de las iniciativas conjuntas para responder a la crisis económica mundial y acelerar la recuperación, a saber, la Iniciativa del Piso de Protección Social de las Naciones Unidas (Iniciativa PPS de las Naciones Unidas), puesta en marcha en abril de 2009.

1.3.2. Sentar las bases de la protección social universal recurriendo a la función normativa como principal ventaja comparativa de la OIT

23. El reconocimiento de que la necesaria evolución hacia una protección social basada en los derechos no podía lograrse mediante medidas puntuales de respuesta a la crisis sino que requería medidas y compromisos continuados que permitieran establecer sistemas

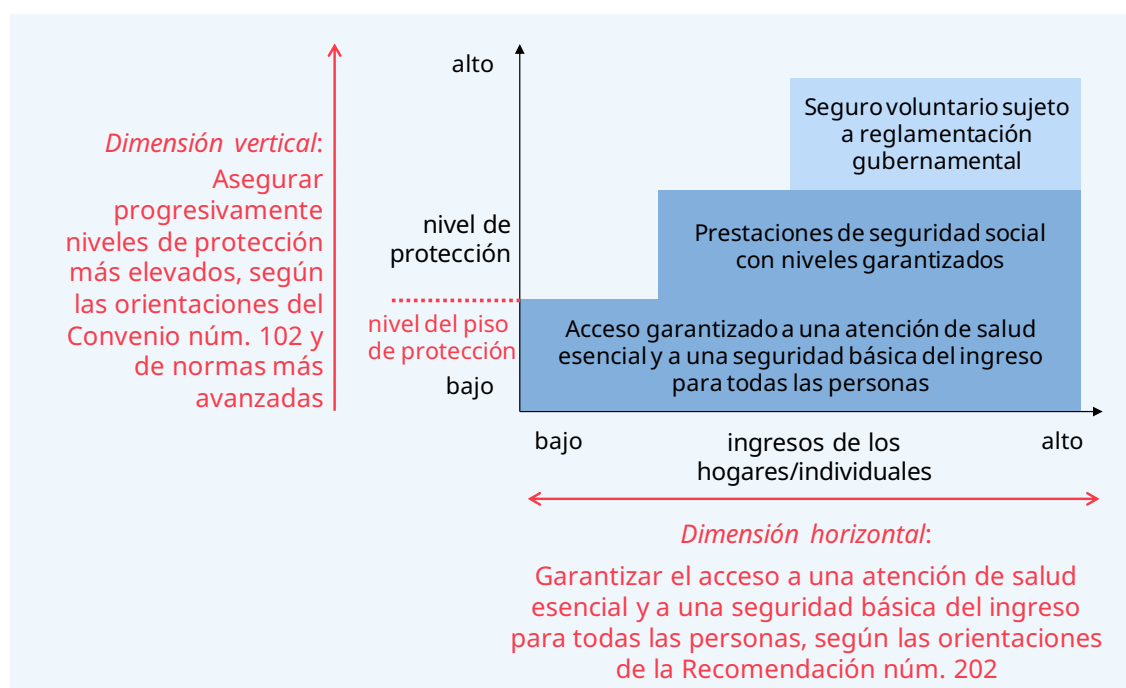
¹⁷ OIT, *Protección social universal para la dignidad humana, la justicia social y el desarrollo sostenible*, párr. 19.

¹⁸ OIT, *Por una globalización justa: crear oportunidades para todos*, Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, 2004.

sostenibles, integrales y de cobertura progresivamente universal fue decisivo para la adopción en 2012 de la Recomendación núm. 202. La OIT reanudó sus actividades normativas en el ámbito de la protección social con este nuevo instrumento donde se indican los principios que guían la formulación de políticas y estrategias de protección social que tienen por objetivo garantizar: i) la cobertura universal (personas que se benefician de la protección); ii) la protección integral (riesgos cubiertos), y iii) unos niveles de protección adecuados.

24. Un punto sumamente importante es el hecho de que en la Recomendación se indique que todos los países deberían dar prioridad a la puesta en práctica de pisos de protección social como un elemento fundamental de sus sistemas nacionales de seguridad social; a tal efecto, deberían recurrir a una estrategia bidimensional que garantice, como mínimo, el acceso a una atención de salud esencial y a una seguridad básica del ingreso para todas las personas (dimensión horizontal) y proporcione progresivamente al mayor número de personas posible, y lo antes posible, niveles de protección más elevados, según las orientaciones del Convenio núm. 102 y de las normas más avanzadas (dimensión vertical) (véase el gráfico 1.1).

► **Gráfico 1.1. Estrategias nacionales para la extensión efectiva de la seguridad social: establecimiento de sistemas integrales (base normativa: Recomendación núm. 202)**



25. La Recomendación núm. 202 cristaliza el marco de referencia del siglo XXI para elaborar marcos normativos y de políticas que permitan establecer y mantener sistemas universales y sostenibles de protección social, prescindiendo de enfoques meramente *ad hoc*, puntuales o fragmentarios. El carácter visionario de la Recomendación fue rápidamente reconocido por la comunidad internacional en la Agenda 2030, que insta a los países a «implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos» (meta 1.3 de los ODS) y a «lograr la cobertura sanitaria universal» (meta 3.8 de los ODS)¹⁹.
26. La adopción de la Recomendación núm. 202 también reforzó el reconocimiento del mandato de protección social de la OIT. En vista de la creciente participación de múltiples actores internacionales en el ámbito de la protección social (organismos de las Naciones Unidas, instituciones financieras internacionales y otras organizaciones internacionales), varias iniciativas han intentado racionalizar las orientaciones de política y la cooperación para el desarrollo a fin imprimir una mayor coherencia a las políticas, asegurar la coordinación y evitar duplicaciones. La Junta Interinstitucional de Cooperación en Materia de Protección Social (SPIAC-B), establecida en 2012, y la Alianza Mundial para la Protección Social Universal (USP2030), establecida en 2016, dos iniciativas copresididas por la OIT y el Banco Mundial, han contribuido a mejorar la coherencia de las políticas en este ámbito específico. Aun así, todavía queda mucho por hacer para articular los marcos de política del sistema de las Naciones Unidas y de las instituciones financieras internacionales con los principios y valores acordados a escala internacional, de conformidad con la Resolución sobre el avance de la justicia social mediante el trabajo decente (2016)²⁰. La dinámica en favor de la extensión de la protección social, en particular en el contexto de la pandemia de COVID-19, requiere una mayor coherencia en el asesoramiento sobre políticas y las actividades de cooperación para el desarrollo de los diversos actores internacionales pertinentes, de manera que pueda lograrse una protección social universal basada en principios y valores reconocidos a nivel internacional.

1.4. La protección social como requisito previo del desarrollo sostenible: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

27. En reconocimiento de que la protección social es una necesidad social, económica y política, la comunidad internacional le reservó un lugar destacado en la Agenda 2030, donde 5 de sus 17 objetivos reconocen de forma explícita que se trata de un factor que debe tenerse en cuenta para responder a los retos mundiales y asegurar un futuro mejor y más sostenible para todos, sin dejar a nadie atrás (véase el gráfico 1.2).

¹⁹ En el párrafo 3 de la [Resolución 67/81 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Salud mundial y política exterior, A/RES/67/81 \(2012\)](#), se subraya «la importancia de la cobertura universal en los sistemas nacionales de salud, especialmente mediante mecanismos de atención primaria de la salud y protección social, incluidos niveles mínimos de protección social determinados a nivel nacional».

²⁰ Véase el capítulo 4 para mayor información.

► **Gráfico 1.2. La protección social en la Agenda 2030: objetivos y metas pertinentes**



28. En concreto, la Agenda 2030 reconoce que la implementación de sistemas de protección social para todos (meta 1.3 de los ODS) desempeña un papel decisivo en la erradicación de la pobreza. Además, el sistema de las Naciones Unidas otorga un reconocimiento mundial al mandato de protección social de la OIT desde el momento en que la designa organización internacional oficialmente responsable de la compilación de datos y la notificación de avances hacia la consecución de la meta 1.3 por medio del indicador conexo 1.3.1 de los ODS. Asimismo, con arreglo a la meta 1.a, debe garantizarse una movilización significativa de recursos procedentes de diversas fuentes con el objeto de poner fin a la pobreza en todas sus dimensiones, tomando en consideración específicamente la proporción del gasto público que se dedica a la educación, la salud y la protección social (indicador 1.a.2). En la medida en que garantizan el acceso a una atención de salud esencial (indicador 3.8.1) sin enfrentar dificultades económicas (indicador 3.8.2), los pisos de protección social también contribuyen a la consecución de la meta 3.8 de los ODS sobre la cobertura sanitaria universal. La Agenda 2030 también destaca la función de la protección social como medio para lograr impactos económicos y sociales sostenibles a escala mundial en diversas áreas: igualdad de género (ODS 5); trabajo decente y crecimiento económico (ODS 8); reducción de la desigualdad (ODS 10); promoción de sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, y construcción a todos los niveles de instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas (ODS 16). Como el logro de estos objetivos se ha visto gravemente amenazado por la pandemia de COVID-19, que en muchos casos ha puesto de manifiesto nuevas vulnerabilidades y desigualdades o exacerbado las que ya existían, tras la crisis es necesario un firme compromiso renovado para su consecución antes de 2030.

1.5. La Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo: reconocer que los sistemas de protección social universales, integrales y adecuados son un componente fundamental para la construcción de un futuro sostenible

29. La Declaración del Centenario, que conmemora el primer siglo de existencia de la OIT, hace hincapié en el papel central de la protección social en el marco de un enfoque del crecimiento y el desarrollo centrado en las personas. El envejecimiento de la población, la globalización, la migración laboral, la digitalización y el cambio climático plantean desafíos en cuanto a la idoneidad, extensión y sostenibilidad financiera y económica de los sistemas de protección social existentes. Así pues, la Declaración exhorta a todos los Miembros a que fortalezcan las capacidades de todas las personas para beneficiarse de las oportunidades de un mundo del trabajo en transición, entre otras cosas a través del «acceso universal a una protección social completa y sostenible» (parte III, A, iii)), a fin de apoyar y proteger mejor a los trabajadores y los empleadores en sus transiciones vitales y laborales. Conviene resaltar que la pandemia de COVID-19 y sus devastadores efectos han hecho que el llamamiento de la Declaración para que la OIT oriente sus esfuerzos a «adoptar y ampliar sistemas de protección social que sean adecuados y sostenibles y estén adaptados a la evolución del mundo del trabajo» (parte II, A, xv) tenga aún más resonancia.
30. En septiembre de 2019, en una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas ²¹ se acogió con beneplácito la Declaración del Centenario de la OIT y se solicitó a los organismos especializados de las Naciones Unidas que consideraran la posibilidad de integrar en su labor los contenidos en materia de políticas que figuran en ella, como parte del Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible ²².

1.6. Aprovechar la oportunidad para imprimir un giro positivo y lograr los objetivos de la Agenda 2030

31. El consenso en torno a la necesidad apremiante de garantizar efectivamente una cobertura universal de protección social nunca había sido tan claro como en los últimos diez años, y se ha visto reforzado a raíz del papel crucial que ha desempeñado la protección social para hacer frente a las consecuencias de la pandemia de COVID-19. Esta conjunción de circunstancias sin precedentes ofrece la posibilidad de promover un enfoque integrado del desarrollo sostenible, así como de unir a todas las naciones y todos los agentes de desarrollo en torno a un paradigma común que reconozca tanto el valor como la urgencia de invertir en protección social y garantizar los derechos humanos, la dignidad, la justicia social y un crecimiento sostenible e inclusivo. Los datos más recientes de que se dispone indican que, incluso antes del inicio de la pandemia de COVID-19, se estaba produciendo un desfase a escala mundial en el cumplimiento de los ODS. A pesar de algunos avances puntuales, 736 millones de personas todavía estaban en situación de pobreza extrema, sobre todo en las zonas rurales; 820 millones padecían hambre y la desigualdad estaba

²¹ Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 73/342, *Declaración del Centenario de la Organización Internacional del Trabajo para el Futuro del Trabajo*, A/RES/73/342 (2019).

²² Además, la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció la importancia fundamental de los mecanismos de protección social para garantizar el acceso universal a servicios sanitarios en todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas. Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 74/2, *Declaración política de la reunión de alto nivel sobre la cobertura sanitaria universal*, A/RES/74/2 (2019).

aumentando en muchas partes del mundo. A todas luces, las medidas adoptadas hasta el momento han resultado insuficientes para hacer efectivo el derecho universal a la seguridad social, especialmente a través de la asignación de los recursos financieros necesarios. En muchos sentidos, la crisis de la COVID-19 ha ocasionado un importante retroceso en la consecución de los objetivos de la Agenda 2030, lo que va a requerir un mayor compromiso y una mayor colaboración a escala nacional entre los ministerios e instituciones competentes en materia de protección social, en particular los ministerios de economía y finanzas, los ministerios sectoriales y las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Asimismo, la OIT y otros asociados para el desarrollo, como las instituciones financieras internacionales, tienen la responsabilidad común de estrechar su colaboración y actuar al unísono, reconociendo al mismo tiempo el mandato, singularidad y valor añadido de cada una de las partes. Este va a ser el factor determinante para evitar la austeridad, reconstruir mejor y conseguir que las palabras y las buenas intenciones cobren realidad para todas las personas.

► Capítulo 2

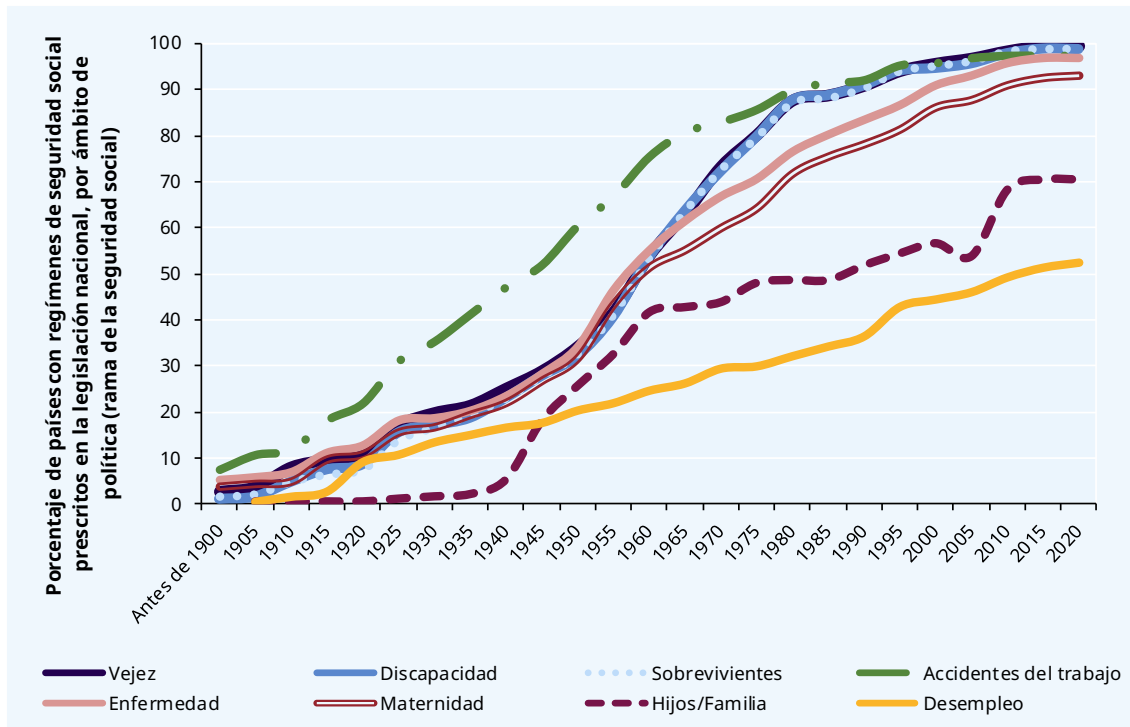
A pesar de algunos progresos encomiables persisten importantes deficiencias

32. Este capítulo presenta una panorámica general de la situación actual de los sistemas de protección social en todo el mundo —la cobertura que ofrecen, las contingencias que abarcan, el nivel de sus prestaciones y su nivel de gastos— basándose en un enfoque de ciclo de vida. En él se hace un balance de los progresos que en las últimas décadas se han realizado en la ampliación de la protección social, en particular respecto a la meta 1.3 de los ODS, así como de las deficiencias que todavía quedan por corregir, teniendo en cuenta la información facilitada por la Base de datos de la OIT sobre la protección social en el mundo y la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), así como la evolución de la legislación sobre protección social.

2.1. Progresos en el establecimiento de sistemas de protección social

- 33.** En los últimos cien años se ha producido un extraordinario desarrollo de los sistemas de protección social. La mayoría de los países cuentan en la actualidad con regímenes de protección social prescritos en la legislación nacional, y que comprenden todos o la mayor parte de los ámbitos de política relacionados con la protección social, aunque en algunos casos solo ofrecen cobertura a una minoría de la población. Sin embargo, a pesar de estos progresos encomiables en la cobertura legal, sigue habiendo importantes lagunas en la aplicación, especialmente en Asia y África.
- 34.** Los países tienden a establecer sus respectivos sistemas de forma progresiva, en función de sus circunstancias y prioridades nacionales. Por lo general, los países han abordado en primer lugar el ámbito de los accidentes de trabajo, pasando a continuación a las pensiones de vejez y las prestaciones de sobrevivientes y de invalidez y, posteriormente, a las prestaciones de enfermedad, atención de salud y de maternidad. Las prestaciones familiares y por hijos a cargo, al igual que las prestaciones de desempleo, suelen introducirse en último lugar (véase el gráfico 2.1).
- 35.** La elaboración de marcos jurídicos nacionales y la extensión de la cobertura legal son dos elementos fundamentales de un enfoque basado en los derechos. Ahora bien, la extensión de la cobertura legal por sí sola no siempre garantiza la cobertura efectiva de la población con prestaciones adecuadas. Como se indicó en la sección 2.2, la extensión de la cobertura efectiva ha avanzado muy lentamente debido a problemas de implementación y cumplimiento, falta de coordinación de las políticas, insuficiente dotación financiera y capacidades institucionales limitadas para la provisión eficaz de prestaciones y servicios.

► **Gráfico 2.1. Desarrollo de programas de protección social prescritos en la legislación nacional (por ámbito de política), antes de 1900 hasta 2020 (porcentaje de países)**



Nota: a partir de la información disponible sobre 186 países. Se han tenido en cuenta los ámbitos de política que figuran en el Convenio núm. 102, excepto la protección de la salud. Las estimaciones incluyen todos los programas prescritos por la legislación, con inclusión de los regímenes de responsabilidad de los empleadores.

Fuente: Estimaciones basadas en datos de la ISSA/Social Security Administration (SSA), [Social Security Programs Throughout the World](#).

36. Las normas sobre seguridad social de la OIT siguen constituyendo una importante pauta de orientación para los países a la hora de establecer sus sistemas de seguridad social, extender la cobertura legal y poner en práctica la cobertura efectiva, como ponen de manifiesto el creciente número de ratificaciones del Convenio núm. 102 y otros convenios desde 2011 (véase el recuadro 2.1) y la aplicación de convenios y recomendaciones a nivel de los países.

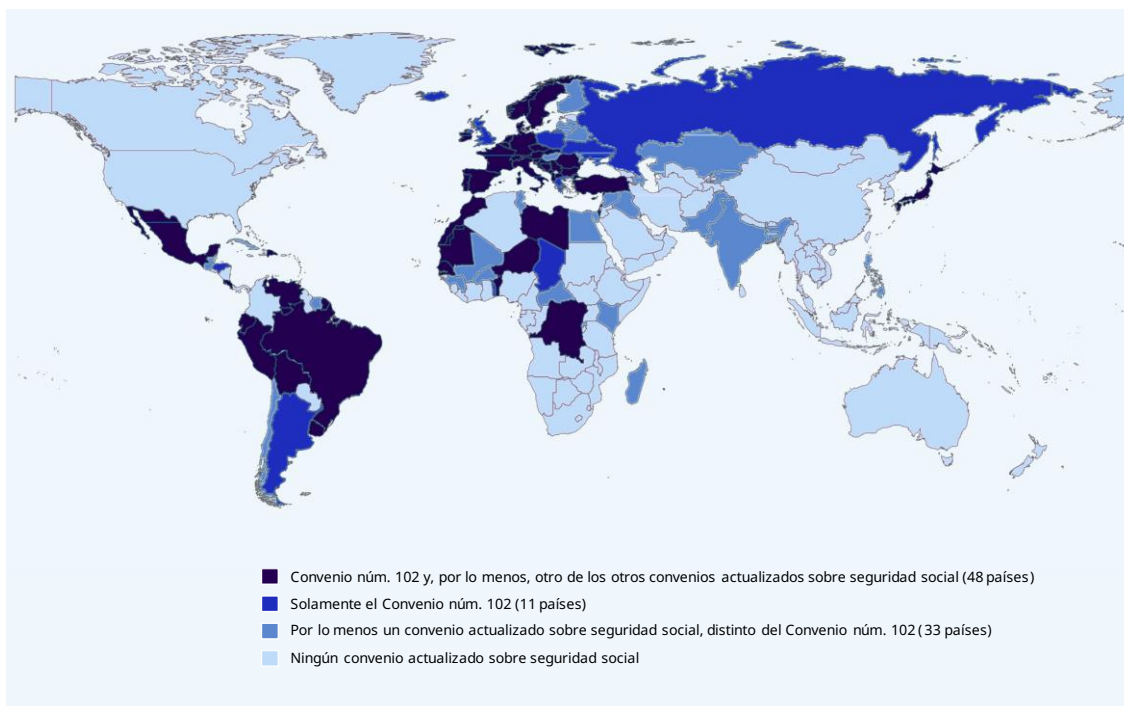
► Recuadro 2.1. Los conceptos de «seguridad social» y de «protección social»

La ratificación y la aplicación del Convenio núm. 102 y de otros convenios actualizados sobre seguridad social (véase el gráfico 2.2) siguen siendo una prioridad capital de los Estados Miembros de la OIT, según se indicó en las conclusiones relativas a la discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social) adoptadas en la 100.^a reunión (2011) de la Conferencia (párrafo 29) y, más recientemente, en la Declaración del Centenario. Desde 2011, 12 Estados Miembros (Argentina, Benin, Cabo Verde, Chad, Federación de Rusia, Honduras, Jordania, Marruecos, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Togo y Ucrania) han ratificado el Convenio núm. 102, lo que eleva a 59 el número total de ratificaciones. Además, desde 2011, 18 Estados Miembros, entre los que se cuentan Bélgica, Burkina Faso, Kazajstán, Malí, Macedonia del Norte, Mauricio, Níger, Noruega, Santo Tomé y Príncipe y Senegal, han ratificado otros convenios sobre seguridad social o normas conexas como el Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183).

Esta serie de nuevas ratificaciones demuestra el firme compromiso de los Estados Miembros con las normas de la OIT y su aplicación, incluso a través de los correspondientes mecanismos de supervisión. Las normas sobre seguridad social de la OIT proporcionan un marco internacional de orientación ampliamente aceptado para el establecimiento de sistemas nacionales de seguridad social, y constituyen una importante referencia incluso para aquellos países que (aún) no han ratificado los convenios pertinentes, así como para las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales o regionales.

Fuente: NORMLEX, Sistema de información sobre las normas internacionales del trabajo.

► Gráfico 2.2. Ratificación del Convenio núm. 102 y de otros convenios actualizados sobre seguridad social



Fuente: NORMLEX, Sistema de información sobre las normas internacionales del trabajo.

2.2. Tendencias de la cobertura efectiva de protección social

2.2.1. Evolución a escala mundial y regional

- 37.** Varios países de muchas partes del mundo han realizado progresos considerables en la extensión de la cobertura de protección social. No obstante, el derecho humano a la seguridad social no es todavía una realidad para la mayor parte de la población mundial. Solo el 31 por ciento de dicha población tiene acceso a sistemas integrales de seguridad social en todas las ramas, desde prestaciones por hijos a cargo hasta pensiones de vejez, mientras que la población restante no está cubierta en absoluto o solo goza de una cobertura parcial; por otra parte, solo el 47 por ciento de la población mundial está cubierta actualmente por al menos una prestación monetaria, mientras que el 53 por ciento restante —unos 4 000 millones de personas— carece de protección (indicador 1.3.1 de los ODS) (véase el gráfico 2.4) ²³.
- 38.** Ha habido progresos considerables en la cobertura de las personas de edad. Gracias a la ampliación de las pensiones contributivas y no contributivas, el 78 por ciento de las personas que superan la edad de jubilación perciben una pensión de vejez. Sin embargo, únicamente el 19 por ciento de los desempleados percibe prestaciones monetarias de desempleo, solo el 34 por ciento de las personas con discapacidad severa percibe una prestación de invalidez, solo el 35 por ciento de los asalariados cuenta con cobertura de prestaciones por accidentes del trabajo, solo el 26 por ciento de los niños en todo el mundo tiene acceso efectivo a protección social, y solo el 45 por ciento de las mujeres que dan a luz perciben prestaciones monetarias de maternidad. Además, el porcentaje de personas vulnerables que perciben prestaciones monetarias de asistencia social, incluidos niños, personas en edad de trabajar y personas de edad no amparados por regímenes contributivos, es tan solo del 29 por ciento.
- 39.** La crisis de la COVID-19 ha demostrado la importancia de los sistemas de protección social para proteger la salud, el empleo y los ingresos de las personas. Ahora bien, también ha puesto de manifiesto las consecuencias de los importantes déficits de cobertura en muchos países, poniendo al descubierto la situación de vulnerabilidad de las personas que padecen los efectos devastadores de la crisis en la salud y el empleo. Ante ello, casi todos los países han adoptado medidas de protección social para hacer frente a la crisis (véase el recuadro 2.2).

²³ Salvo indicación en contrario, las estimaciones que figuran en este capítulo proceden del *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019*.

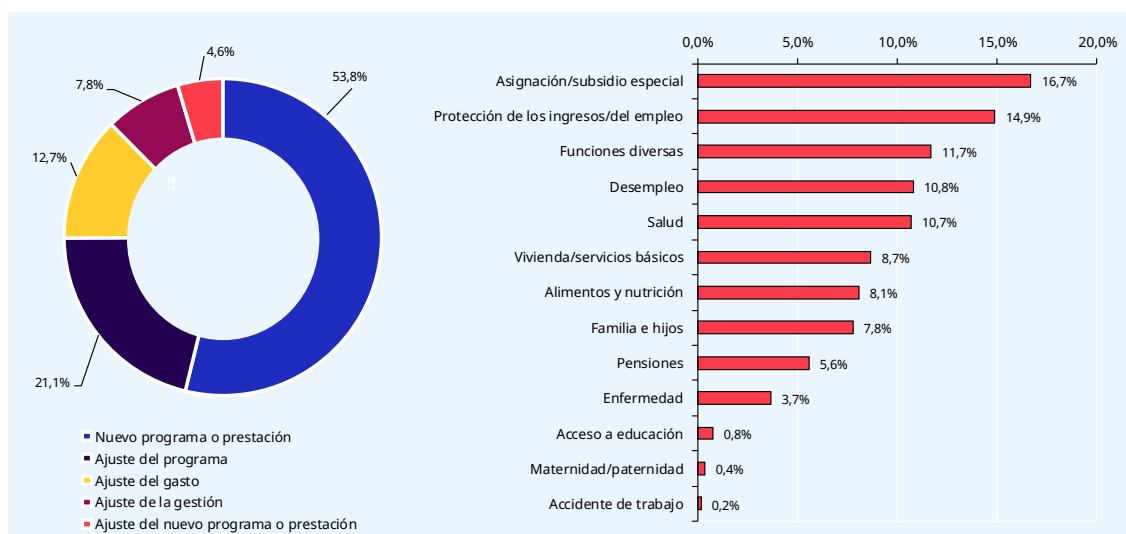
► **Recuadro 2.2. Medidas de protección social en respuesta a la crisis de la COVID-19**

Entre el 1.º de febrero y el 30 de noviembre de 2020 los Gobiernos de 209 países y territorios anunciaron la adopción de por lo menos 1 596 medidas de protección social (principalmente a corto plazo) en respuesta a la crisis de la COVID-19. Como se indica en el gráfico 2.3, la mayoría de estas medidas consisten en la introducción de nuevos programas o prestaciones (53,8 por ciento) y de ajustes en los programas existentes (41,6 por ciento). En el segundo semestre de 2020 también se modificaron nuevos programas o prestaciones (4,6 por ciento).

Aproximadamente el 16,7 por ciento de las respuestas pueden clasificarse en la categoría de asignaciones especiales, seguidas a continuación por las medidas para la protección de los ingresos/ del empleo (14,9 por ciento), las medidas relativas a diversas funciones a la vez (11,7 por ciento), la protección contra el desempleo (10,8 por ciento) y otras indicadas en el gráfico *infra*. En total, el 75,8 por ciento de todas las medidas son de carácter no contributivo, especialmente en el caso de los nuevos programas y prestaciones (90,8 por ciento). Cabe señalar que el 81,7 por ciento de los países de Europa y Asia Central pudieron aplicar medidas de carácter contributivo para responder a la COVID-19, mientras que dicho porcentaje fue del 57,8 por ciento a escala mundial y solo del 32,7 por ciento en África.

Fuente: NORMLEX, Sistema de información sobre las normas internacionales del trabajo

► **Gráfico 2.3. Distribución de las medidas anunciadas, por tipo (lado izquierdo) y función (lado derecho)**



Fuente: OIT, «Respuestas en materia de protección social a la crisis de la COVID-19 en todo el mundo», *Social Protection Monitor*, 2020.

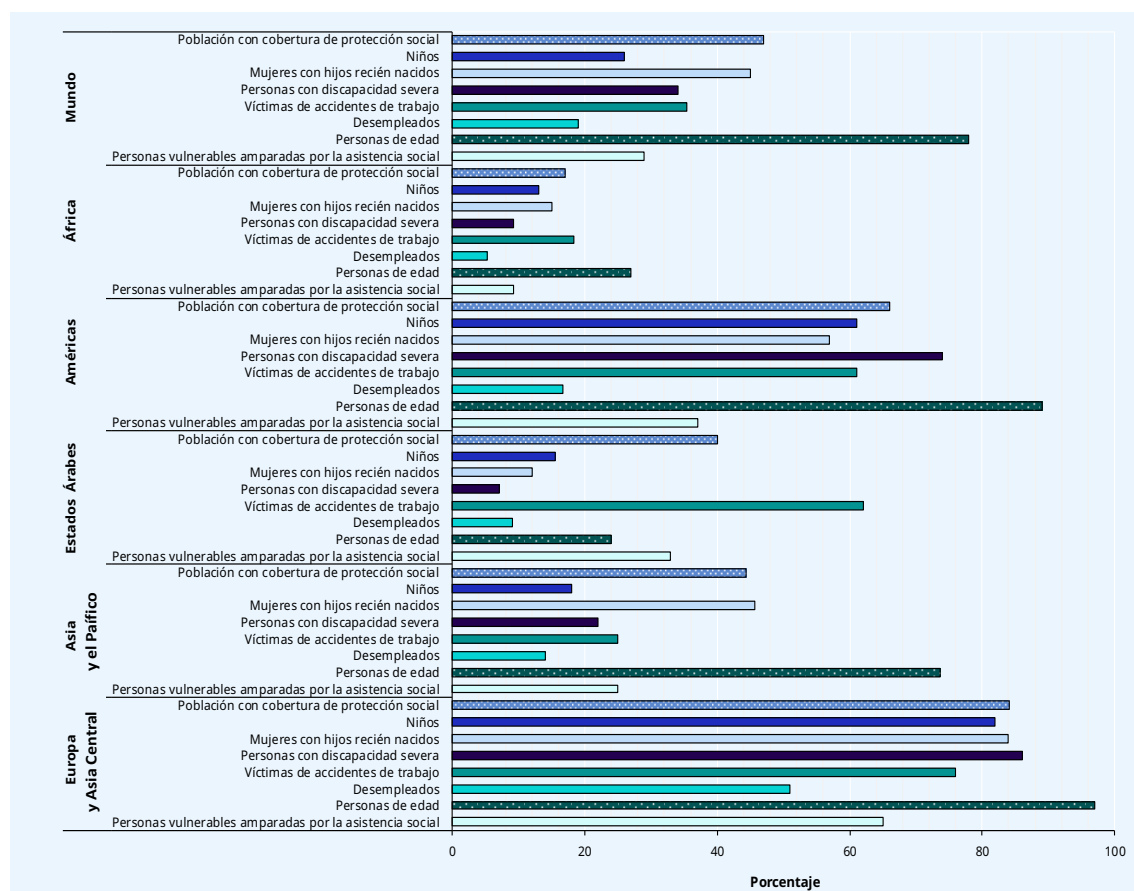
40. En África, aunque se han realizado progresos significativos en la extensión de la cobertura de la protección social, solo el 17 por ciento de la población percibe al menos una prestación monetaria de protección social, porcentaje que varía considerablemente de un país a otro. Debido a la intensificación de los esfuerzos para extender la protección de la vejez, el 27 por ciento de la población africana de edad avanzada percibe actualmente una pensión. Algunos países como Botswana, Cabo Verde, Lesotho, Mauricio y Namibia han logrado o están cerca de lograr una cobertura universal de las pensiones. Sin embargo, sigue habiendo importantes déficits de cobertura en la región por lo que respecta a los niños, las mujeres con hijos recién nacidos, los desempleados, las personas con discapacidad y las poblaciones vulnerables.
41. En las Américas, el 66 por ciento de la población cuenta con una cobertura efectiva de al menos una prestación monetaria de protección social, en gran medida a raíz de los esfuerzos que se han venido realizando en los últimos decenios con miras a extender los sistemas de protección

social. Aunque la mitad de los niños, las mujeres embarazadas, las mujeres con hijos recién nacidos y las personas de edad cuentan con una cobertura de prestaciones monetarias de protección social, existen déficits más importantes con respecto a las prestaciones de desempleo. Algunos países han logrado una cobertura universal de la infancia (Argentina, Brasil y Chile), las mujeres con hijos recién nacidos (Canadá y Uruguay), las personas con discapacidad (Brasil, Chile, Estados Unidos de América y Uruguay) y las personas de edad (Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Canadá, Estados Unidos de América y Trinidad y Tabago).

42. En los Estados Árabes, aproximadamente el 40 por ciento de la población cuenta con una cobertura de al menos una prestación monetaria de protección social. La cobertura de las pensiones de vejez es limitada (aproximadamente un 24 por ciento), aunque en comparación con otras ramas de protección social se encuentra más desarrollada, y está previsto que siga siéndolo en razón del reducido porcentaje (39 por ciento) de cotizantes activos a sistemas de pensiones del total de la fuerza de trabajo. Entre las iniciativas con impactos positivos cabe mencionar el establecimiento de regímenes de seguro de desempleo en Arabia Saudita, Bahrein y Kuwait y la ampliación de la cobertura de la protección de la maternidad en Jordania e Iraq. Aunque numerosos programas de asistencia social de la región ofrecen cobertura a más del 32 por ciento de la población vulnerable, es esencial extender la cobertura, en particular a los no nacionales.
43. En la región de Asia y el Pacífico, el 44,1 por ciento de la población cuenta con una cobertura efectiva de al menos una prestación monetaria de protección social, aunque ha habido progresos significativos en el fortalecimiento de los sistemas de protección social y el establecimiento de pisos sociales. La cobertura, que varía en las distintas subregiones, es de solo un 22,8 por ciento en Asia Meridional y del 72,3 por ciento en Asia Oriental. Existen importantes déficits de cobertura en áreas como las prestaciones familiares y por hijos a cargo, la protección de la maternidad, el desempleo y las prestaciones por discapacidad. Cabe señalar, sin embargo, que algunos países han logrado una cobertura universal de protección social de la infancia (Australia y Mongolia), otros han extendido la cobertura de la protección de la maternidad (Bangladesh, India y Mongolia) y algunos otros han introducido regímenes de pensiones contributivos y no contributivos o bien ampliado los regímenes existentes, a fin de lograr una cobertura universal de las personas de edad (Mongolia, Nueva Zelandia, Tailandia y Timor-Leste). A pesar de ello, la adecuación de las prestaciones sigue siendo motivo de inquietud en muchos países de la región.
44. En la región de Europa y Asia Central, que cuenta con sistemas de protección social, incluidos pisos sociales, relativamente maduros e integrales, el 84 por ciento de la población tiene acceso a por lo menos una prestación monetaria de protección social. Según las estimaciones, el nivel de la cobertura a escala regional de las prestaciones familiares y por hijos a cargo, las prestaciones monetarias de maternidad, las prestaciones por discapacidad y las pensiones de vejez es superior al 80 por ciento, y en varios países la cobertura es universal. No obstante, aún deben hacerse progresos adicionales en la cobertura por desempleo, así como en la adecuación del nivel de las pensiones y de otras prestaciones de protección social, habida cuenta del cambio demográfico y de las presiones macroeconómicas.
45. Contar con un nivel más elevado de cobertura de protección social es algo que suele asociarse con países de alto nivel de desarrollo económico; sin embargo, como lo demuestra la experiencia de algunos países como Botswana, China, Cabo Verde y Timor-Leste, los esfuerzos sostenidos para extender la cobertura pueden arrojar buenos resultados en cualquier nivel de desarrollo económico (véase la sección 3.2).
46. Si bien se han hecho progresos significativos en la extensión de la cobertura a través de regímenes contributivos, muchas personas carecen de protección debido en gran medida

a los altos niveles de empleo informal, sobre todo en las zonas rurales. Solo alrededor de una tercera parte (29 por ciento) de la población mundial considerada vulnerable —niños y personas en edad de trabajar y personas de edad no amparadas por el seguro social— percibe una prestación no contributiva como la asistencia social (indicador 1.3.1 de los ODS sobre personas vulnerables). Mientras que en Europa y Asia Central aproximadamente dos tercios de las personas vulnerables perciben prestaciones no contributivas (65 por ciento), solo el 37 por ciento en las Américas, el 25 por ciento en Asia y el Pacífico y el 9 por ciento en África percibe este tipo de prestaciones.

► **Gráfico 2.4. Cobertura efectiva de protección social: estimaciones mundiales y regionales, por rama, 2020 (indicador 1.3.1 de los ODS)**



Notas: Las estimaciones regionales y mundiales están ponderadas por grupos de población pertinentes. Las estimaciones no son estrictamente comparables con las estimaciones regionales de 2016 en razón de mejoras en la metodología, mayor disponibilidad de datos y revisiones de los países.

Población con cobertura de protección social: porcentaje de la población total que percibe una prestación contributiva o no contributiva, o que cotizan activamente en un régimen de seguridad social por lo menos. *Niños*: porcentaje de niños/hogares que perciben prestaciones por hijos a cargo/familiares con respecto al total de niños/hogares con hijos. *Mujeres con hijos recién nacidos*: porcentaje de madres que perciben prestaciones monetarias de maternidad con respecto al total de mujeres que dan a luz durante el mismo año. *Personas con discapacidad severa*: porcentaje de personas que perciben prestaciones de invalidez con respecto al total de personas con discapacidad severa. *Desempleados*: porcentaje de personas que perciben prestaciones de desempleo con respecto al total de personas desempleadas. *Personas de edad*: porcentaje de personas que han alcanzado la edad de jubilación obligatoria que perciben una pensión de vejez con respecto al total de personas que han alcanzado la edad de jubilación obligatoria (incluyendo regímenes contributivos y no contributivos). *Personas vulnerables amparadas por la asistencia social*: porcentaje de las personas que reciben asistencia social con respecto al total de personas vulnerables (definidas como los niños más los adultos que no perciben prestaciones de regímenes contributivos y personas que han alcanzado la edad de jubilación obligatoria que no perciben prestaciones de regímenes contributivos (pensiones)).

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

2.2.2. Alcanzar la universalidad de la cobertura

47. Al determinar la cobertura de la población los países tienden a dar prioridad a dos grupos principales. El establecimiento de mecanismos contributivos suele comenzar con asalariados de los sectores público y privado, en particular con aquellos que tienen un empleo estable a tiempo completo. En el extremo opuesto de la escala salarial, los programas no contributivos de asistencia social suelen estar dirigidos a los segmentos más pobres o a categorías específicas de la población (por ejemplo, niños menores de 5 años o personas de edad). Ahora bien, esta estrategia en dos direcciones tiende a dejar sin protección a la gran mayoría de la población, especialmente a los trabajadores independientes y en formas de empleo precarias, el denominado «vacío intermedio» (*missing middle*). Sin embargo, con miras a lograr la cobertura universal, algunos países están extendiendo la protección a estos grupos de forma paulatina, recurriendo para ello a una combinación de seguro social y asistencia social (véase la sección 3.1.1).

Niños

48. Las transferencias monetarias para la infancia han aumentado en los países de ingresos bajos y medios, grupo en el que más de 23 países cuentan con cobertura universal de protección social de la infancia, ya sea mediante la implantación de mecanismos que combinan seguro social y prestaciones de asistencia social o mediante prestaciones universales por hijos a cargo (por ejemplo, en Argentina, Brasil, Chile y Mongolia). Aun así, el nivel de las prestaciones sigue siendo insuficiente. Las transferencias monetarias para la infancia han contribuido a reducir el trabajo infantil ²⁴.

Población en edad de trabajar

49. En el caso de la población en edad de trabajar, la protección social incluye prestaciones de maternidad, paternidad y parentales, prestaciones por enfermedad, protección contra el desempleo, prestaciones por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, y prestaciones por discapacidad ²⁵.
50. La mayoría de los países de Europa Occidental, así como el Canadá, Mongolia, Ucrania y el Uruguay cuentan con cobertura universal de la maternidad, y en otros países, por ejemplo en la Argentina, Colombia y Sudáfrica, se han realizado avances importantes en este sentido.
51. La protección contra el desempleo ha ocupado un lugar central en la respuesta a la crisis de la COVID-19, especialmente en aquellos países que han mejorado la cobertura en los últimos años ²⁶. Este es el caso de algunos países de medianos y bajos ingresos que han implantado regímenes de seguro de desempleo o ampliado los regímenes existentes, combinándolos con medidas de promoción del empleo y otras políticas del mercado de trabajo como parte de un paquete integrado, por ejemplo en Cabo Verde, Malasia, Tailandia, Túnez y Viet Nam.
52. En cuanto a las prestaciones por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, varios países en desarrollo desean implantar un régimen de seguro de accidentes del

²⁴ OIT, OCDE, OIM y UNICEF, *Erradicar el trabajo infantil, el trabajo forzoso y la trata de personas en las cadenas mundiales de suministro*, 2019.

²⁵ Algunas prestaciones (por ejemplo las prestaciones por discapacidad) pueden considerarse transversales en todo el ciclo de vida.

²⁶ OIT, *Protección contra el desempleo en la crisis de la COVID-19: Respuestas de los países y consideraciones de política*, 2020.

trabajo y enfermedades profesionales en lugar de un régimen de responsabilidad del empleador, con el doble objetivo de garantizar, por una parte, que todos los trabajadores cuenten con una cobertura adecuada y, por otra, que todos los trabajadores lesionados o las personas a cargo de los trabajadores fallecidos reciban indemnizaciones adecuadas para cubrir sus necesidades. En Asia, algunos países como Filipinas, el Japón, Malasia, la República de Corea y Tailandia tienen una larga historia de ampliación gradual de la cobertura en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, mientras que otros como Camboya y la República Democrática Popular Lao han implantado recientemente un régimen de seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Por su parte, Bangladesh se ha comprometido a introducir un régimen nacional de seguro, protección y rehabilitación por accidentes del trabajo. Varios países están estudiando la forma de extender la cobertura a los trabajadores por cuenta propia. Además, la crisis de la COVID-19 ha puesto de manifiesto que los países que cuentan con regímenes de seguro de desempleo/accidentes del trabajo han podido garantizar una cobertura más amplia y rápida que los países donde se aplican disposiciones en materia de responsabilidad del empleador ²⁷.

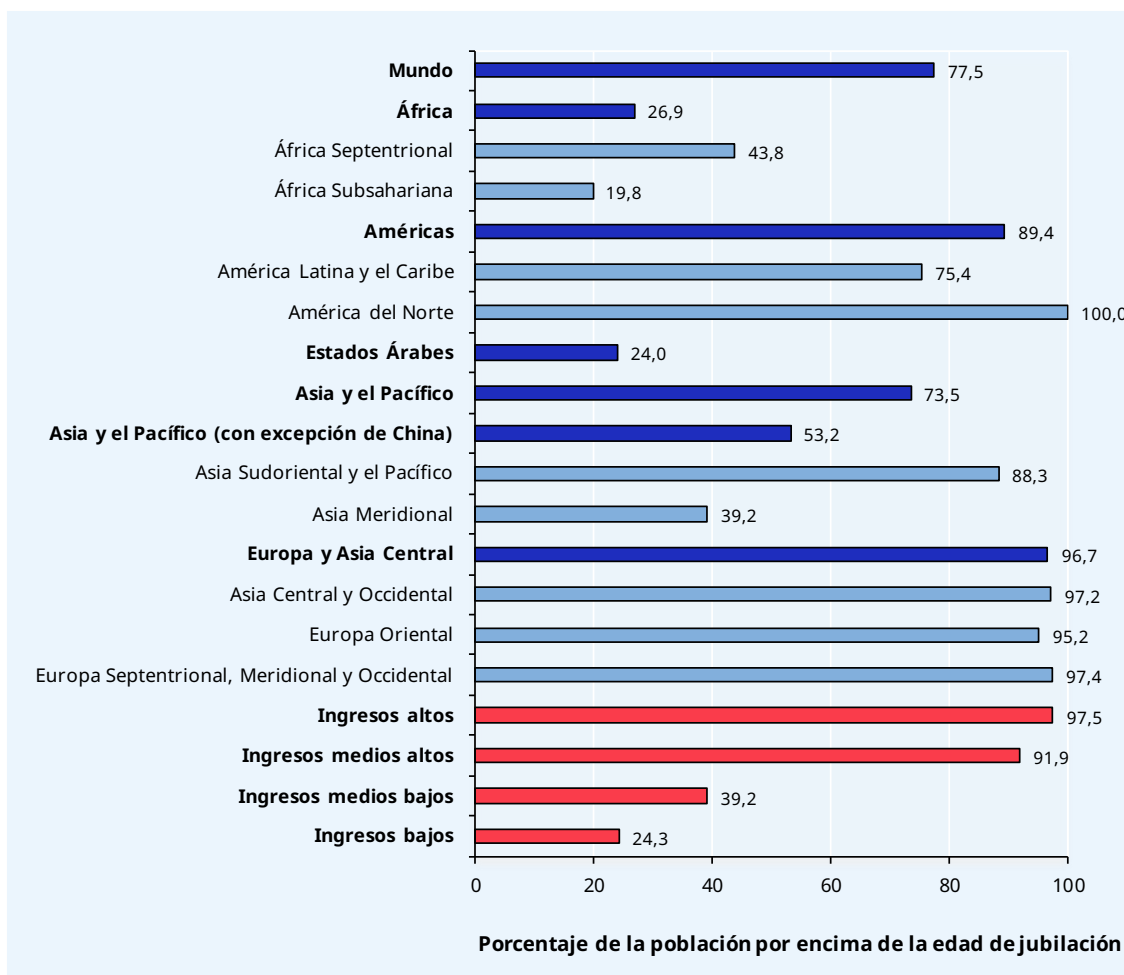
- 53.** Mientras que algunos países como Kirguistán, Nepal y Sudáfrica están extendiendo la cobertura de las prestaciones por discapacidad a todas las personas, el Brasil, Chile, Mongolia y el Uruguay han logrado la universalidad de la cobertura.

Vejez

- 54.** Más de 20 países de todas las regiones han logrado la cobertura universal de las pensiones de vejez y muchos otros están cerca de lograrla. A nivel mundial, el 78 por ciento de las personas de edad que superan la edad de jubilación obligatoria perciben una pensión contributiva o una pensión financiada mediante impuestos (véase el gráfico 2.5).

²⁷ OIT, *State Practice to Address COVID-19 Infection as a Work-related Injury*, 2021.

► **Gráfico 2.5. Cobertura efectiva de las pensiones de vejez: porcentaje de las personas que superan la edad de jubilación obligatoria y perciben una pensión (por regiones), último año disponible (indicador 1.3.1 de los ODS)**

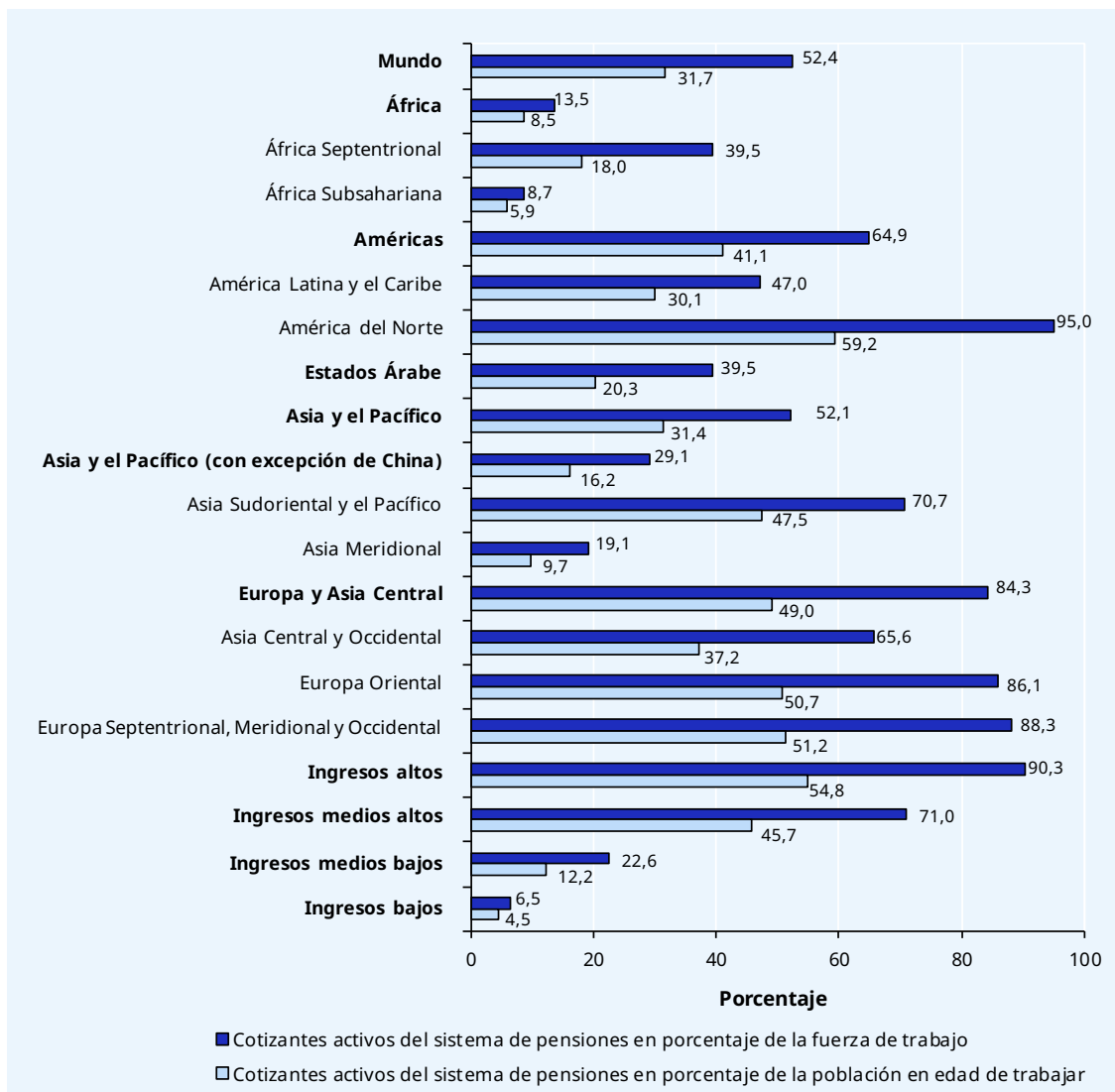


Nota: proporción de personas de edad que perciben una pensión: porcentaje de personas por encima de la edad de jubilación obligatoria que perciben una pensión de vejez con respecto al total de las personas por encima de la edad de jubilación obligatoria. Las estimaciones regionales y mundiales están ponderadas por población en edad de jubilación.

Fuentes: OIT, [Base de datos sobre la protección social en el mundo](#), basada en la Encuesta de Seguridad Social; ILOSTAT; Base de Datos de Receptores de Prestaciones Sociales de la OCDE; fuentes nacionales.

55. Debido a la elevada proporción de empleo informal, solo la mitad de la fuerza de trabajo mundial, o el 32 por ciento de la población en edad de trabajar, cotiza a un plan de pensiones que garantice un nivel de protección más alto que el de las pensiones financiadas mediante impuestos; el porcentaje de la fuerza de trabajo que cotiza a un plan de pensiones es solamente del 9,0 por ciento en el África Subsahariana, del 19 por ciento en Asia Meridional, y considerablemente inferior a la mitad de la fuerza de trabajo de los Estados Árabes, África Septentrional y América Latina y el Caribe (véase el gráfico 2.6).

► **Gráfico 2.6. Cobertura efectiva de las pensiones de vejez: cotizantes activos al sistema de pensiones, en porcentaje de la fuerza de trabajo y de la población en edad de trabajar (por regiones), último año disponible**



Nota: Las estimaciones regionales y mundiales están ponderadas por población en edad de trabajar.

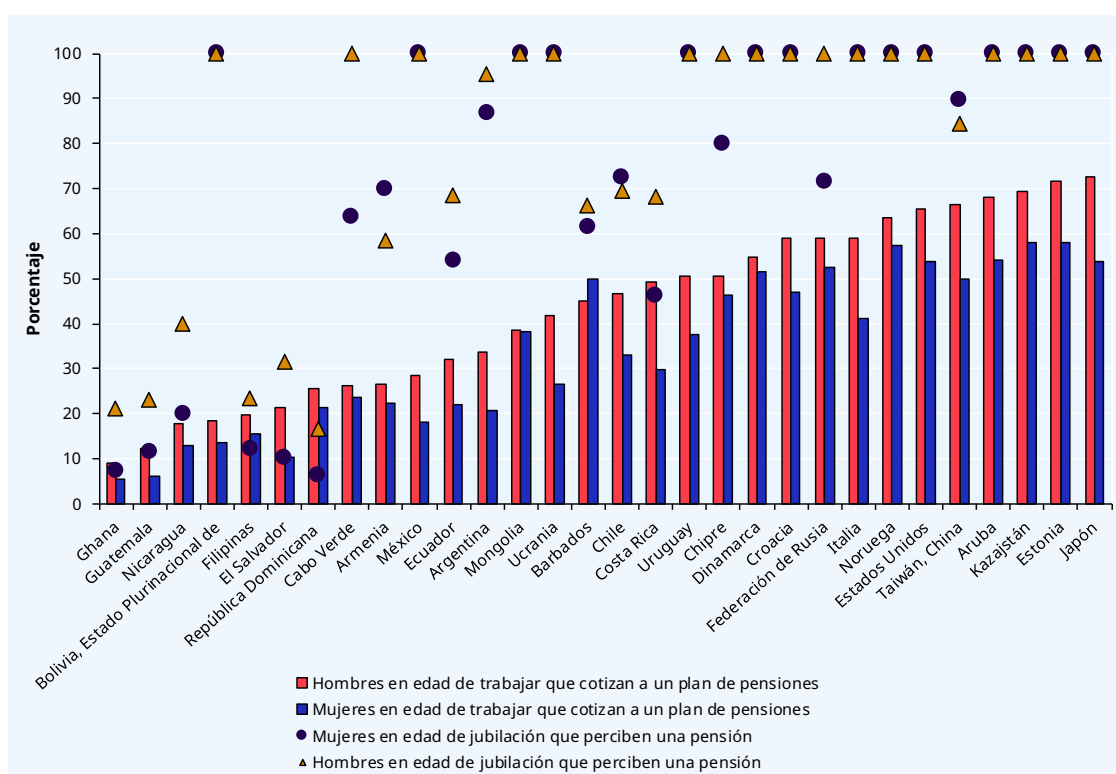
Fuentes: OIT, [Base de datos sobre la protección social en el mundo](#), basada en la Encuesta de Seguridad Social; ILOSTAT; fuentes nacionales.

56. La seguridad del ingreso en la vejez y el acceso a prestaciones del régimen de pensiones son dos aspectos estrechamente vinculados a las desigualdades en el empleo y el mercado de trabajo. Las mujeres tienden a estar insuficientemente representadas en los regímenes contributivos, con frecuencia debido a niveles de remuneración más bajos, una mayor participación en el trabajo a tiempo parcial, interrupciones más frecuentes de su carrera por motivos relacionados con la prestación de cuidados y una excesiva representación en formas de trabajo precario e informal, en particular en la agricultura. Cincuenta y cinco países todavía tienen una edad de jubilación de las mujeres inferior a la de los hombres o carecen de mecanismos para abonar cotizaciones por los periodos dedicados a cuidados ²⁸.

²⁸ Estimaciones basadas en datos de la AISS.

Si bien las pensiones no contributivas pueden ser un factor fundamental para asegurar a las mujeres el acceso a una pensión básica por lo menos, el nivel de las prestaciones suele ser bajo e insuficiente para satisfacer las necesidades básicas en su totalidad, de ahí que a menudo solo logren compensar parcialmente la falta de una cobertura contributiva. Como muestra el gráfico 2.7, la proporción de hombres en edad de trabajar que cotizan a un plan de pensiones suele ser más elevada que la correspondiente proporción de mujeres, de ahí que la cobertura de las pensiones sea inferior en el caso de las mujeres de edad.

► **Gráfico 2.7. Porcentaje de hombres y mujeres en edad de trabajar que cotizan a un plan de pensiones, y proporción de hombres y mujeres en edad de jubilación que perciben una pensión (contributiva y no contributiva), en países seleccionados, últimos datos disponibles**



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

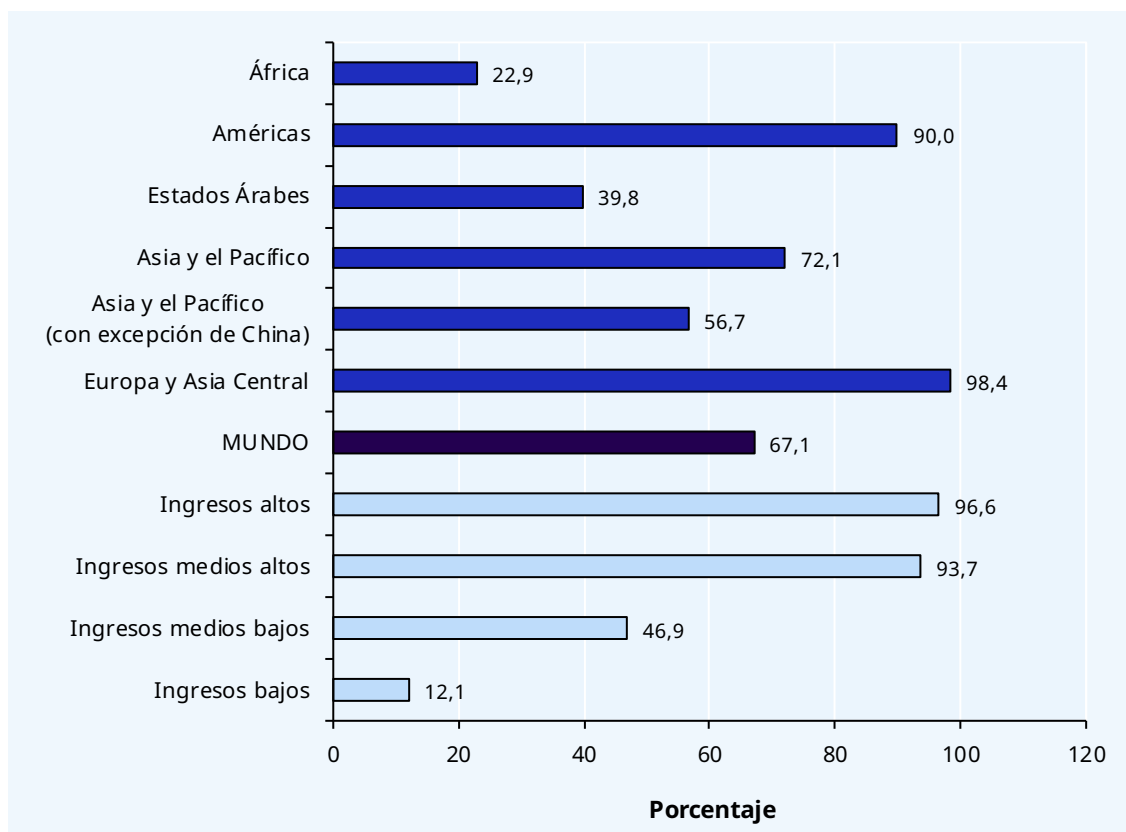
Protección social de la salud

57. En su esfuerzo por lograr la universalidad de la protección social de la salud ²⁹, muchos países de todos los niveles de ingresos han realizado progresos encomiables en la tarea de extender la afiliación a regímenes de protección social de la salud (contributivos, no contributivos o una combinación de ambos). El resultado es que casi dos tercios de la población mundial está afiliada a un régimen de protección social de la salud (véase el gráfico 2.8). La universalidad de la cobertura se ha logrado en Colombia, Rwanda y Tailandia, entre otros países.

²⁹ La protección social universal de la salud comprende dos elementos: acceso efectivo a una atención de salud asequible y de calidad, y protección financiera en caso de enfermedad. Véase OIT, [Social Health Protection: An ILO Strategy Towards Universal Access to Health Care](#). Documentos de Política de Seguridad Social, documento núm. 1, 2008.

58. Sin embargo, la pandemia de COVID-19 ha mostrado que existen importantes lagunas de cobertura en las prestaciones monetarias por enfermedad y la protección social de la salud, y ha puesto de manifiesto que es necesario adoptar medidas para corregir las deficiencias en materia de cobertura y adecuación. En respuesta a la crisis, 104 países adoptaron medidas urgentes a corto plazo en los ámbitos de la protección de la salud y las prestaciones monetarias por enfermedad ³⁰.

► **Gráfico 2.8. Cobertura de la protección social de la salud (personas afiliadas a un régimen de protección, en porcentaje de la población total)**



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

59. Las personas que requieren cuidados de larga duración son sobre todo aquellas con discapacidad severa, en particular las personas de edad con capacidad limitada para cuidarse a sí mismas en razón de su condición física o mental. Solo el 5,6 por ciento de la población mundial tiene acceso a cuidados de larga duración y en la mayoría de los países muchas personas quedan excluidas de este tipo de cuidados debido la aplicación de criterios estrictos en la verificación de recursos o al hecho de que no exista legislación al respecto. Debido a la falta de cobertura para este tipo de cuidados, los miembros de las familias, en particular las mujeres, suelen realizar labores de cuidado no remuneradas, lo que incide negativamente en su bienestar y en su participación en el trabajo remunerado ³¹.

³⁰ Desde febrero de 2020 hasta enero de 2021; estimaciones basadas en datos procedentes de la publicación de la OIT, *Social Protection Monitor*.

³¹ OIT, *El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente*, 2018.

60. La COVID-19 ha intensificado la crisis mundial en el ámbito de la prestación de cuidados y puesto claramente al descubierto tanto la insuficiencia crónica de la inversión en servicios de cuidados como las deficiencias asociadas con los salarios bajos y las condiciones de trabajo insatisfactorias de la sobrecargada fuerza de trabajo de este sector. Durante la pandemia, los centros de cuidados de larga duración, en particular, han constituido entornos de alto riesgo para las personas de edad, entre las que se registraron tasas de mortalidad y de enfermedad grave mucho más altas, así como para el personal que presta los servicios de cuidados, que estuvo expuesto a un riesgo elevado de contagio y muerte ³².

2.3. Adecuación de las prestaciones de protección social

61. Aparte de la cobertura, el carácter integral y la adecuación de la protección social son fundamentales para la consecución del ODS 1 sobre la erradicación de la pobreza. Si bien es cierto que se han hecho avances significativos, algunos países todavía tienen dificultades para garantizar una protección integral y adecuada.

Prestaciones familiares y por hijos a cargo

62. A pesar de las tendencias positivas en la ampliación de la cobertura que se observan en muchos países, los programas de protección social se ven confrontados con problemas derivados de la inadecuación del nivel de las prestaciones, la fragmentación y el escaso respaldo institucional. En el marco de la aplicación de medidas de consolidación fiscal, varios países efectuaron recortes en las asignaciones, dejando así a 385 millones de niños en una situación de pobreza extrema ³³. La crisis de la COVID ha demostrado que es indispensable garantizar un nivel adecuado de las prestaciones familiares y por hijos a cargo; 73 países ajustaron el nivel y la duración de las prestaciones existentes o introdujeron prestaciones en efectivo o en especie adicionales ³⁴.

Maternidad y paternidad

63. La adecuación de las prestaciones monetarias de maternidad se determina en función del nivel y la duración de dichas prestaciones, y varía considerablemente de un país a otro (véase el gráfico 2.9). En 26 países las mujeres tienen derecho a percibir la totalidad de su salario regular durante dieciocho semanas por lo menos, de conformidad con lo indicado en la Recomendación sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 191). En 73 países, de un total de 191, las mujeres tienen derecho a una licencia de maternidad remunerada por un monto equivalente a dos tercios de su salario regular durante un periodo mínimo de catorce semanas, en consonancia con los requisitos del Convenio núm. 183. En 52 países las mujeres tienen derecho a percibir prestaciones por un monto de al menos el 45 por ciento de sus ganancias anteriores durante un periodo mínimo de doce semanas, en consonancia con los requisitos mínimos indicados en el Convenio núm. 102. Sin embargo, en 32 países el nivel y la duración de las prestaciones monetarias de maternidad siguen estando por debajo de esta norma, situándose en menos del 45 por ciento del salario

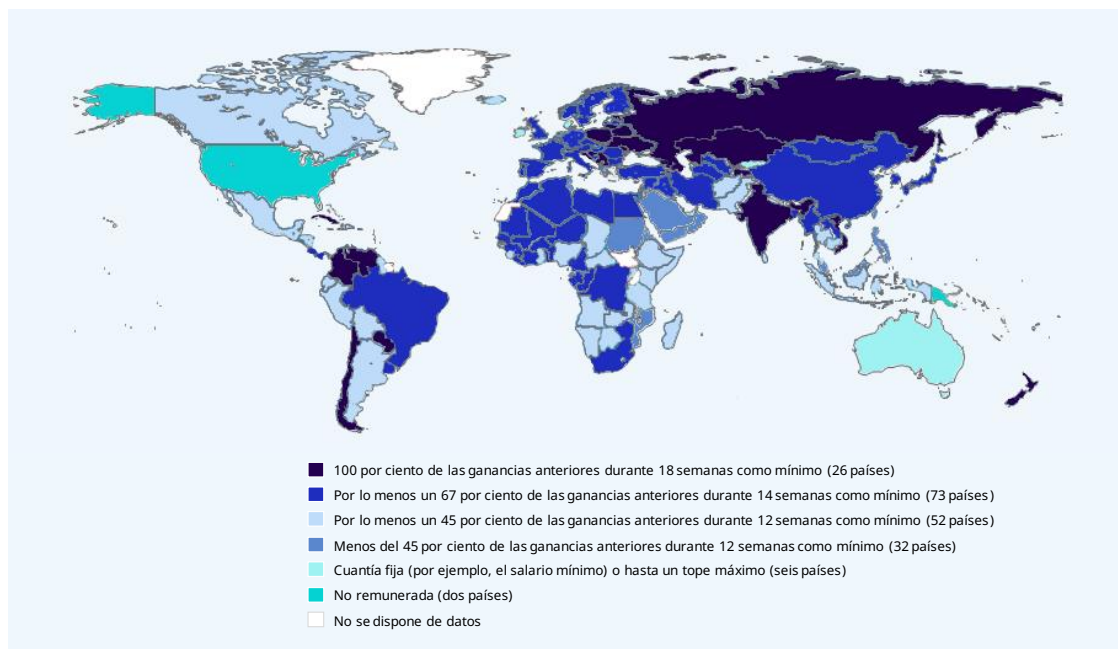
³² Mary Daly, «COVID-19 and Care Homes in England: What Happened and Why?», *Social Policy and Administration* 54 (7) (2020).

³³ OIT y UNICEF, *Towards Universal Social Protection for Children: Achieving SDG 1.3*, ILO-UNICEF Joint Report on Social Protection for Children, 2019.

³⁴ En febrero de 2020; estimaciones basadas en OIT, «Respuestas en materia de protección social a la crisis de la COVID-19 en todo el mundo», *Social Protection Monitor*, 2020.

anterior durante un periodo mínimo de doce semanas. En otros seis países se conceden prestaciones con un nivel determinado (por ejemplo el salario mínimo).

► **Gráfico 2.9. Nivel y duración de la licencia de maternidad remunerada, en porcentaje de las ganancias anteriores y del número de semanas, último año disponible**



Nota: En caso de niveles escalonados (ejemplo hipotético: 100 por ciento de las ganancias previas en las primeras cuatro semanas y 80 por ciento a partir de la quinta semana), se utilizan niveles promedio durante todo el tiempo que dure la licencia de maternidad.

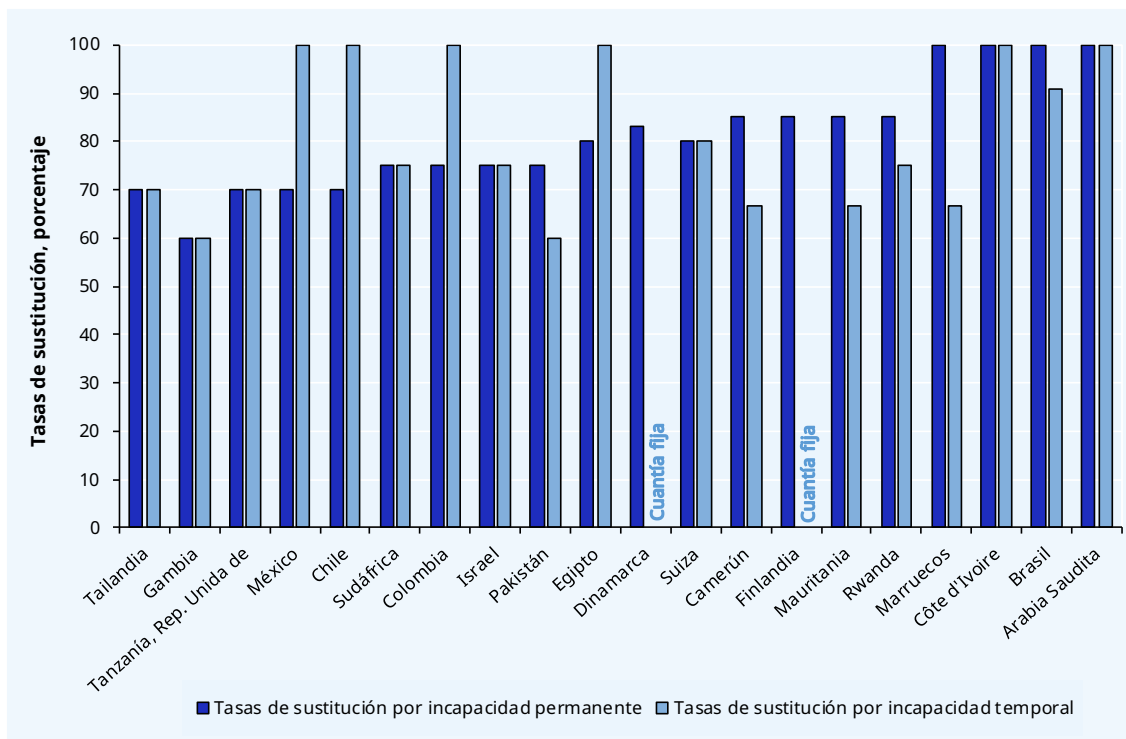
Fuentes: OIT, [Base de datos sobre la protección social en el mundo](#); ISSA/SSA, [Social Security Programs Throughout the World](#).

64. Tras la adopción del Convenio núm. 183 en 2000, varios países ampliaron la duración de la licencia de maternidad remunerada prevista en la legislación a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el Convenio, en particular China, Colombia y Malta, que todavía no han ratificado el instrumento. Bangladesh, Chile, la India y Viet Nam fueron más lejos y decidieron establecer una duración aún mayor de la indicada en el Convenio. Otros países, por ejemplo Finlandia e Irlanda, aumentaron el monto mínimo de las prestaciones.

Protección en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales

65. Las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales suelen proporcionarse en forma de pensiones, es decir, mediante pagos periódicos con ajustes por costo de vida. Las tasas de sustitución, definidas como un porcentaje de los ingresos percibidos antes de la incapacidad, varían de forma considerable (véase el gráfico 2.10). Con arreglo al Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 [Cuadro I modificado en 1980] (núm. 121), la cuantía de los pagos periódicos debe ser por lo menos igual al 60 por ciento del total de las ganancias anteriores del beneficiario en caso de incapacidad temporal o permanente para trabajar y, en caso de fallecimiento del sostén de la familia, por lo menos igual al 50 por ciento del total de las ganancias anteriores del beneficiario para un cónyuge con dos hijos.

► **Gráfico 2.10. Tasas de sustitución por incapacidad temporal o permanente en regímenes de protección en caso de accidente del trabajo (países seleccionados), 2019 o el último año disponible (porcentaje)**



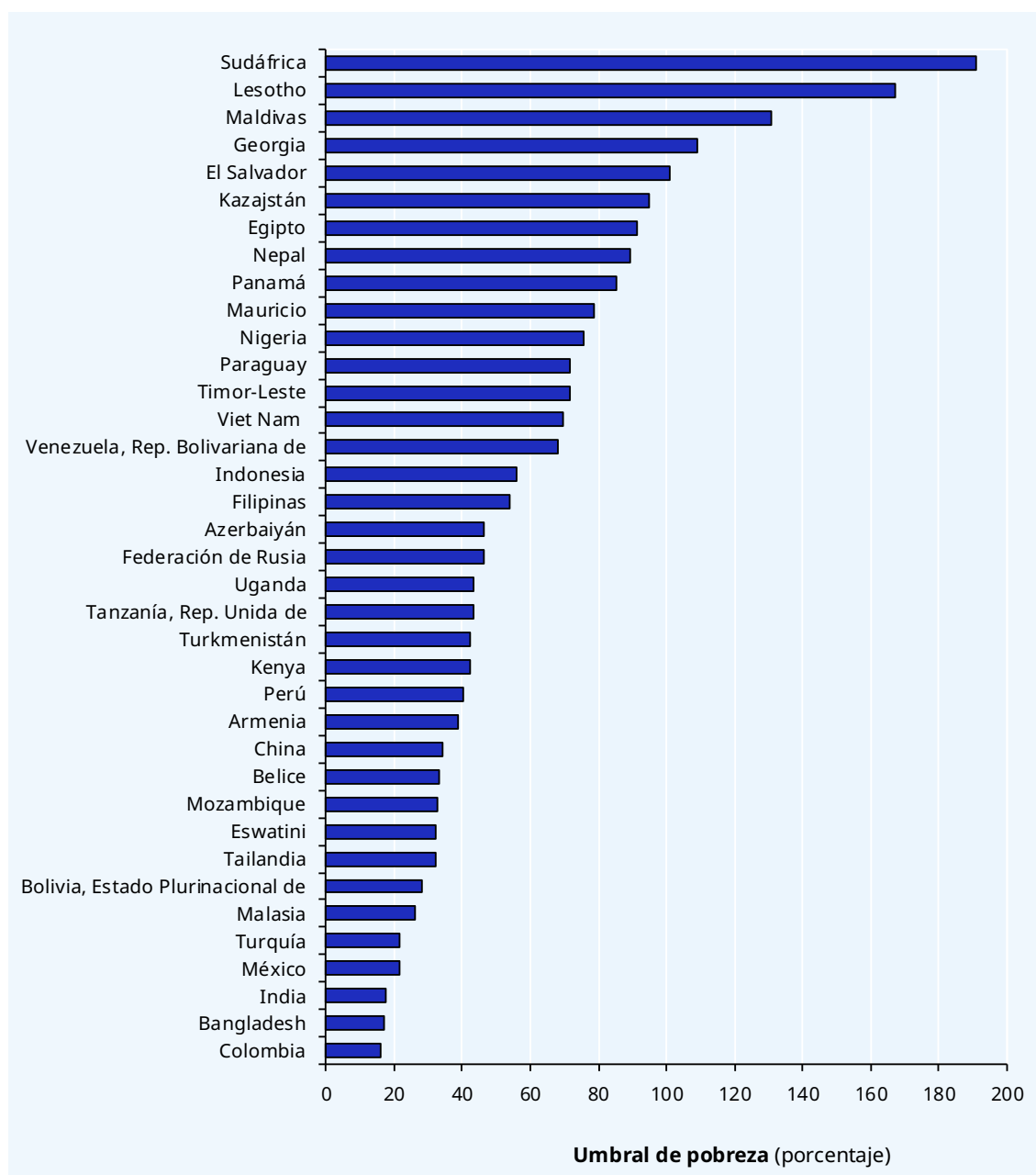
Fuentes: OIT, *Base de datos sobre la protección social en el mundo*; ISSA/SSA, *Social Security Programs Throughout the World*.

66. Algunos países están comenzando a prescindir de los mecanismos de responsabilidad del empleador en favor de la adopción e implementación de regímenes de seguros de accidentes del trabajo, conforme a los principios de seguridad social establecidos en los Convenios núms. 102 y 121. Con ello se espera mejorar la cobertura efectiva, incrementar la previsibilidad y aumentar el nivel de protección.

Pensiones de vejez

67. A pesar de los progresos mundiales en la cobertura de protección social de las personas de edad, la adecuación del nivel de las prestaciones sigue siendo uno de los principales problemas. En muchos países el nivel de las pensiones no contributivas sigue situándose muy por debajo del umbral nacional de pobreza y no alcanza el mínimo estipulado en el Convenio núm. 102 y en el Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128) (véase el gráfico 2.11).

► **Gráfico 2.11. Pensiones no contributivas en porcentaje del umbral nacional de pobreza (por persona), último año disponible**



Fuentes: OIT, *Base de datos sobre la protección social en el mundo*, basada en la Encuesta de Seguridad Social; HelpAge International; fuentes nacionales.

68. Si el nivel de las prestaciones que proporcionan los sistemas de pensiones de vejez resulta insuficiente para garantizar un nivel de vida mínimo (por lo menos equivalente al umbral nacional de pobreza), en ese caso las prestaciones no cumplen su función de prevenir y aliviar la pobreza en la vejez. Además, en algunos países las pensiones desempeñan un papel importante en la reducción de la pobreza de hogares donde las personas de edad conviven con sus hijos y sus nietos (por ejemplo en Mozambique y en Uzbekistán ³⁵).

³⁵ OIT, UNICEF y Banco Mundial, *An Assessment of the Social Protection System in Uzbekistan, based on the Core Diagnostic Instrument (CODI)*, 2020.

69. Aunque se dispone de datos suficientes para evaluar el alcance de la cobertura, las evaluaciones comparativas de la adecuación de las prestaciones de vejez plantean dificultades, ya que resulta difícil determinar metodologías y criterios de referencia comparables que puedan aplicarse a escala mundial (véanse los ejemplos que se presentan en el recuadro 2.3).

► **Recuadro 2.3. Control de la adecuación de las prestaciones del régimen de pensiones**

En algunos países la reforma de las pensiones ha resultado en un aumento del nivel de las prestaciones, mientras que en otros se han reducido las prestaciones de pensión. Cabe señalar que, en muchos países, las recientes medidas de consolidación fiscal están incidiendo negativamente en la adecuación de las prestaciones.

Con el objeto de mejorar la adecuación de las pensiones de las personas de bajos ingresos, en el **Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte** se optó por fusionar la pensión básica a tanto alzado y una pensión adicional relacionada con las ganancias en una nueva pensión básica a tanto alzado que proporciona una prestación de pensión mínima más elevada.

En **Eslovaquia**, una nueva fórmula de indexación que desvincula las pensiones del crecimiento promedio de las ganancias se introdujo en 2018. En **Azerbaiyán, Chequia, Honduras y España** también se han introducido ajustes similares en la fórmula de indexación como parte de una serie de reformas más amplias de sus respectivos sistemas nacionales de pensiones.

Belarús, China, Federación de Rusia, Filipinas, Georgia, Irlanda, Mauricio, Namibia, Nicaragua, Panamá, Portugal, Seychelles, Turquía y Zimbabwe anunciaron recientemente ajustes al alza de las prestaciones de pensión. En 2014 y 2015, el sistema nacional de pensiones sociales de **Armenia** también aumentó las prestaciones de pensión en un 15 por ciento.

En 2019 **España** introdujo factores de sostenibilidad de las pensiones con el objeto de ajustar automáticamente las prestaciones de pensión de los nuevos jubilados, teniendo en cuenta el aumento de su esperanza de vida. Se estima que la introducción de un ajuste análogo en el régimen público de pensiones de **Finlandia** va a reducir las prestaciones de pensión en un 21 por ciento de aquí a 2060.

Fuente: OIT, «*Social Protection Measures Throughout the World: January to December 2019*», *Social Protection Monitor*, 2019.

70. Mientras que la prioridad en la mayoría de los países en desarrollo es extender la cobertura, las discusiones en los países de ingresos altos y medios altos se centran en la forma de asegurar un equilibrio entre la adecuación del nivel de las pensiones y la sostenibilidad financiera de unos sistemas de pensiones maduros en el contexto del envejecimiento de la población³⁶. Muchos países desarrollados³⁷ han emprendido una serie de reformas de reducción de costos con un objetivo fiscal, como aumentar la edad de jubilación, introducir cambios en las fórmulas de cálculo de las pensiones, reducir el nivel global de las prestaciones y diversificar las fuentes de financiación de la seguridad de los ingresos de las personas de edad, lo que incluye reformas estructurales como la introducción de cuentas individuales. Las discusiones sobre los sistemas de pensiones suelen girar en torno a las políticas de consolidación fiscal y a menudo hacen hincapié en la sostenibilidad financiera de dichos sistemas, en detrimento de otros principios establecidos en las normas de seguridad social de la OIT, como la universalidad, la solidaridad, la financiación colectiva, la adecuación y la previsibilidad de las prestaciones. Estos otros principios son imprescindibles

³⁶ Un sistema nacional de pensiones es «maduro» cuando adquiere una estructura demográfica estable respecto al número de personas que abonan cotizaciones y el número de jubilados, en un contexto de elevada cobertura de la población en el sistema.

³⁷ OIT, «*Social Protection Measures Throughout the World: January to December 2019*», *Social Protection Monitor*, 2019.

para asegurar que los sistemas de pensiones puedan garantizar la seguridad de los ingresos de las personas de edad, que es y debería seguir siendo el objetivo primordial de cualquier sistema de pensiones.

Protección social de la salud, incluida la atención de la maternidad

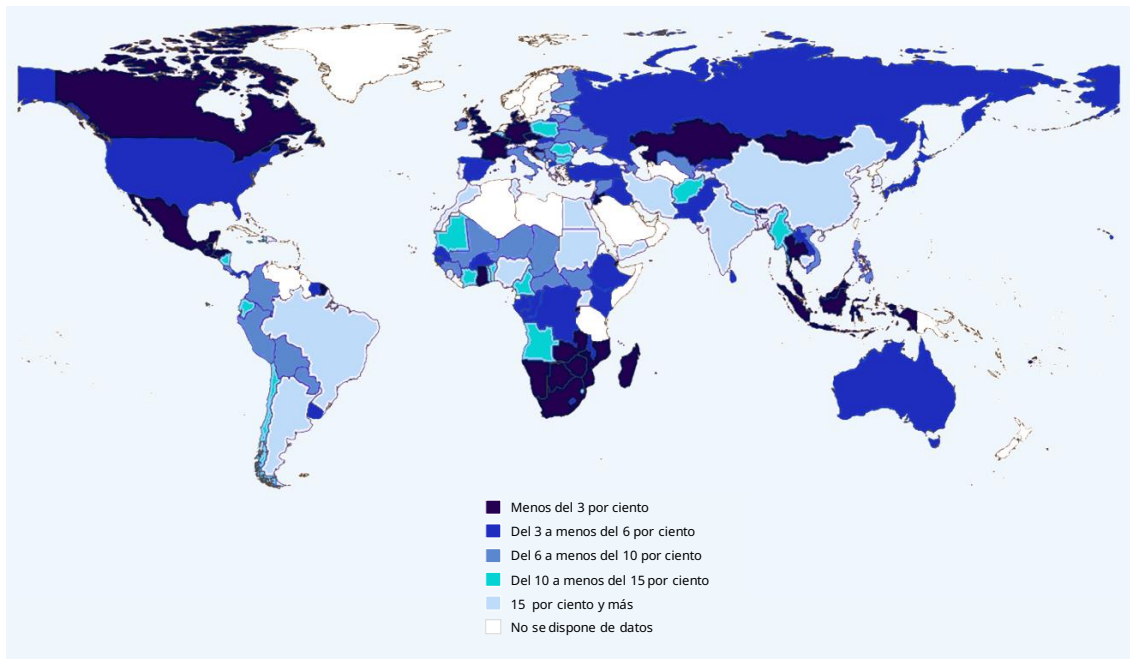
71. La adecuación de las prestaciones de atención de salud comprende dos factores: i) el grado en que las personas tienen acceso efectivo a los servicios de atención de salud que necesitan, y ii) la proporción de los costos de los servicios de atención de salud que corren por cuenta de las personas, como se desprende de los indicadores 3.8.1 y 3.8.2 de los ODS.
72. La mitad de la población mundial no tiene acceso a los servicios esenciales que necesitan, aunque a este respecto existen grandes diferencias de un país a otro ³⁸. La mayoría de los países han realizado progresos en lo tocante al acceso efectivo a servicios relacionados con la salud reproductiva, materna, neonatal e infantil, así como al tratamiento y prevención de enfermedades infecciosas (en particular la tuberculosis, el VIH y el sida, y la malaria) ³⁹. Un elemento central de la disponibilidad de los servicios de atención de salud es la contratación y retención de personal calificado en el sector sanitario. Ello supone la creación de empleos decentes en este sector, donde actualmente existe un déficit de 17,4 millones de trabajadores (2018), que se prevé aumente de aquí a 2030.
73. Cada año, 808 millones de personas en todo el mundo (estimación de 2018) incurren en gastos sanitarios catastróficos, es decir, gastos directos por una cuantía superior al 10 por ciento del consumo o los ingresos anuales de los hogares, que conllevan un importante riesgo de pobreza (véase el gráfico 2.12). Según estudios recientes, incluso los gastos sanitarios no catastróficos tienen un efecto importante en el empobrecimiento, sobre todo en las zonas rurales ⁴⁰. La coyuntura actual plantea retos y ofrece oportunidades para promover una protección social de la salud basada en los principios de la equidad y la solidaridad. En concreto, las personas en el quintil de ingresos más bajos y los habitantes de zonas rurales siguen estando a la zaga y mejorar su situación debería constituir una prioridad. Promover la protección social de la salud en el marco de los sistemas de protección social, en coordinación y articulación con otras garantías de protección social durante todo el ciclo de vida, abre la posibilidad de abordar otros determinantes clave de la salud.

³⁸ Daniel R. Hogan *et al.*, «Monitoring Universal Health Coverage within the Sustainable Development Goals: Development and Baseline Data for an Index of Essential Health Services», *Lancet Global Health* 6, núm. 2 (2018), e152-e168.

³⁹ OMS y Grupo del Banco Mundial, *Seguimiento de la cobertura sanitaria universal: Informe de monitoreo global*, 2017.

⁴⁰ Adam Wagstaff *et al.*, «Progress on Impoverishing Health Spending in 122 Countries: A Retrospective Observational Study», *Lancet Global Health* 6, núm. 2 (2018), e180-e192.

► **Gráfico 2.12. Incidencia del gasto catastrófico en salud, porcentaje de la población (indicador 3.8.2 de los ODS), último año disponible**



Nota: El gasto catastrófico en salud se define como un gasto en salud superior al 10 por ciento del consumo o los ingresos del hogar.

Fuentes: OMS y Grupo del Banco Mundial, *Tracking Universal Health Coverage: 2017 Global Monitoring Report*, 2017.

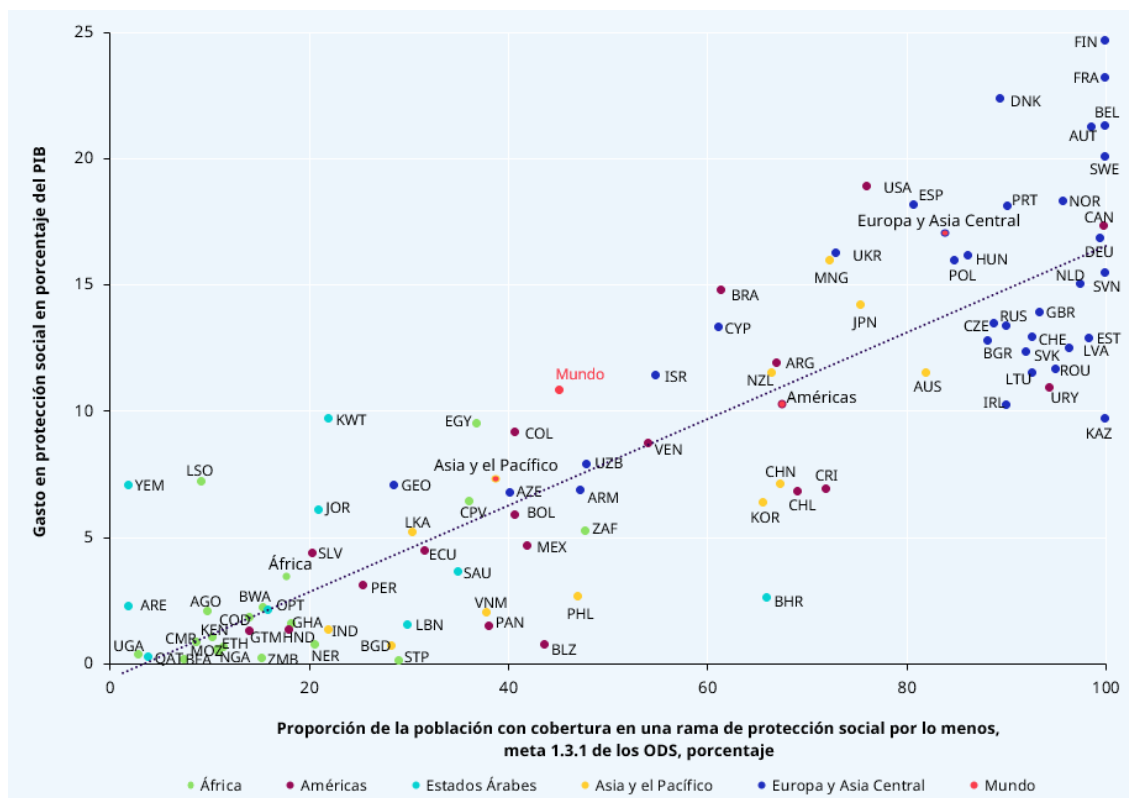
2.4. Inversión en protección social

74. Es preciso contar con los recursos necesarios para corregir las deficiencias en la cobertura de protección social y en la adecuación de las prestaciones, asegurando al mismo tiempo la sostenibilidad financiera del sistema (véase el gráfico 2.13). La inversión insuficiente en protección social, especialmente en África, Asia y los Estados Árabes, es uno de los obstáculos para el crecimiento y la consecución de los ODS ⁴¹. La crisis de la COVID-19 ha puesto de manifiesto las graves repercusiones del nivel inaceptablemente elevado del déficit de cobertura y el bajo nivel de la inversión en protección social; el resultado es que los países en desarrollo necesitan invertir 1,2 billones de dólares de los Estados Unidos adicionales —lo que equivale al 3,8 por ciento de su producto interno bruto (PIB)— para cubrir el déficit de financiación anual necesaria para establecer los pisos nacionales de protección en 2020. El monto de este déficit de financiación correspondiente a los países de ingresos bajos asciende a 77 900 millones de dólares de los Estados Unidos, el equivalente al 15,9 por ciento de su PIB ⁴².

⁴¹ OIT, *Informe Mundial sobre la Protección Social 2014/15: Hacia la recuperación económica, el desarrollo inclusivo y la justicia social*; OIT, *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019*.

⁴² OIT, «Brechas en el financiamiento de la protección social: Estimaciones mundiales y estrategias para los países en desarrollo en el contexto de la crisis de la COVID-19 y más allá», 2020.

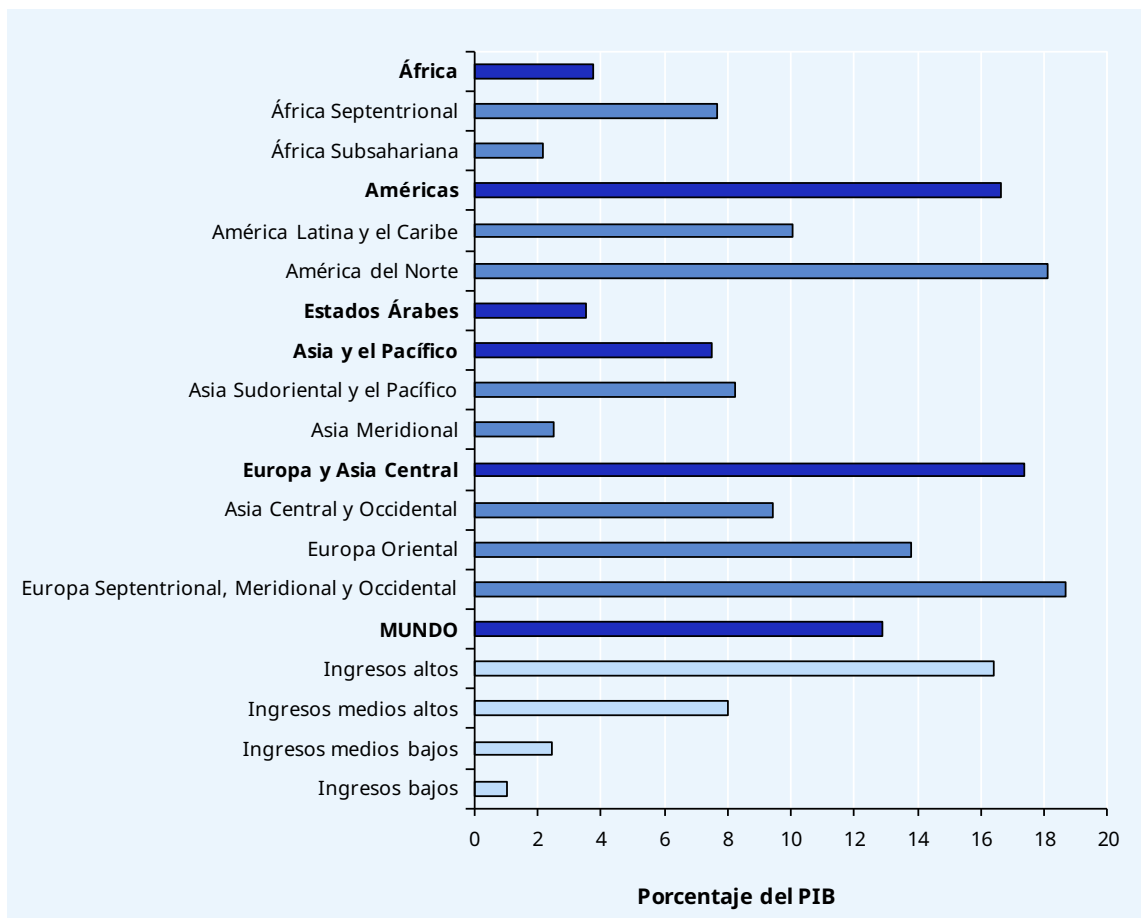
► **Gráfico 2.13. Gasto público en protección social (indicador 1.a.2 de los ODS) y cobertura de la protección social (indicador 1.3.1 de los ODS) (excluida la salud en ambos casos), últimos datos disponibles**



Fuentes: OIT, [Base de datos sobre la protección social en el mundo](#), basada en la Encuesta de Seguridad Social; FMI.

75. El gasto promedio de los países en protección social (sin incluir la protección de la salud) es de un 12,8 por ciento del PIB, pero el nivel de gasto varía considerablemente en función de las regiones y del nivel de desarrollo económico (véase el gráfico 2.14). Mientras que los países de ingresos altos invierten en promedio un 16,4 por ciento del PIB, los países de ingresos medios altos gastan aproximadamente la mitad de esta cifra (8 por ciento) y los países de ingresos medios bajos y de ingresos bajos solo gastan el 2,5 y el 1 por ciento, respectivamente.

► **Gráfico 2.14. Gasto público en protección social (excluida la salud), por regiones y nivel de ingresos, en porcentaje del PIB, último año disponible**



Nota: Las estimaciones regionales y mundiales están ponderadas en función del PIB.

Fuentes: OIT, [Base de datos sobre la protección social en el mundo](#), basada en la Encuesta de Seguridad Social; FMI.

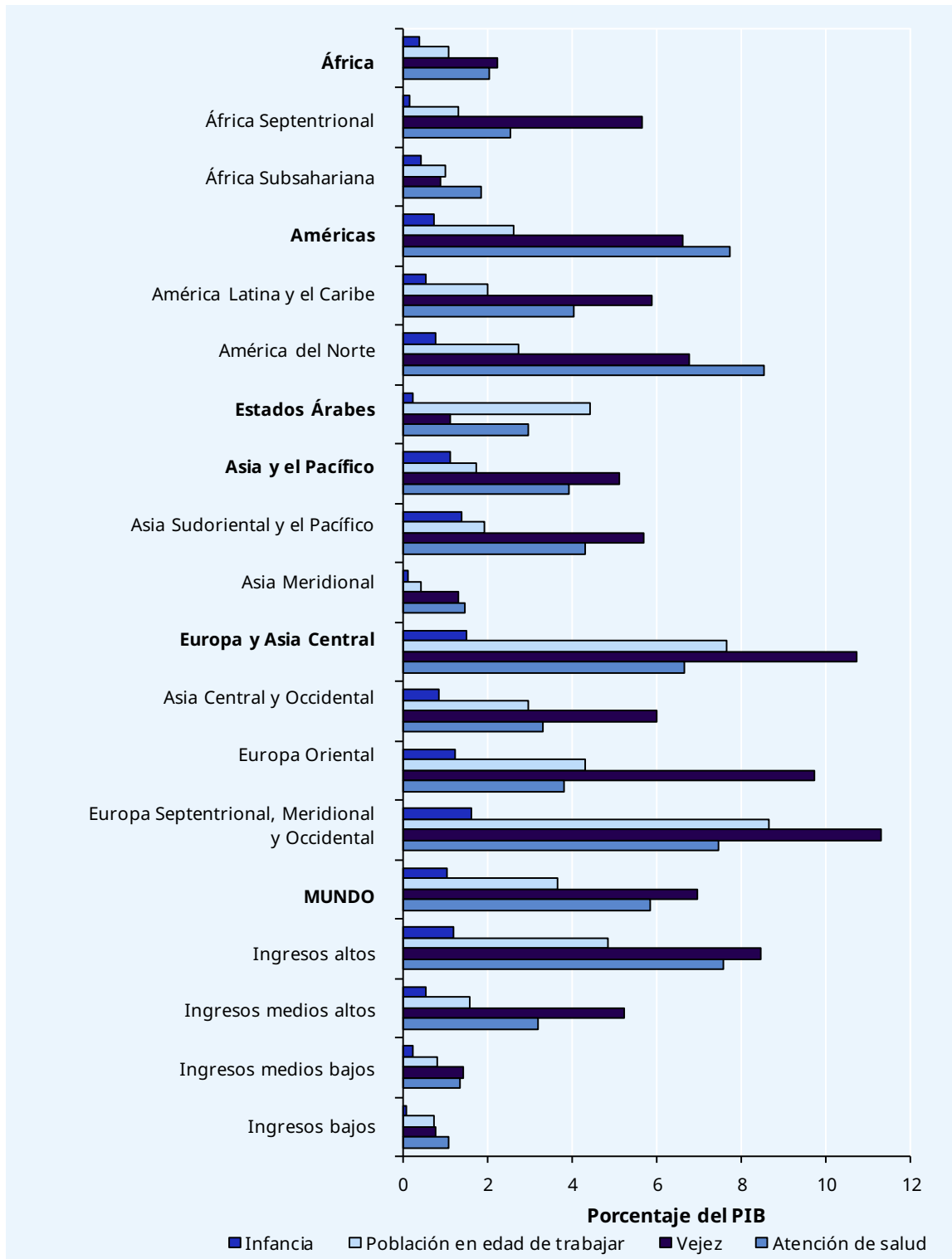
Inversión en protección social de la infancia

76. El gasto en prestaciones familiares y por hijos a cargo (de 0 a 14 años) equivale en promedio al 1,1 por ciento del PIB, lo que es indicativo de un nivel de inversión insuficiente que incide tanto en el bienestar general de los niños (un niño de cada cinco vive en condiciones de pobreza extrema)⁴³ y su desarrollo a largo plazo como en el futuro desarrollo económico y social de los países en que viven, en particular en lo que respecta a las condiciones para poner fin al trabajo infantil⁴⁴. Si bien el gasto en prestaciones a la infancia equivale aproximadamente al 2 por ciento del PIB en Europa Septentrional, Meridional y Occidental y en países del Pacífico, las tasas de gasto siguen situándose muy por debajo del 1 por ciento del PIB en casi todas las demás partes del mundo y, en particular, en los países de ingresos medios bajos y de ingresos bajos, aun cuando los niños representan un importante porcentaje de la población (véase el gráfico 2.15).

⁴³ OIT y UNICEF, *Towards Universal Social Protection for Children: Achieving SDG 1.3*.

⁴⁴ Las transferencias monetarias para la infancia y las familias son uno de los principales factores que inciden en la reducción del trabajo infantil. Véase OIT, *Ending Child Labour by 2025: A Review of Policies and programmes*, segunda edición, 2018.

► Gráfico 2.15. Gasto por función de protección social, último año disponible



Nota: Las estimaciones regionales y mundiales están ponderadas por el PIB.

Fuentes: OIT, [Base de datos sobre la protección social en el mundo](#), basada en la Encuesta de Seguridad Social; OMS, [Base de datos sobre el gasto mundial en salud](#).

Inversión en protección social de la población en edad de trabajar

77. A escala mundial, menos de un tercio del total del gasto público en protección social no relacionada con la salud, un 3,6 por ciento del PIB, se destina al pago de prestaciones para las personas en edad de trabajar (véase el gráfico 2.15). Ello incluye prestaciones de maternidad, prestaciones de desempleo, prestaciones por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, prestaciones por discapacidad y prestaciones de asistencia social general ⁴⁵. Las variaciones regionales con respecto a esta cifra global son significativas, oscilando desde un 0,4 por ciento en Asia Meridional hasta un 8,7 por ciento en Europa Septentrional, Meridional y Occidental. El gasto en protección social para las personas en edad de trabajar representa entre un cuarto del gasto en protección social no relacionada con la salud en África y la mitad de este gasto en América Latina y Oriente Medio.

Inversión en protección social de las personas de edad

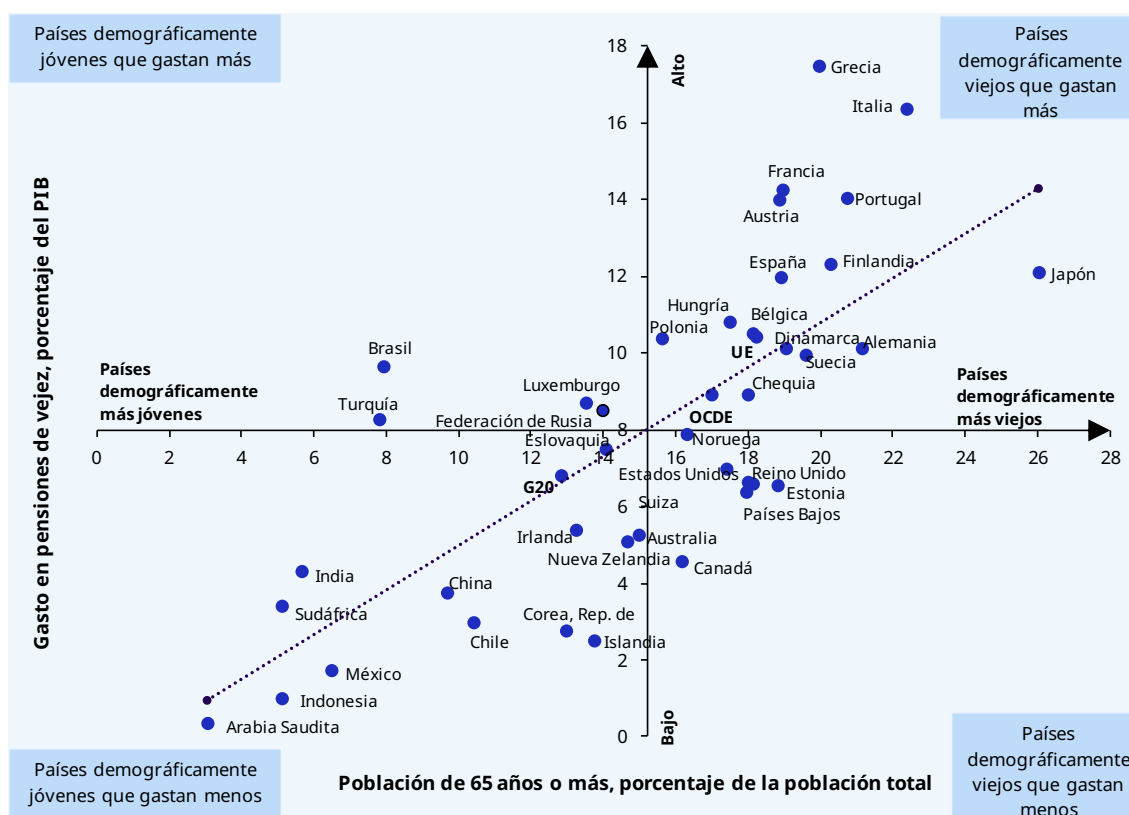
78. A escala mundial, el gasto público de seguridad social en pensiones y otras prestaciones destinadas a las personas de edad equivale en promedio al 6,9 por ciento del PIB (véase el gráfico 2.15), oscilando entre menos de un 1 por ciento en los países de ingresos bajos y más del 8 por ciento en los países de ingresos altos. En los niveles de gasto de los regímenes nacionales de pensiones públicas influye una combinación de factores complejos, en particular la estructura demográfica, la cobertura efectiva, la adecuación de las prestaciones, la magnitud relativa con respecto al PIB y las variaciones en la combinación de políticas públicas y privadas para la provisión de pensiones y servicios sociales ⁴⁶.

79. El gasto en pensiones y la proporción de personas de edad con respecto a la población total son dos factores estrechamente correlacionados (véase el gráfico 2.16). En algunos casos, un nivel de gasto relativamente bajo es indicativo de deficiencias en la cobertura y la adecuación, las cuales podrían llegar a ser incluso más apremiantes en el contexto del envejecimiento de la población.

⁴⁵ La información sobre el gasto en prestaciones de enfermedad no está disponible.

⁴⁶ Los datos se refieren al gasto en pensiones y, en la medida de lo posible, al gasto en otras prestaciones monetarias y en especie para las personas de edad, pero no al gasto en cuidados de larga duración.

► **Gráfico 2.16. Gasto público en pensiones de vejez, en porcentaje del PIB, y personas de edad, en porcentaje de la población total, último año disponible**



Fuentes: OCDE; OIT, [Base de datos sobre la protección social en el mundo](#), basada en la Encuesta de Seguridad Social; FMI; Naciones Unidas, World Population Prospects.

Inversión en protección social de la salud

80. La financiación insuficiente es la causa principal de los déficits en materia de atención esencial de salud y da lugar a un mayor riesgo de dificultades económicas y a la falta de acceso efectivo a servicios sanitarios adecuados.
81. Los dos mecanismos principales de financiación de la protección social de la salud son las cotizaciones al seguro social de salud (Bulgaria, Japón y Suriname) y los impuestos (Nueva Zelanda, Uzbekistán y República Bolivariana de Venezuela). En la práctica, los países que han logrado una cobertura universal o casi universal han solido recurrir a una combinación de fuentes de financiación que incluye cotizaciones sociales e impuestos (Filipinas, Rwanda, Tailandia, Viet Nam y países de Europa Occidental).
82. Los recursos públicos nacionales constituyen la principal fuente de financiación de la protección de la salud en los países en desarrollo. La proporción de estos recursos ha aumentado con respecto al porcentaje del gasto total en salud. En consecuencia, la proporción relativa de pagos directos abonados por los hogares en el momento de la prestación del servicio registró una disminución entre 2000 y 2016; la mayor disminución se produjo en la región de Asia Sudoriental, seguida de la región de África. Ahora bien, el porcentaje de pagos directos sigue siendo relativamente alto (el 44 por ciento, en promedio, del gasto actual en salud), lo que pone de manifiesto que es necesario aumentar la inversión pública y los recursos nacionales dedicados a la financiación de la protección de la salud. La disminución del porcentaje de gasto público general en salud que se produjo en este mismo periodo hace aún más patente la necesidad de propugnar un mayor margen fiscal para la

protección social de la salud y de encontrar mecanismos innovadores para movilizar recursos nacionales ⁴⁷. El porcentaje de recursos internos sigue siendo particularmente reducido en los países de ingresos medios bajos y de ingresos bajos, pues representa menos del 1,5 por ciento del PIB (véase el gráfico 2.14).

- 83.** El hecho de que la proporción de pagos directos en el gasto total en salud esté disminuyendo pero que su valor en términos monetarios esté aumentando se explica por un incremento de los costos de la atención de salud. Esta tendencia demuestra, por una parte, que en muchos países se han producido mejoras en la oferta de asistencia sanitaria y, por otra, que es indispensable adaptar las políticas de adquisición de los regímenes de protección social de la salud, prestando la debida atención al acceso equitativo a servicios de atención de salud de calidad ⁴⁸.

⁴⁷ Ke Xu et al., *Public Spending on Health: A Closer Look at Global Trends* (OMS, 2018).

⁴⁸ Xu et al., *Public Spending on Health*; Base de datos sobre el gasto mundial en salud (OMS 2020).

► Capítulo 3

Retos, oportunidades y respuestas de política para lograr la universalidad de la protección social

- 84.** A partir del examen de las tendencias más recientes, en este capítulo se lleva a cabo una evaluación de las respuestas y medidas de política adoptadas por los Miembros, y se determinan asimismo los principales retos, oportunidades, carencias y necesidades de los mandantes tripartitos con respecto al fortalecimiento de sus sistemas de protección social y el logro de la universalidad de la protección social. El capítulo se centra en tres retos importantes: 1) corregir las deficiencias en la cobertura y la adecuación; 2) fortalecer los sistemas nacionales de protección social, y 3) asegurar la sostenibilidad de dichos sistemas.
- 85.** Teniendo en cuenta los resultados del Estudio General de 2019 y el seguimiento de las respuestas a la crisis de la COVID-19, en este capítulo se examina en particular la forma en que los países han aplicado en sus legislaciones y marcos jurídicos las orientaciones contenidas en la Recomendación núm. 202, el Convenio núm. 102 y otras normas internacionales sobre seguridad social, y se discuten asimismo los retos que los países deben afrontar a fin de garantizar la aplicación de estas normas. Al proceder a este examen, en el capítulo se hace especial hincapié en la función del diálogo social en el establecimiento e implementación de sistemas de protección social, incluidos pisos sociales, así como en la participación de los interlocutores sociales en ambos procesos.
- 86.** A la luz de la Declaración del Centenario, en este capítulo se subraya el importante papel que desempeñan los sistemas nacionales de seguridad social tanto en la recuperación centrada en las personas como en las respuestas a una serie de desafíos persistentes, por ejemplo facilitar las transformaciones estructurales vinculadas a la evolución demográfica, el cambio climático, la globalización, los avances tecnológicos, y las transformaciones del mundo del trabajo que se derivan de ellas. Ello incluye el papel crucial de la protección social de prestar apoyo a las personas para facilitar las transiciones vitales y laborales, hacer realidad un enfoque del futuro del trabajo centrado en las personas y lograr un desarrollo sostenible sin que nadie quede a la zaga.

3.1. Corregir las deficiencias en materia de cobertura y adecuación y lograr la universalidad de la protección social

- 87.** A pesar de los progresos, la COVID-19 ha puesto de relieve los efectos nocivos de las deficiencias persistentes de cobertura y adecuación de muchos sistemas de protección social debidas a los elevados y, en algunos casos, crecientes niveles de informalidad y desigualdad, el limitado margen fiscal, la fragmentación institucional, la contraposición de prioridades y una serie de nuevos desafíos como el cambio climático, las transformaciones digitales y la evolución demográfica. Las nuevas modalidades de trabajo y los cambios en las relaciones laborales, conjugados con el debilitamiento de las instituciones del mercado de trabajo, contribuyeron al aumento de los niveles de desigualdad e inseguridad en muchas partes del mundo y debilitaron el contrato social implícito en muchas sociedades. Al mismo tiempo, la enérgica respuesta de protección social a la COVID-19 puso de manifiesto la función esencial de la protección social para salvaguardar la salud de las

personas, reducir y prevenir la pobreza y abordar la desigualdad, objetivos estos que conservan toda su pertinencia (metas 1.3, 5.4 y 10.4 de los ODS).

3.1.1. Corregir las deficiencias de cobertura

- 88.** Muchos países han corregido las deficiencias de cobertura mediante el establecimiento de pisos nacionales de protección social, haciendo especial hincapié en la extensión de la cobertura a los trabajadores de las economías informal y rural, garantizando la seguridad social para los trabajadores migrantes, eliminando las desigualdades por motivos de género, y tomando medidas para asegurar la cobertura de los trabajadores en todas las modalidades de trabajo, incluido el trabajo a través de plataformas digitales.

Extender la cobertura a los trabajadores de las economías informal y rural

- 89.** La pandemia de COVID-19 ha dejado muy claro que, en tiempos de crisis y en las etapas posteriores, las prestaciones de seguridad social reportan beneficios para los trabajadores, los empleadores y la sociedad en general. Los trabajadores se benefician del acceso efectivo a una atención de salud y a una seguridad del ingreso, factores que contribuyen a romper el círculo vicioso de vulnerabilidad, pobreza y exclusión social, y a promover los derechos humanos, la dignidad y el bienestar de todos ellos. Los empleadores se benefician de una mayor competitividad y una mayor productividad laboral, habida cuenta de que el acceso a una atención de salud incide positivamente en la salud de los trabajadores, reduce la tasa de absentismo laboral, aumenta la tasa de conservación del empleo y mejora la motivación del personal. Para las pequeñas y medianas empresas (pymes) y los trabajadores por cuenta propia que se esfuerzan por mantener a flote sus actividades, al igual que para los agricultores, en especial los pequeños productores, una protección social adaptada a sus necesidades puede facilitar la gestión de los riesgos, promover la resiliencia y propiciar inversiones productivas ⁴⁹. Por otra parte, el seguro social también reduce los riesgos económicos que conlleva para los empleadores su responsabilidad en caso de accidente de trabajo y enfermedad —como se ha visto durante la crisis de la COVID-19 ⁵⁰—, y de maternidad o despido ⁵¹. Para la sociedad en general, la extensión de la cobertura de seguridad social facilita la transición de la economía informal a la economía formal, propicia la transformación estructural hacia una economía con mejores niveles de productividad, permite la creación de más y mejores puestos de trabajo, y contribuye a una transición justa hacia una economía sostenible.
- 90.** El apoyo prestado durante la crisis de la COVID-19 ha demostrado que pueden y deben tomarse medidas destinadas a los trabajadores de la economía informal a fin de garantizar las protecciones necesarias y facilitar la transición a la economía formal a esta categoría de trabajadores ⁵². El paso desde las medidas de emergencia a una ampliación sostenible de

⁴⁹ La mayoría de los asalariados (aproximadamente el 70 por ciento) trabajan en microempresas y pequeñas empresas, muchas de las cuales están insuficientemente amparadas por leyes o sistemas formales o no lo están en absoluto. Véase OIT, *Small Matters: Global Evidence on the Contribution to Employment by the Self-employed, Micro-enterprises and SMEs* (resumen en español: *Lo pequeño importa: Datos mundiales sobre las contribuciones al empleo de los trabajadores independientes, las microempresas y las pymes*), 2019.

⁵⁰ OIT, *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*, 2020.

⁵¹ OIT, *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019*; Arvo Kuddo et al., *Balancing Regulations to Promote Jobs: From Employment Contracts to Unemployment Benefits* (Washington D.C., Grupo del Banco Mundial, 2015).

⁵² OIT, *Extending Social Protection to Informal Workers in the COVID-19 Crisis: Country Responses and Policy Considerations*, 2020.

la cobertura de estos trabajadores requiere una estrategia para eliminar varios de los obstáculos que dificultan su protección, en particular la exclusión de la cobertura jurídica, el escaso cumplimiento, la limitada capacidad contributiva, los ingresos bajos y volátiles, la falta de incentivos para afiliarse y la complejidad de los procedimientos administrativos. En el caso de los trabajadores rurales, encontrar soluciones que tengan en cuenta el carácter estacional de los ingresos, la ubicación remota y la agricultura de subsistencia es una condición indispensable para garantizar su acceso a la seguridad social⁵³. Los trabajadores indígenas y tribales podrían enfrentar además barreras culturales⁵⁴. Es necesario que las estrategias tengan en cuenta la diversidad de situaciones que se dan en la economía informal, así como la limitada capacidad contributiva de algunas categorías de trabajadores.

91. En los ejemplos de iniciativas que han dado buenos resultados en la extensión de la cobertura de protección social a los trabajadores de la economía informal se ha dado prioridad a los dos enfoques complementarios en materia de políticas que se indican a continuación⁵⁵.

Extensión de la cobertura mediante un mecanismo de seguro social y otros mecanismos contributivos

- Muchos países han extendido la cobertura del seguro social a trabajadores que anteriormente no estaban protegidos mediante la inclusión paulatina de otras categorías de trabajadores en el ámbito de la legislación laboral y de seguridad social, la promoción del cumplimiento y la adaptación de los procedimientos de registro, los mecanismos de recaudación de cotizaciones y otros procedimientos administrativos en función de las circunstancias específicas de cada categoría.
- Los ejemplos de aplicación de este mecanismo incluyen: medidas para tener en cuenta el factor estacional al diseñar las modalidades de cotización de los trabajadores y los productores al régimen de pensiones rurales (Brasil); alianzas de colaboración con cooperativas y asociaciones profesionales (Costa Rica y Filipinas); introducción de categorías de cotización para facilitar la cobertura del seguro social a los trabajadores por cuenta propia (Cabo Verde y Mongolia); establecimiento de un régimen para los trabajadores no asalariados (Argelia); medidas para facilitar la cobertura de las trabajadoras domésticas en el seguro de maternidad y desempleo (Sudáfrica); extensión de la protección de la salud mediante un régimen de cotización adaptado (Rwanda), y medidas para facilitar el registro de microempresas y la recaudación de impuestos/cotizaciones mediante mecanismos de monotributo (Argentina, Brasil y Uruguay).
- En todos los ejemplos indicados se da prioridad a la cobertura obligatoria; por el contrario, otros países propugnan la extensión de la cobertura del seguro social a trabajadores y microempresarios de la economía informal con carácter voluntario, aunque con resultados más limitados.
- Uno de los elementos fundamentales de la estrategia de extensión es la sensibilización sobre la importancia de la seguridad social y los derechos y obligaciones conexos. Por

⁵³ FAO y OIT, *Extender la protección social a las poblaciones rurales: perspectivas para un enfoque común de la FAO y la OIT*, 2021; OIT, *Extensión de la protección social a la economía rural*, 2019.

⁵⁴ OIT, *Protección social para los pueblos indígenas*, 2018.

⁵⁵ ILO, *Extending Social Security to Workers in the Informal Economy: Lessons from International Experience*, 2019.

ejemplo, los planes de estudio de la enseñanza primaria, secundaria y terciaria del Uruguay, así como sus programas de formación profesional y de fomento de la iniciativa empresarial, incluyen cursos y actividades de sensibilización sobre la seguridad social. Las alianzas con las organizaciones de trabajadores y de empleadores, incluidas las organizaciones de trabajadores rurales, también son de suma importancia.

- La extensión de los mecanismos de seguridad social a grupos más amplios de categorías de trabajadores que hasta entonces no contaban con cobertura también contribuye a una financiación más sostenible y equitativa del sistema de protección social, ya que ello permite compartir la carga financiera en función de la capacidad contributiva, y promover al mismo tiempo una ampliación gradual de la base impositiva mediante un proceso a largo plazo de formalización de la economía. Sin embargo, a corto plazo tal vez sea necesario asignar recursos fiscales para promover la inclusión de trabajadores con una capacidad contributiva más limitada.

Extensión de la cobertura mediante regímenes de protección social y otros mecanismos financiados con impuestos

- Muchos países han extendido la cobertura mediante prestaciones financiadas con impuestos y, en gran medida, con recursos públicos derivados de los ingresos fiscales, la explotación de recursos minerales y ayudas externas. Muchos trabajadores de la economía informal no reúnen las condiciones para acogerse a programas de lucha contra la pobreza, pero otros programas más inclusivos definidos por la legislación nacional y que abarquen sectores amplios de la población pueden proporcionar el apoyo a los ingresos y el acceso a la atención de salud que tanto se necesitan.
- Los ejemplos de aplicación de este mecanismo incluyen: prestaciones familiares y por hijos a cargos (Argentina, Brasil y Mongolia); pensiones sociales (Lesotho, Mauricio, Namibia, Nepal, Sudáfrica y Timor-Leste); extensión de la protección de la salud financiada mediante una combinación de impuestos y cotizaciones (Colombia, Gabón, Ghana, México, Rwanda y Tailandia), y programas públicos de empleo (Etiopía y India). Además, muchos países prestaron apoyo a los trabajadores informales en el marco de su respuesta a la COVID-19 ⁵⁶.
- Todos estos enfoques reconocen que la inversión en las personas a través de la protección social no solo contribuye al desarrollo social y económico, sino que permite a los trabajadores y empresarios beneficiarse de las oportunidades de un mundo del trabajo en transición.

92. De conformidad con la Recomendación núm. 202 y la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204), la mayoría de los países que han logrado extender significativamente la cobertura a los trabajadores de la economía informal han combinado ambos enfoques con arreglo a políticas de protección social específicas y en el marco de una estrategia más amplia para facilitar la transición de la economía informal a la economía formal ⁵⁷. Estas estrategias de carácter más amplio son fundamentales para crear condiciones favorables a la formalización de las empresas y el empleo, promover la mejora de la productividad, el desarrollo de competencias, la

⁵⁶ OIT, *Towards solid social protection floors? The role of non-contributory provision during the COVID-19 Crisis and beyond*, 2021.

⁵⁷ OIT, *Towards solid social protection floors?*, recuadro 2; OIT, *Independent High-level Evaluation: ILO's Strategy and Actions towards the Formalization of the Informal Economy, 2014-2018*, Oficina de Evaluación, 2019.

evolución tecnológica, los modelos de transformación rural incluyentes, y mejorar el acceso a los mercados y a las cadenas de valor, sobre todo de las pequeñas empresas y los trabajadores por cuenta propia, así como la coherencia entre las políticas sectoriales y las políticas de protección social y desarrollo rural.

Garantizar la seguridad social a los trabajadores migrantes

93. El acceso a la protección social plantea dificultades específicas a los trabajadores migrantes y a sus familias en razón del carácter restrictivo de los marcos jurídicos y las reglamentaciones administrativas, y de la falta de coordinación en los países y entre los países de origen y de destino. Además, muchos migrantes, en particular las mujeres, trabajan en sectores de la economía que tienden a caracterizarse por un nivel de cobertura de seguridad social relativamente bajo (por ejemplo el trabajo doméstico o la agricultura, en donde el trabajo a tiempo parcial, el trabajo temporal y el trabajo estacional son muy habituales), lo que ha contribuido a que se hayan visto afectados de forma desproporcionada por la crisis de la COVID-19⁵⁸.
94. Para proteger el derecho de los trabajadores migrantes a la seguridad social y evitar que se produzcan efectos adversos en el mercado de trabajo es indispensable asegurar que el trato que se dé a estos trabajadores en el sistema de seguridad social sea el mismo que se da a los trabajadores nacionales. Las normas de la OIT proporcionan un marco jurídico internacional para la protección del derecho a la seguridad social de los trabajadores migrantes con arreglo a un conjunto de principios básicos⁵⁹. Aunque se han firmado muchos acuerdos bilaterales y multilaterales de seguridad social entre países de acogida y países de origen que prevén la portabilidad de los derechos y prestaciones de protección social, la cobertura de los acuerdos existentes todavía es relativamente limitada⁶⁰. En algunos documentos acordados recientemente por la comunidad internacional se hace referencia explícita a la importancia de la protección social de los migrantes, y se reitera el llamamiento para mejorar su acceso a la protección social y la portabilidad de sus derechos⁶¹. También revisten mucha importancia las medidas complementarias para abordar obstáculos prácticos, por ejemplo las campañas de comunicación, los servicios sociales y jurídicos, las medidas para facilitar el registro, los servicios de atención de salud que tienen en cuenta la situación migratoria, la formación previa a la partida y la disponibilidad de materiales en los idiomas pertinentes.
95. Los déficits de trabajo decente y las dificultades económicas son dos de los principales factores que fomentan la migración. Así pues, reforzar los sistemas de seguridad social, incluidos los pisos sociales, en los países de origen y de destino no solo va a atenuar las vulnerabilidades y la exclusión social, sino que va a abordar una de las causas profundas de la migración. La función y el impacto del trabajo decente (incluida la protección social), así como la incidencia en el desarrollo sostenible de la migración ordenada, segura y regular

⁵⁸ OIT, *Protección social para los trabajadores migrantes: una respuesta necesaria a la crisis de la COVID-19*, 2020.

⁵⁹ Estos principios incluyen la igualdad de trato, la conservación de los derechos adquiridos, el pago de prestaciones en el extranjero (portabilidad) y la subsiguiente continuidad de los cuidados, la determinación de la legislación aplicable, la conservación de los derechos en curso de adquisición (totalización), y la asistencia administrativa.

⁶⁰ Clara van Panhuys *et al.*, *Migrant access to social protection under Bilateral Labour Agreements: A Review of 120 Countries and Nine Bilateral Arrangements*, Extensión de la Seguridad Social (ESS), documento de trabajo núm. 57 (OIT, 2017).

⁶¹ OIT, *Resolución relativa a la gobernanza equitativa y eficaz de la migración laboral*, Conferencia Internacional del Trabajo, 106.ª reunión, Ginebra (2017); *Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 71/1, Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, A/RES/71/1* (2016), y Agenda de Acción de Addis Abeba: *Monitoring commitments and actions*, primer informe, 2016.

de las personas, han sido ampliamente reconocidas y se reflejan en las metas 8.8 y 10.7 de los ODS.

96. Encontrar una solución adecuada a estas dificultades no es tarea fácil; así pues, para formular e implementar políticas que a la larga aseguren un acceso efectivo a la protección social para todos los trabajadores, migrantes y nacionales por igual, es necesario entablar un diálogo interregional e intrarregional, celebrar consultas tripartitas, reforzar las capacidades institucionales, y contar con mejores datos y tecnologías de la información.

Corregir las deficiencias en la cobertura de las mujeres

97. El impacto particularmente severo de la COVID-19 en las mujeres ha puesto de relieve algunos de los factores subyacentes a las deficiencias, que siguen siendo significativas, en la cobertura de seguridad social de las mujeres, en particular niveles más elevados de trabajo a tiempo parcial, trabajo temporal y empleo informal (sobre todo empleo informal por cuenta propia) en sectores de la economía muy expuestos al virus y caracterizados por bajos niveles de remuneración y un porcentaje desproporcionadamente elevado de trabajo no remunerado; todo ello se traduce en una menor participación en la fuerza de trabajo, insuficientes oportunidades de empleo decente y disparidad salarial por motivos de género. En buena medida, todo ello está asociado a pautas persistentes de desigualdad, discriminación y desventajas estructurales ⁶².
98. La introducción en muchas partes del mundo de pensiones financiadas con impuestos ha permitido garantizar por lo menos un nivel básico de seguridad del ingreso para muchas mujeres de edad que nunca tuvieron la posibilidad de cotizar cuando se encontraban en edad de trabajar (por ejemplo en Kenya, Namibia, Nepal y Sudáfrica). Sin embargo, las mujeres que dependen exclusivamente de pensiones financiadas con impuestos suelen verse perjudicadas por el bajo nivel de las prestaciones. Por otra parte, en los países donde las pensiones financiadas con impuestos están supeditadas a la comprobación de recursos, muchas mujeres de edad podrían no beneficiarse de esta fuente de ingresos debido a la aplicación de criterios estrictos de elegibilidad o por su temor a la estigmatización ⁶³. Las pensiones contributivas que tienen en cuenta la perspectiva de género y están basadas en la financiación colectiva y solidaria son decisivas para ofrecer una adecuada cobertura del régimen de pensiones para mujeres, sobre todo si incluyen créditos por cuidados para reconocer y recompensar los periodos dedicados al cuidado de los hijos y otros miembros de la familia, y aseguran un nivel mínimo en consonancia con lo establecido en las normas internacionales sobre seguridad social ⁶⁴.
99. Extender las prestaciones monetarias de maternidad y la atención sanitaria a la maternidad a mujeres que hasta ese momento no han tenido cobertura es sin duda una medida fundamental para asegurar la salud y el bienestar de las mujeres y de sus hijos; con todo, muchas mujeres, sobre todo en empleo por cuenta propia y formas vulnerables de empleo,

⁶² OIT, *Protección social universal para la dignidad humana, la justicia social y el desarrollo sostenible*, párr. 28; OIT, *Un paso decisivo hacia la igualdad de género: En pos de un mejor futuro del trabajo para todos*, 2019; Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, *Sistemas de protección social, acceso a los servicios públicos e infraestructura sostenible para la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas*, conclusiones convenidas en el 63.º período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (E/CN.6/2019/L.3), 2019.

⁶³ OIT, *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019*, 85-88; OIT, *Las mujeres en el trabajo, Tendencias 2016*, 2016.

⁶⁴ Elaine Fultz, *Pension Crediting for Caregivers: Policies in Finland, France, Germany, Sweden, the United Kingdom, Canada and Japan* (Washington D.C., Institute for Women's Policy Research, 2011); Christina Behrendt and John Woodall, «Pensions and other social security income transfers», en Janine Berg (ed.), *Labour Markets, Institutions and Inequality: Building Just Societies in the 21st Century* (Edward Elgar, 2015), 242-262.

no cuentan con una cobertura suficiente. Varios países lograron avances en sus esfuerzos para corregir las deficiencias de cobertura y adecuación, y promover la igualdad de género en el empleo, por ejemplo mediante la utilización del seguro social en lugar de los mecanismos de responsabilidad del empleador (Jordania), la extensión de la cobertura del seguro social a otras categorías de trabajadores (Sudáfrica y Viet Nam), y la mejora de las prestaciones de asistencia social de aquellas personas que no están cubiertas por los sistemas de seguro social (Mozambique) ⁶⁵. Además, la introducción de licencias de paternidad y licencias parentales equitativas desde el punto de vista del género también propicia una mayor participación de los padres en la crianza de los hijos y un reparto más equitativo de las responsabilidades familiares.

- 100.** Se han realizado progresos encomiables en el ámbito de la protección social de la salud, como demuestra el hecho de que varios países garanticen la salud reproductiva y den prioridad al acceso gratuito o asequible a servicios de atención médica prenatal y puerperal de calidad. Aun así, las mujeres tropiezan con dificultades para acceder efectivamente a servicios de atención de salud, sobre todo cuando no se han adoptado las disposiciones necesarias para garantizar la cobertura con independencia de la situación laboral e incluir a las personas con capacidad contributiva limitada, y cuando las normas sociales les impiden tomar decisiones sobre su propia salud.
- 101.** Además, las deficiencias de cobertura relacionadas con los cuidados de larga duración suelen afectar de forma desproporcionada a las mujeres: en primer lugar, porque representan un porcentaje más elevado de las personas que requieren cuidados de este tipo en razón de su mayor longevidad y, en segundo lugar, porque asumen una carga más importante de trabajo adicional no remunerado de prestación de cuidados, lo que impide aún en mayor medida su participación en el empleo remunerado y en la cobertura de seguridad social.

Asegurar la protección de los trabajadores en todas las formas de empleo

- 102.** La discusión en torno al futuro del trabajo y la COVID-19 ha suscitado un debate sobre la necesidad urgente de corregir las deficiencias de cobertura y adecuación que afectan a los trabajadores en diversas modalidades de empleo, por ejemplo el trabajo a través de plataformas y, más en general, el empleo temporal, el trabajo a tiempo parcial, el empleo por cuenta propia y el trabajo a través de empresas de trabajo temporal y otras relaciones de trabajo multipartitas. Si bien estas diversas formas de empleo suponen un mayor grado de flexibilidad para las empresas y los trabajadores, a menudo conllevan ingresos bajos y volátiles, un nivel más alto de inseguridad de los ingresos, condiciones de trabajo inadecuadas y derechos limitados o nulos en materia de seguridad social. Las diferencias en los costos laborales entre las diferentes formas de empleo pueden crear incentivos negativos para la contratación de trabajadores en formas de empleo aparentemente más baratas, lo que también puede ir en detrimento del principio de competencia equitativa entre las empresas. Las deficiencias en la cobertura del seguro social también aumentan el gasto actual y futuro en programas de asistencia social y de reducción de la pobreza que bien podrían resultar insostenibles a largo plazo.
- 103.** Se están discutiendo varias opciones de política sobre la forma en que las políticas y los sistemas de seguridad social podrían ajustarse a la naturaleza cambiante del trabajo y

⁶⁵ OIT, *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019*, cap. 3.2; OIT, *Maternity Cash Benefits for Workers in the Informal Economy*, Nota informativa sobre la protección social para todos, 2016; OIT, *Protección social universal para la dignidad humana, la justicia social y el desarrollo sostenible*, párrs. 441-444.

corregir las deficiencias de cobertura y adecuación. Algunos observadores argumentan que la protección social debería «disociarse» del empleo, limitarse a redes de seguridad para la población más desfavorecida, sustituirse por un salario básico universal y/o por planes de salud y de pensiones u otros regímenes individuales⁶⁶. Ahora bien, cabe preguntarse si esa disociación ofrece una alternativa viable⁶⁷. Los regímenes financiados con impuestos desempeñan un papel importante en la reducción de la pobreza, pero suelen ofrecer un nivel de prestaciones modesto con una limitada capacidad para mantener el nivel de vida de los trabajadores, atenuar las fluctuaciones de los ingresos y estabilizar la demanda agregada. El debilitamiento de las formas existentes de protección en favor de regímenes de carácter individual (cuentas individuales, seguro privado) con un potencial limitado de redistribución y mancomunación de los riesgos, tiende a exacerbar las desigualdades, inclusive por motivos de género, y a aumentar el riesgo de pobreza. Así pues, para responder plenamente a las necesidades de las personas en materia de seguridad social y alcanzar las metas 1.3, 3.8, 5.4, 8.5 y 10.4 de los ODS, los regímenes de seguro social inclusivos, basados en los principios de la mancomunación de los riesgos y la financiación solidaria y equitativa, al igual que las prestaciones financiadas con impuestos, deberían seguir desempeñando un papel fundamental a fin de asegurar una protección y una cobertura adecuadas.

- 104.** La recuperación de la COVID-19 y el futuro del trabajo requieren sistemas de protección social, incluidos pisos sociales, equitativos, incluyentes y sostenibles que permitan forjar una economía más sólida e inclusiva capaz de resistir los embates de crisis futuras. Muchos países decidieron ajustar sus respectivos sistemas a la evolución de las formas de trabajo y empleo, adoptando a tal efecto medidas encaminadas a asegurar una protección adecuada de los trabajadores en todas las formas de empleo, facilitar la portabilidad de los derechos, salvaguardar la sostenibilidad y garantizar un margen suficientemente amplio de redistribución mediante una combinación de impuestos y cotizaciones, y la COVID-19 ha tornado más apremiante la necesidad de acelerar estos esfuerzos⁶⁸. Por ejemplo, el G20 adoptó el compromiso conjunto de promover una protección social y una cobertura de seguridad social adecuadas para todos los trabajadores, incluidos aquellos en formas atípicas de empleo, y clasificar correctamente las relaciones de trabajo⁶⁹. La Recomendación del Consejo de la Unión Europea, de 8 de noviembre de 2019, plantea a los Estados miembros que «ofrezcan el acceso a una protección social adecuada a todos los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores por cuenta propia», de conformidad con los compromisos adquiridos con arreglo al pilar europeo de derechos sociales⁷⁰. En el marco de la respuesta a la COVID-19, varios países extendieron temporalmente las prestaciones monetarias por enfermedad, las prestaciones de desempleo y otras medidas

⁶⁶ Véase, por ejemplo, Grupo del Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2019: La naturaleza cambiante del trabajo*, 2019.

⁶⁷ OIT, *Trabajar para un futuro más prometedor*, Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo de la OIT, 2019; OIT, *Enfoques innovadores para garantizar una protección social universal para el futuro del trabajo*, Nota de información núm. 12 preparada para la segunda reunión de la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo, Ginebra, 2018.

⁶⁸ Véase, por ejemplo, OCDE, *Perspectivas de empleo de la OCDE 2019: El Futuro del Trabajo*, 2019; OIT, *Extending social security to workers in the informal economy*, 2021.

⁶⁹ G20, *Towards an Inclusive Future: Shaping the World of Work*, Declaración de la Reunión Ministerial de Trabajo y Empleo del G20, 2017; *G20 Labour and Employment Ministers*, Declaración de la Reunión Ministerial de Trabajo y Empleo del G20, 2020.

⁷⁰ Unión Europea, «Recomendación del Consejo, de 8 de noviembre de 2019, relativa al acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia (2019/C 387/01)», *Diario Oficial de la Unión Europea, El pilar europeo de derechos sociales en veinte principios*, principio 12.

de apoyo a los ingresos a categorías de trabajadores anteriormente excluidas, como los trabajadores que prestan servicios a través de plataformas digitales ⁷¹, y están examinando otras soluciones más permanentes. Con anterioridad a la COVID-19, varios países, en particular Argelia, China, Eslovaquia, Francia, Indonesia y el Uruguay, habían introducido una serie de mecanismos adaptados para extender la cobertura a los trabajadores por cuenta propia y a otras categorías de trabajadores vulnerables, como por ejemplo:

- mecanismos simplificados de recaudación de impuestos y cotizaciones para garantizar protección a todos los trabajadores y condiciones de competencia equitativa a las empresas;
- medidas para evitar la clasificación errónea de las relaciones de trabajo y ofrecer a los trabajadores una adecuada protección social y laboral ⁷²;
- medidas para adaptar los procedimientos de registro, recaudación de cotizaciones y abono de las prestaciones a las circunstancias y necesidades de categorías de trabajadores específicas;
- medidas para mejorar la coordinación y reducir la fragmentación en los sistemas de seguridad social, y para garantizar asimismo la portabilidad y transferibilidad de los derechos de los trabajadores itinerantes o que se desplazan debido a su ocupación, y
- medidas para garantizar, mediante soluciones adaptadas, la cobertura de los trabajadores que trabajan para varios empleadores y de aquellos que prestan servicios a través de plataformas digitales.

105. La Declaración del Centenario, basándose en las normas sobre seguridad social de la OIT que existen en la actualidad, proporciona a los Estados Miembros un marco sólido para formular e implementar este tipo de medidas coordinadas y reforzar así los sistemas de seguridad social con miras a una recuperación centrada en las personas y el futuro del trabajo. En este sentido, los principios que se indican a continuación son particularmente pertinentes a efectos de establecer sistemas de seguridad social, incluidos pisos sociales, más inclusivos y resilientes:

- Universalidad de la protección, la cobertura y el acceso efectivo: asegurar el acceso efectivo a todos los trabajadores en todas las formas de empleo, teniendo en cuenta su situación y sus necesidades, y reafirmando al mismo tiempo que la seguridad social es un componente que forma parte integral de los costos de la mano de obra y no representa un gravamen sobre esta.
- Adecuación: garantizar que los sistemas de protección social no solo prevengan la pobreza de forma eficaz, sino que además proporcionen ingresos de sustitución y protección económica adecuados con respecto a la salud, de manera equitativa y sostenible.

⁷¹ OIT, «Respuestas de la Protección Social a la Crisis de COVID-19 en todo el mundo», *Social Protection Monitor*, 2020. OIT, 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, 2020; OIT, Protección contra el desempleo en la crisis de la COVID-19: Respuestas de los países y consideraciones de política, 2020.

⁷² OIT, *Promover el empleo y el trabajo decente en un panorama cambiante*, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (artículos 19, 22 y 35 de la Constitución), 2020.

- Transferibilidad/portabilidad: garantizar que los sistemas de protección social apoyen positivamente la movilidad de los trabajadores en el mercado laboral, y tengan en cuenta la transformación estructural del mercado de trabajo y la economía.
 - Transparencia: garantizar que todos los actores sean plenamente conscientes de sus derechos y responsabilidades; que el marco jurídico prevea criterios de admisibilidad y derechos claros y previsible; y que los procedimientos administrativos sean lo más claros y sencillos posible y aprovechen plenamente el potencial de la tecnología digital, prestando atención a la protección de la privacidad y los datos personales.
 - Distribución del riesgo: asegurar que el nivel de distribución del riesgo del sistema de protección social sea apropiado, en particular con respecto a la solidaridad en la financiación mediante mecanismos de financiación colectiva, e impida que los trabajadores asuman, a título individual, un nivel indebido de riesgo económico y financiero.
 - Igualdad de género: garantizar que los sistemas de protección social tengan en cuenta las realidades concretas que los hombres y las mujeres deben afrontar en el mercado de trabajo, el empleo y la sociedad, y promuevan la igualdad de género.
 - Sostenibilidad financiera y buena gobernanza: garantizar que la financiación de los sistemas de protección social sea sostenible y equitativa, y que su gestión y administración se lleven a cabo de manera eficiente.
- 106.** Las enseñanzas extraídas de la COVID-19 han puesto de manifiesto que es necesario reforzar con carácter urgente la coordinación de las políticas a fin de garantizar que los mecanismos de protección se ajusten adecuadamente a las circunstancias y necesidades de los trabajadores, y que se corrijan las deficiencias en la cobertura y la adecuación. Al mismo tiempo, el impacto de las medidas que se adopten también dependerá de la eficacia de la reglamentación laboral en su conjunto, sobre todo para impedir el incumplimiento deliberado de las normas que rigen la clasificación de las relaciones de trabajo, los salarios mínimos y las condiciones de trabajo.

3.1.2. Asegurar una protección adecuada

- 107.** Muchos países han hecho progresos significativos en la extensión de la cobertura, pero garantizar la adecuación de las prestaciones sigue planteando grandes dificultades. El logro de los ODS de aquí a 2030, en particular las metas 1.3 y 3.8, solo será posible si el nivel de las prestaciones de seguridad social es adecuado y responde a las necesidades de las personas, de conformidad con las normas de la OIT. No se trata únicamente del nivel y la calidad de las prestaciones, sino también de la capacidad de los sistemas de protección social para responder a nuevos desafíos y necesidades de forma sostenible.
- 108.** Los sistemas de protección social deberán asegurar por lo menos un nivel básico de seguridad social (piso social) a fin de garantizar la seguridad de los ingresos y un acceso efectivo, sin dificultades económicas, a servicios de atención de salud; asimismo, deberían alcanzar progresivamente niveles más elevados de protección, de modo que hagan plenamente efectivo el derecho de todas las personas a la seguridad social; para lograrlo es necesario celebrar exámenes periódicos con participación tripartita y consultas con otras organizaciones representativas de personas interesadas. Muchos países todavía tienen que alcanzar un nivel de las prestaciones que pueda considerarse adecuado en términos de las

normas de la OIT ⁷³. Algunos países de ingresos bajos no se deciden a mejorar la cobertura y la adecuación de las prestaciones por motivos relacionados con la competencia a escala mundial. En algunos casos, las políticas de consolidación fiscal o la incapacidad de ajustar periódicamente el nivel de las prestaciones en función de la evolución del costo de la vida han producido un deterioro del nivel de las prestaciones, de modo que estas resultan insuficientes para prevenir la pobreza; en muchos casos lo que corre peligro es la previsibilidad del nivel de las prestaciones. Por ejemplo, los objetivos de consolidación fiscal a menudo han ocupado un lugar preponderante en las discusiones en torno a los sistemas de pensiones, dándose prioridad a la sostenibilidad financiera en detrimento de otros principios establecidos en las normas de seguridad social de la OIT como la universalidad, la solidaridad, la financiación colectiva, la adecuación y la previsibilidad de las prestaciones. Estos otros principios son imprescindibles para asegurar que los sistemas de pensiones puedan garantizar la seguridad de los ingresos de las personas de edad, que es y debería seguir siendo el objetivo primordial de cualquier sistema de pensiones. Como se señaló en la Mesa redonda tripartita sobre las tendencias y las reformas de las pensiones celebrada en diciembre de 2020, es importante que se tomen debidamente en cuenta todos los principios de la OIT, ya que restarle importancia a uno de ellos podría poner en peligro la sostenibilidad fiscal, social, económica y política del sistema de pensiones en su conjunto ⁷⁴.

- 109.** Si bien es esencial que los sistemas de protección social respondan a todas las necesidades y ofrezcan una protección integral, los sistemas de seguridad social de muchos países son incompletos; por ejemplo, pueden ofrecer acceso a atención de salud y pensiones de vejez, pero no brindar protección a la población en edad de trabajar en caso de maternidad, enfermedad y desempleo, como lastimosamente ha puesto al descubierto la crisis de la COVID-19.
- 110.** Incluso en los países comparativamente ricos, muchas personas consideran que los sistemas de protección social no responden a sus necesidades. Una encuesta reciente realizada en países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) puso de manifiesto que menos de uno de cada cuatro de los encuestados en los 21 países incluidos en dicha encuesta opinaba que podía recibir sin dificultad prestaciones públicas en caso de necesidad, y solo una minoría consideraba que el acceso no planteaba dificultades ⁷⁵. Ahora bien, los resultados de la encuesta también mostraban que, en general, los países con una inversión relativamente alta en protección social tendían a alcanzar niveles de satisfacción más altos que los países con un gasto relativamente bajo, aunque se observaba un importante grado de variación a este respecto.
- 111.** El rango y el alcance de las disposiciones de protección social, así como el nivel mínimo que se considera socialmente aceptable, pueden variar en cada sociedad; en cualquier caso, asegurar una protección adecuada e integral en consonancia con las normas de la OIT es indispensable para eliminar la pobreza, reducir las desigualdades de forma sostenible, promover la solidaridad intergeneracional y revitalizar el contrato social.

⁷³ Estas incluyen normas mínimas sobre el nivel de las prestaciones monetarias periódicas de los diversos tipos de regímenes (incluidos el seguro social y la asistencia social) y sobre la gama de servicios de salud que deben ser objeto de cobertura, sin copagos o con copagos muy reducidos, complementadas con otros convenios y recomendaciones de la OIT que establecen indicadores de referencia más altos. Véase OIT, *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019*, anexo III.

⁷⁴ OIT, *Report on the Tripartite Round Table on Pension Trends and Reforms*, 30 de noviembre a 4 de diciembre de 2020, de próxima publicación.

⁷⁵ OCDE, *Risks that Matter: Main Findings from the 2018 OECD Risks that Matter Survey*, 2019; y anexo en línea ([Annex 2 – A2.1.2 y A2.1.3](#)).

3.1.3. Apoyo en las transiciones vitales y laborales

- 112.** En vista de las exigencias cada vez mayores que se impondrán a los sistemas de seguridad social en el futuro, es necesario que las políticas y los sistemas tengan más en cuenta las necesidades de las personas y les permitan gestionar más eficazmente las transiciones vitales y laborales, en particular en el contexto de las transformaciones estructurales, las perturbaciones económicas y los desastres.
- 113.** En el contexto del envejecimiento de la población, abordar las necesidades en materia de cuidados de larga duración es un reto fundamental para muchos países, como se ha visto claramente durante la COVID-19. Mientras que en algunos países (por ejemplo Costa Rica y Suecia) los cuidados de larga duración forman parte de los sistemas nacionales de cuidados y de atención de salud, y en algunos otros se han establecido como una rama adicional del seguro social (por ejemplo en Alemania, Japón y República de Corea), en otros se están desarrollando actualmente este tipo de soluciones de política (por ejemplo en China)⁷⁶. Mejorar el acceso a servicios y prestaciones de cuidados de larga duración es fundamental para responder a las necesidades de las personas y tiene repercusiones más amplias en el sistema de atención de salud y en el trabajo decente. Un marco normativo más adecuado para los cuidados de larga duración, que traslade la carga de responsabilidad de los miembros de la familia no remunerados (en su mayoría mujeres) a trabajadores calificados en la provisión de cuidados, permite promover servicios de más calidad. Con ello también se evita la hospitalización innecesaria en centros de asistencia sanitaria secundaria y terciaria de aquellas personas que no tienen otras opciones. Al mismo tiempo, en los próximos años el sector de los cuidados va a ofrecer un gran potencial de creación de empleo decente, especialmente para las mujeres. Según estimaciones de la OIT, si los países invierten suficientemente en el sector de los cuidados de larga duración, este podría generar 30 millones de puestos de trabajo adicionales⁷⁷.
- 114.** Para que los niños puedan empezar su vida en las mejores condiciones posibles es esencial aumentar la inversión en prestaciones familiares y por hijos a cargo⁷⁸. La protección social es decisiva para obtener mejores resultados en educación y nutrición infantil, y fue de suma importancia para reducir en un 38 por ciento el trabajo infantil entre 2000 y 2016. Aun así, habida cuenta de que 152 millones de niños y niñas todavía realizan trabajo infantil, es urgente incrementar la inversión en protección social de la infancia, sobre todo en aquellas regiones en las que un bajo nivel de inversión coincide con una elevada tasa de trabajo infantil⁷⁹.
- 115.** Los servicios de asistencia a la infancia de calidad son un importante complemento de las prestaciones monetarias por hijos a cargo y las prestaciones monetarias para las familias, ya que facilitan el acceso a la educación preescolar y eliminan los obstáculos que impiden la participación de los padres en empleos decentes y productivos de la economía formal, sobre todo en el caso de las mujeres. Además, la introducción de prestaciones por paternidad (por ejemplo en la República Islámica del Irán) y de prestaciones parentales correctamente diseñadas que incentiven la participación de los padres (por ejemplo en Alemania y Suecia), son medidas que también sirven para promover el reparto más

⁷⁶ OIT, *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019*, cap. 5; y OIT, *Protección social universal para la dignidad humana, la justicia social y el desarrollo sostenible*.

⁷⁷ OIT, *El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente*, 2018.

⁷⁸ OIT y UNICEF, *Towards Universal Social Protection for Children: Achieving SDG 1.3*.

⁷⁹ OIT, *Estimaciones mundiales sobre el trabajo infantil: Resultados y tendencias, 2012-2016*, 2017.

- equitativo de las responsabilidades relacionadas con el cuidado de los hijos, y reconocer que tanto las madres como los padres son responsables del cuidado y la subsistencia de la familia, de conformidad con la meta 5.4 de los ODS sobre la igualdad de género y la Recomendación sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 165).
- 116.** Para apoyar las transiciones vitales y laborales y facilitar una transición justa de la economía a la luz del progreso tecnológico y el cambio climático es indispensable una coordinación efectiva de la protección social y las políticas de empleo. Por ejemplo, la protección contra el desempleo, si va acompañada de servicios de empleo, políticas de desarrollo de competencias y otras políticas de mercado de trabajo, proporciona una seguridad de los ingresos imprescindible para que los trabajadores puedan reciclarse, de ser necesario, y cambiar de trabajo ⁸⁰. Muchos países han reforzado sus regímenes de protección contra el desempleo (por ejemplo la República de Corea y Viet Nam) o introducido regímenes de este tipo (por ejemplo Malasia y Filipinas) vinculados con servicios de empleo ⁸¹.
- 117.** Los regímenes de protección social que tienen en cuenta a las personas con discapacidad pueden capacitarlas para que participen más plenamente en el mercado de trabajo y vivan de forma independiente en la comunidad, compensándolas de forma adecuada por los costos relacionados con la discapacidad ⁸².
- 118.** A fin de adaptar los sistemas de pensiones de vejez en función de la transformación del mundo del trabajo y el proceso de envejecimiento de la población es necesario facilitar la portabilidad de los derechos y las prestaciones en el contexto de la movilidad laboral, por ejemplo armonizando los regímenes de pensiones, asegurando al mismo tiempo la sostenibilidad financiera y la adecuación del nivel de las pensiones, y acompañando los aumentos necesarios de la edad de jubilación con medidas que promuevan el envejecimiento activo, de manera que no tenga repercusiones negativas en los trabajadores ni en la economía en general.
- 119.** Las políticas de empleo y protección social con perspectiva de género deben operar de forma complementaria a fin de propiciar una recuperación más vigorosa de la crisis y garantizar un futuro del trabajo centrado en las personas, en particular para los jóvenes que se incorporan al mercado de trabajo. Es un hecho que las transiciones vitales y laborales son ahora más frecuentes, de ahí que las personas tengan necesidad de un conjunto integral de prestaciones de protección social, competencias, oportunidades de empleo, y programas y medidas de mercado de trabajo (adecuación de la oferta y la demanda de empleo, formación y readaptación de las competencias, orientación profesional y apoyo a la iniciativa empresarial), así como acceso a servicios de asistencia de calidad y otros servicios sociales que también constituyen una fuente importante de empleo decente.

3.2. Reforzar los sistemas de protección social

- 120.** Es esencial reforzar los sistemas nacionales de protección social para asegurar el acceso universal de todas las personas a una protección integral y sostenible en el contexto de un

⁸⁰OIT, *Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos* 2015; OIT, *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo 2018: Sostenibilidad medioambiental con empleo*, 2018.

⁸¹ OIT, *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019*; Celine Peyron Bista y John Carter, *Unemployment protection: A good practices guide and training package: Experiences from ASEAN* (OIT, 2017).

⁸² OIT y Alianza Internacional de la Discapacidad (IDA), *Joint Statement: Towards Inclusive Social Protection Systems Supporting the Full and Effective Participation of Persons with Disabilities*, 2019.

mundo del trabajo en transición. Como interfaz directa entre el Estado y los ciudadanos, los sistemas de protección social constituyen un elemento importante de unas instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas, merezcan la confianza de las personas y promuevan sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible (ODS 16). La implementación efectiva de las políticas y estrategias nacionales de protección social sobre la base de marcos jurídicos claros y coherentes es fundamental para garantizar su eficacia.

- 121.** Para reforzar los sistemas de protección social y adaptarlos a nuevas condiciones es necesario formular políticas y estrategias nacionales de protección social eficaces basadas en el diálogo social, reforzar la gobernanza y la gestión de estos sistemas, mejorar la coordinación de las políticas de protección con otras políticas económicas y sociales, y mejorar la resiliencia y capacidad de estos sistemas para reaccionar en caso de crisis.

3.2.1. Formular, implementar y dar seguimiento a las políticas y estrategias nacionales de protección social basadas en un diálogo social nacional

- 122.** La estrategia bidimensional de la OIT para la extensión de la seguridad social hace hincapié en que es importante formular políticas y estrategias nacionales de protección social basadas en un diálogo social nacional. En los últimos años, muchos Estados Miembros han formulado y puesto en práctica estrategias de protección social con la participación de los interlocutores sociales y otras partes interesadas; todas ellas establecen una clara hoja de ruta para extender la protección social (tanto en la dimensión horizontal como en la dimensión vertical) y potenciar la coherencia y el carácter integral de estos sistemas nacionales ⁸³. En comparación con otras estrategias más limitadas de redes de seguridad para la población más desfavorecida o de reducción de la pobreza, este tipo de políticas sistémicas e integrales de protección social, que tienen en cuenta toda la gama de regímenes de seguridad social, presentan la ventaja de dar pie a un enfoque más estratégico para corregir las deficiencias de cobertura y adecuación, mejorar la coordinación y evitar duplicaciones, y crear sinergias con otras políticas económicas y sociales ⁸⁴.
- 123.** La participación de los interlocutores sociales en la formulación, implementación y seguimiento de las políticas nacionales de protección social es fundamental para asegurar que dichas políticas responden a las necesidades y circunstancias de las personas, y son objeto de un alto grado de responsabilidad compartida y de consenso ⁸⁵. La calidad del diálogo social es un factor determinante en este sentido, como lo demuestran las experiencias en países como Alemania, Australia y Sudáfrica, y la ausencia de este diálogo es, por el contrario, un obstáculo que impide el establecimiento de sistemas incluyentes, equitativos y sostenibles ⁸⁶. Un estudio reciente sobre políticas y estrategias nacionales de protección social muestra que solo en 9 de los 52 documentos estudiados se reconoce la participación de los interlocutores sociales ⁸⁷. Por otra parte, tras señalar que el marco institucional existente para el diálogo social a menudo era inadecuado para garantizar un proceso de diálogo nacional suficientemente representativo y efectivo, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) subrayó que los

⁸³ OIT, *Protección social universal para la dignidad humana, la justicia social y el desarrollo sostenible*, párr. 573.

⁸⁴ OIT, *Protección social universal para la dignidad humana, la justicia social y el desarrollo sostenible*, párr. 581.

⁸⁵ OIT, *Enseñanzas extraídas de un examen recapitulativo*.

⁸⁶ OIT, *Protección social universal para la dignidad humana, la justicia social y el desarrollo sostenible*, párr. 566.

⁸⁷ OIT y ONU-Mujeres, *Towards Universal, Gender-Responsive Social Protection? A Global Review of National Social Protection Policies*, 2019.

esfuerzos desplegados para organizar y poner en práctica un diálogo social participativo, incluyente y constructivo representaban una buena inversión, que dicho diálogo se traducía en un amplio apoyo social y político, conducía a un consenso sobre las opciones de política que resultaran del mismo y, en consecuencia, también generaba numerosos resultados económicos positivos⁸⁸. La experiencia de los diálogos nacionales basados en evaluaciones en varios países (por ejemplo en Belice, Kirguistán, Mongolia, Myanmar, Senegal, Tayikistán, Tailandia, Togo y Viet Nam) ha demostrado que la participación de los interlocutores sociales y otras organizaciones pertinentes y representativas de personas interesadas ha hecho más fácil la aplicación y asegurado un mayor éxito en la consecución de los objetivos de política⁸⁹.

3.2.2. Gobernanza y administración de los sistemas de protección social

Mejorar la gobernanza y la administración de los sistemas de protección social

124. La buena gobernanza y la administración eficiente son dos condiciones esenciales para la implementación efectiva de los sistemas de protección social y su extensión a grupos que hasta entonces carecían de cobertura⁹⁰. Promover la rendición de cuentas y la transparencia contribuye a mejorar la aceptación del sistema y a aumentar la confianza que los ciudadanos tienen en él. En los últimos años muchos Estados Miembros han introducido cambios para mejorar sus marcos jurídicos, como crear una base legal para las prestaciones financiadas con impuestos, reforzar y extender las prestaciones del seguro social y garantizar su sostenibilidad, y mejorar la coordinación de los regímenes de seguro social y los regímenes financiados con impuestos con las prestaciones en efectivo y en especie⁹¹.
125. El empleo de tecnologías digitales para la administración de los sistemas de protección social, incluidos sistemas de gestión e información y nuevos modelos de prestación de servicios, ha facilitado considerablemente la buena gobernanza y la administración eficiente, y la COVID-19 ha dado un nuevo impulso a su utilización. Las mejoras tecnológicas, como los sistemas de comunicación digital y los procedimientos automatizados, pueden contribuir en gran medida a optimizar los procedimientos administrativos, facilitar el acceso a los servicios y poner estos últimos más al alcance de las personas. Ahora bien, debe prestarse atención en todo momento a la protección de los datos personales y la privacidad, sobre todo en aquellos países en los que los marcos jurídicos sobre protección de datos todavía no están totalmente desarrollados; también es importante mantener una opción no digital para la prestación de servicios, de modo que las personas con escasas competencias digitales, que no tengan acceso a internet o cuyo acceso sea limitado, no se vean excluidas⁹².

⁸⁸ OIT, *Protección social universal para la dignidad humana, la justicia social y el desarrollo sostenible*, párrs. 568-569.

⁸⁹ OIT, *Protección social universal para la dignidad humana, la justicia social y el desarrollo sostenible*, párr. 566.

⁹⁰ OIT, *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019*; AISS, *Directrices de la AISS: Buena Gobernanza*, 2019 (acceso disponible para miembros de la AISS).

⁹¹ OIT, *Protección social universal para la dignidad humana, la justicia social y el desarrollo sostenible*, párr. 173.

⁹² Magdalena Sepúlveda Carmona, *Is Biometric Technology in Social Protection Programmes Illegal or Arbitrary? An Analysis of Privacy and Data Protection*, ESS, documento de trabajo núm. 59 (OIT, 2018).

Reducir la fragmentación, mejorar la coordinación y garantizar una prestación de servicios más eficaz

126. Uno de los principales desafíos que plantean los sistemas de protección social en muchos países es su alto grado de fragmentación en múltiples regímenes de seguro social y de asistencia social administrados por diferentes instituciones y, a menudo, con mecanismos de coordinación insuficientes. La coordinación eficaz entre los diversos mecanismos e instituciones es fundamental para garantizar la coherencia interna y la aplicación de un enfoque sistémico a efectos de la prestación eficaz de servicios, así como para facilitar la portabilidad y la transferibilidad de los derechos adquiridos en los diferentes regímenes, y evitar la duplicación y las brechas de cobertura⁹³. Muchos países, por ejemplo Bangladesh, el Canadá, Croacia y Ghana, han tomado medidas para reducir la fragmentación, reforzar los mecanismos de coordinación interna entre diferentes instituciones y entre estructuras administrativas a nivel central y local, y promover un enfoque más completo e integrado. Por ejemplo, en Ghana, los beneficiarios del programa de transferencias monetarias Empoderamiento contra la Pobreza quedan automáticamente afiliados al régimen nacional de seguro de salud con el fin de facilitar su acceso a los servicios de atención de salud. Azerbaiyán, China, la India, Mongolia, Sudáfrica y Tayikistán, entre otros países, han establecido diversos mecanismos integrados de prestación de servicios (por ejemplo «servicios de ventanilla única» o «ventanillas únicas») con el fin de facilitar el acceso, sobre todo de las poblaciones rurales, ofrecer una mayor variedad de prestaciones y servicios de protección social a costo reducido, y remitir a los beneficiarios a servicios de empleo complementarios y otros servicios. La CEACR subrayó la importancia de designar una entidad coordinadora que tuviera «la capacidad de establecer prioridades para el sistema de protección social, y de participar asimismo en la integración de políticas y prácticas de protección social dentro del marco más amplio de planificación para el desarrollo, como se sugiere en el párrafo 15 de la Recomendación»⁹⁴.

Seguimiento de los progresos alcanzados en el establecimiento de sistemas integrales de seguridad social

127. A fin de establecer sistemas integrales de seguridad social hacen falta mecanismos eficaces para el seguimiento de los progresos alcanzados en la ampliación de la cobertura y la adecuación del nivel de las prestaciones de protección social, de conformidad con lo indicado en la Recomendación núm. 202 (parte IV), en particular con respecto a la participación de los interlocutores sociales y otras partes interesadas, la necesidad de datos desglosados por sexo y el establecimiento de un marco jurídico para garantizar la seguridad y protección de la información personal de carácter privado contenida en los sistemas de datos sobre seguridad social, y sobre la base del intercambio de información entre los Estados Miembros de la OIT y con la Oficina.

128. A pesar de los importantes progresos alcanzados en muchos Estados Miembros de la OIT en lo que atañe al fortalecimiento de los marcos de seguimiento de los sistemas de protección social, la limitada disponibilidad de datos comparables sobre algunos sistemas y programas (sobre todo de regímenes no contributivos), el alto grado de fragmentación de los datos y su limitada comparabilidad, al igual que la falta de mecanismos de

⁹³ OIT, *Protección social universal para la dignidad humana, la justicia social y el desarrollo sostenible*, sección 11.2; Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos* (A/74/493), 2019.

⁹⁴ OIT, *Protección social universal para la dignidad humana, la justicia social y el desarrollo sostenible*, párr. 661.

coordinación y de metodologías normalizadas, siguen planteando dificultades ⁹⁵. Además, solo un número relativamente reducido de países cuenta con las competencias analíticas adecuadas para evaluar de forma sistemática la capacidad del sistema de seguridad social de lograr los objetivos de política nacionales y responder a las necesidades de la población, así como su impacto social y económico, por ejemplo en la reducción de la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social. Este tipo de dificultades disminuyen la capacidad de los Estados Miembros para hacer un seguimiento sistemático de los progresos realizados a lo largo del tiempo con miras a detectar deficiencias, formular opciones de política adecuadas para la protección social y evaluar los efectos de las reformas.

- 129.** Uno de los retos que se plantean a muchos Estados Miembros es la disponibilidad de datos sobre cotizantes y beneficiarios desglosados por sexo, grupo de edad y lugar de residencia (zonas urbanas/rurales) y datos sobre los gastos desglosados por función y tipo de gasto. Este tipo de desglose es fundamental a efectos de crear una detallada base de conocimientos para la formulación de políticas a nivel nacional, y alimentar la base de datos necesaria para el marco de seguimiento de los ODS. La Resolución sobre la elaboración de estadísticas de seguridad social, adoptada por la Novena Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo en 1957, proporciona directrices detalladas de gran utilidad sobre la clasificación y el desglose de datos que bien podrían aprovecharse a estos fines ⁹⁶.
- 130.** La progresiva armonización de los datos sobre seguridad social, así como la normalización de los conceptos y definiciones conexos, son dos aspectos fundamentales, sobre todo en vista de los cambios introducidos en el marco internacional de seguimiento a raíz de la adopción de los ODS. Esto exige la elaboración de normas comunes para la compilación, sistematización y clasificación de datos, y la consolidación de un marco estadístico común para garantizar la comparabilidad de los datos y facilitar la utilización de estadísticas a los Gobiernos, los interlocutores sociales y otras partes interesadas ⁹⁷. Habida cuenta del importante papel de la OIT como organización internacional responsable de la meta 1.3 de los ODS, la CEACR señaló que «los mandantes de la OIT tal vez consideren necesario y oportuno comenzar a reflexionar sobre las posibles maneras en que la OIT podría seguir orientando la elaboración de estadísticas de la seguridad social en el futuro», e hizo referencia al «enorme potencial de un marco estadístico internacional actualizado y armonizado en términos de la consecución del objetivo de establecer unos sistemas de protección social universales, y más integrales y adecuados» ⁹⁸.

3.2.3. Coordinación con las políticas económicas y sociales

- 131.** La respuesta a la COVID-19 ha demostrado la importancia de la coordinación de la protección social con otras políticas sociales y económicas, en particular las políticas sectoriales y de empleo, especialmente en periodos de transición, con miras a una mayor coherencia, sinergia y repercusión de las políticas. Con anterioridad a la COVID-19, en Bélgica, Camboya, Filipinas y Portugal se habían producido notables progresos en este sentido encaminados a garantizar que las políticas sociales y económicas se refuerzan mutuamente para responder a la transformación de la economía y la sociedad ⁹⁹. La CEACR destaca en particular la importancia de incluir, desde la etapa de formulación de políticas,

⁹⁵ OIT, *Protección social universal para la dignidad humana, la justicia social y el desarrollo sostenible*, sección 11.2.

⁹⁶ OIT, *Protección social universal para la dignidad humana, la justicia social y el desarrollo sostenible*, sección 12.3.

⁹⁷ OIT, *Protección social universal para la dignidad humana, la justicia social y el desarrollo sostenible*, párr. 694.

⁹⁸ OIT, *Protección social universal para la dignidad humana, la justicia social y el desarrollo sostenible*, párr. 696.

⁹⁹ OIT, *Protección social universal para la dignidad humana, la justicia social y el desarrollo sostenible*, sección 11.3.

mecanismos de coordinación claros integrados en marcos jurídicos e institucionales, así como el papel clave de la participación tripartita y la consulta con otras organizaciones pertinentes y representativas de personas interesadas.

- 132.** Mejorar la coordinación es una medida que puede ayudar a obtener mejores resultados; ahora bien, los países deberán asegurarse de que las vinculaciones no generen discriminación, exclusión u otros efectos secundarios imprevistos. Por ejemplo, en el caso de los programas de transferencias monetarias condicionadas, hay quienes consideran que la imposición de condiciones de comportamiento relacionadas con la escolarización podría socavar el derecho a la seguridad social, especialmente de las personas más pobres de la sociedad, y reforzar los papeles tradicionales de los hombres y las mujeres ¹⁰⁰. Debido a ello, muchos países prefieren programas de transferencias monetarias no condicionadas que de todas formas estén bien coordinados con medidas complementarias para facilitar el acceso a servicios.
- 133.** Las políticas activas de mercado de trabajo, en particular los programas públicos de empleo, son decisivas para facilitar el ingreso y la reincorporación al mercado laboral de los solicitantes de empleo. Sin embargo, se han expresado reservas en el sentido de que en algunos casos se imponen restricciones indebidas al acceso efectivo a las prestaciones, restricciones que atentan contra los derechos adquiridos de seguridad social y que no están en consonancia con los principios establecidos en las normas internacionales sobre seguridad social. Las políticas eficaces de empleo y protección social tienen que establecer un equilibrio adecuado entre, por una parte, garantizar la seguridad de los ingresos y, por otra, facilitar la reincorporación al empleo, respetando al mismo tiempo los principios enunciados en las normas internacionales de derechos humanos y las normas internacionales del trabajo. A este respecto cabe mencionar, en particular, el principio de la libertad para escoger empleo y el concepto de empleo conveniente, de modo que se garantice que el derecho humano a la seguridad social no esté sujeto al requisito de trabajar ¹⁰¹.
- 134.** Es importante mejorar la coordinación y la coherencia entre las prestaciones monetarias, las políticas activas del mercado de trabajo y el acceso a servicios para responder más eficazmente a las necesidades de las personas; ahora bien, los mecanismos de formulación y ejecución de las políticas deberían elaborarse con sumo cuidado, de modo que garanticen el pleno disfrute del derecho humano a la seguridad social y estén en consonancia con las normas internacionales del trabajo.

3.2.4. Potenciar la resiliencia

- 135.** Como ha puesto de manifiesto la pandemia de COVID-19, los sistemas integrales de protección social, incluidos los pisos sociales, en la medida en que ayudan a prevenir las crisis, posibilitar la recuperación y potenciar la resiliencia en caso de perturbaciones, constituyen un elemento importante de las estrategias nacionales de gestión del riesgo de desastres ¹⁰². La importancia de la protección social en este sentido se refleja en la Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017

¹⁰⁰ OIT, *Protección social universal para la dignidad humana, la justicia social y el desarrollo sostenible*, sección 11.3.3; véase también OIT, *Informe Mundial sobre la Protección Social 2014-2015* y OIT, *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019*.

¹⁰¹ OIT, *Protección social universal para la dignidad humana, la justicia social y el desarrollo sostenible*, sección 11.3.

¹⁰² OIT, *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019*; OIT, *Las normas de la OIT y la COVID-19 (coronavirus). Preguntas frecuentes*, 2020.

(núm. 205), donde se señala que «en sus respuestas a las situaciones de crisis, los Miembros deberían, tan pronto como sea posible: a) tratar de garantizar la seguridad básica del ingreso, en particular para las personas que hayan perdido sus puestos de trabajo o medios de vida a causa de la crisis; b) adoptar, restablecer o ampliar regímenes integrales de seguridad social y otros mecanismos de protección social, teniendo en cuenta la legislación nacional y los acuerdos internacionales, y c) tratar de garantizar el acceso efectivo a una atención de salud esencial y a otros servicios sociales básicos, en particular para los grupos de población y las personas a los que la crisis ha hecho particularmente vulnerables» (párrafo 21). Asimismo, en ella se alienta a los Miembros a que establezcan, restablezcan o mantengan pisos de protección social y procuren cerrar las brechas de cobertura, teniendo en cuenta el Convenio núm. 102, la Recomendación núm. 202, y otras normas internacionales del trabajo pertinentes (párrafo 22).

136. En las situaciones de crisis y de fragilidad, los vínculos estratégicos entre las intervenciones de socorro a corto plazo, incluidas las intervenciones de ayuda humanitaria, y las medidas para el desarrollo a largo plazo son esenciales para promover un planteamiento continuo, gradual y multidimensional que aproveche más eficazmente los mecanismos y recursos institucionales para afrontar los riesgos y los efectos de los desastres. En la actualidad se reconoce ampliamente que los sistemas de protección social son un elemento constitutivo de este tipo de planteamientos de continuidad ¹⁰³.

- **Adaptar los sistemas de protección social existentes con el objeto de potenciar su capacidad y resiliencia, de manera que estén en condiciones de responder rápida y adecuadamente a las crisis que puedan producirse en el futuro.** La elaboración y uso de planes de contingencia y de mecanismos de planificación de la continuidad de la actividad empresarial es un aspecto fundamental para garantizar que los sistemas de protección social sean capaces de responder rápida y adecuadamente en caso de evento adverso y aumento de la demanda, reduciendo los retrasos e incrementando la eficiencia de las respuestas desplegadas por los países. México y Mozambique reforzaron su capacidad de proporcionar prestaciones adicionales y complementarias en caso de crisis y su capacidad para extender eficientemente la cobertura a nuevos beneficiarios. Así pues, tal vez haya que mejorar las capacidades administrativas y aumentar los recursos presupuestarios asignados a la protección social, como por ejemplo fue necesario hacer en Nepal tras el terremoto de 2015.
- **Potenciar la capacidad de los sistemas de protección social existentes en el marco de los esfuerzos de asistencia humanitaria desplegados tras las crisis.** En los países que cuentan con sistemas de protección social, los regímenes y programas disponibles pueden adaptarse para distribuir ayudas en efectivo y en especie a las poblaciones afectadas. El apoyo externo, canalizado por conducto del sistema existente, también puede aprovecharse para transferir nuevas tecnologías y mejorar las capacidades, como ocurrió por ejemplo en El Salvador, donde a raíz de las sequías se ampliaron las dimensiones vertical y horizontal de la Estrategia de Erradicación de la Pobreza.
- **Promover el establecimiento y progresiva institucionalización por el Gobierno de un sistema nacional de protección social sostenible.** La asistencia humanitaria tras una crisis repentina puede canalizarse por conducto de una serie de programas dispares patrocinados por varios donantes internacionales. La coordinación eficaz de estos

¹⁰³ Unión Europea, *Social Protection across the Humanitarian-Development Nexus: A Game Changer in Supporting People through Crises*, European Commission Tools and Methods Series, documento de referencia núm. 26, 2019.

programas puede sentar las bases de un sistema nacional de protección social sostenible de cuyo funcionamiento posiblemente se encargue el Gobierno. En Somalia, por ejemplo, las ayudas en efectivo a corto plazo están derivando en mecanismos de protección social a más largo plazo administrados por el Gobierno.

- **Extender la protección y los servicios sociales a las personas desplazadas por la fuerza.** En 2015, más de 65 millones de personas eran refugiados o solicitantes de asilo en el exterior o bien personas desplazadas dentro de las fronteras nacionales. La asistencia humanitaria a las poblaciones desplazadas aborda las necesidades más inmediatas, pero podría dar lugar a soluciones más sostenibles de combinarse con otras formas de apoyo. Se requieren respuestas de política a más largo plazo que complementen los servicios de emergencia con otras formas de apoyo, como el desarrollo de competencias y la participación en determinados programas nacionales de protección social. Por otra parte, extender a los refugiados la protección de seguridad social es una medida en consonancia con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 ¹⁰⁴, donde se establece que los Estados tienen la responsabilidad de extender la protección y la asistencia, de modo que los refugiados tengan acceso a seguridad social y servicios de salud con el mismo derecho que la población anfitriona.

3.3. Garantizar la sostenibilidad de los sistemas de protección social

- 137.** Al diseñar o reformar los sistemas de seguridad social es importante determinar cuidadosamente la cobertura, la adecuación de las prestaciones, la sostenibilidad financiera y la solidaridad en la financiación. Esta última no es solo un imperativo ético, sino también la forma más eficaz de lograr a un mismo tiempo la universalidad de la cobertura, la adecuación de las prestaciones y la sostenibilidad financiera del sistema de protección social.

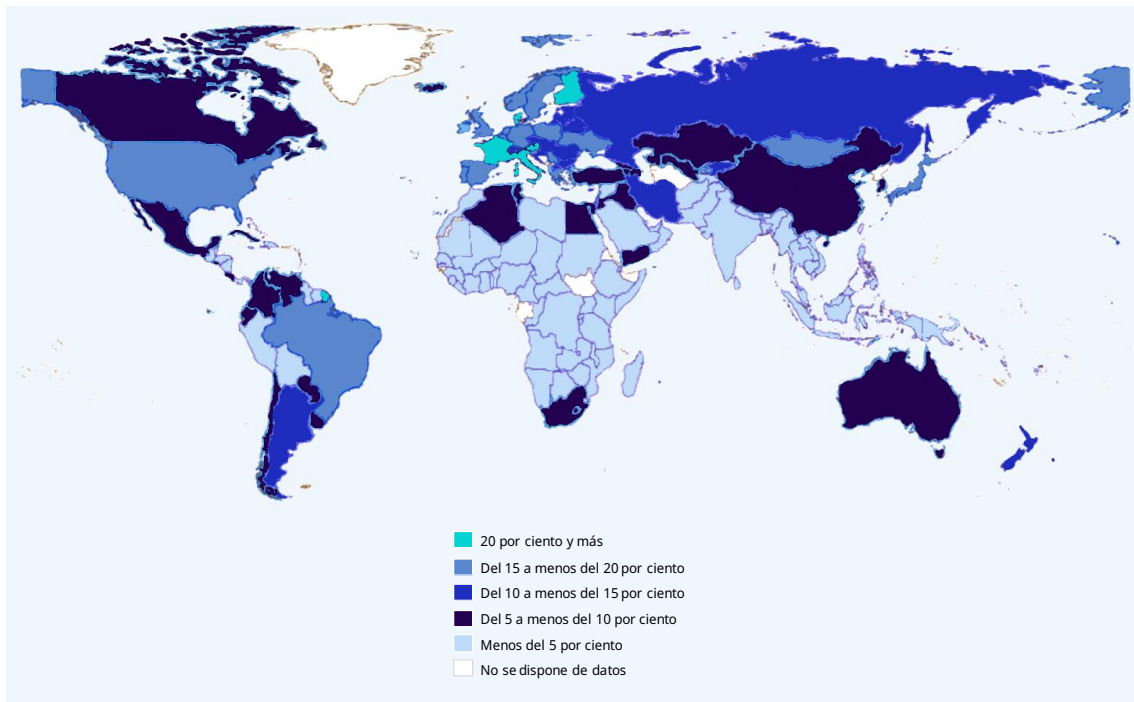
3.3.1. Financiación sostenible

- 138.** El gasto en los sistemas de protección social es una inversión a largo plazo en las personas, y la ausencia de este tipo de inversión puede socavar el progreso económico y social, lo que a su vez incide negativamente en la salud y la productividad de la fuerza de trabajo, además de fomentar el descontento social, la inseguridad económica y la exclusión social, como la crisis de la COVID-19 nos lo ha recordado. Para invertir en las personas a través de los sistemas de protección social hacen falta recursos que han de aportar los Gobiernos, las empresas, los trabajadores, los hogares y otros actores en calidad de cotizantes y contribuyentes. En la Recomendación núm. 202 se insta a los Estados Miembros a que consideren «una serie de métodos para movilizar los recursos necesarios a fin de asegurar la sostenibilidad financiera, fiscal y económica» de los sistemas nacionales de protección social; esos métodos de financiación, utilizados individualmente o en combinación, podrán consistir en hacer cumplir efectivamente las obligaciones tributarias y contributivas o crear una base de recaudación más amplia y suficientemente progresiva ¹⁰⁵, así como en redefinir las prioridades de gasto o aumentar la calidad del gasto.

¹⁰⁴ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), [Convención y Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados](#).

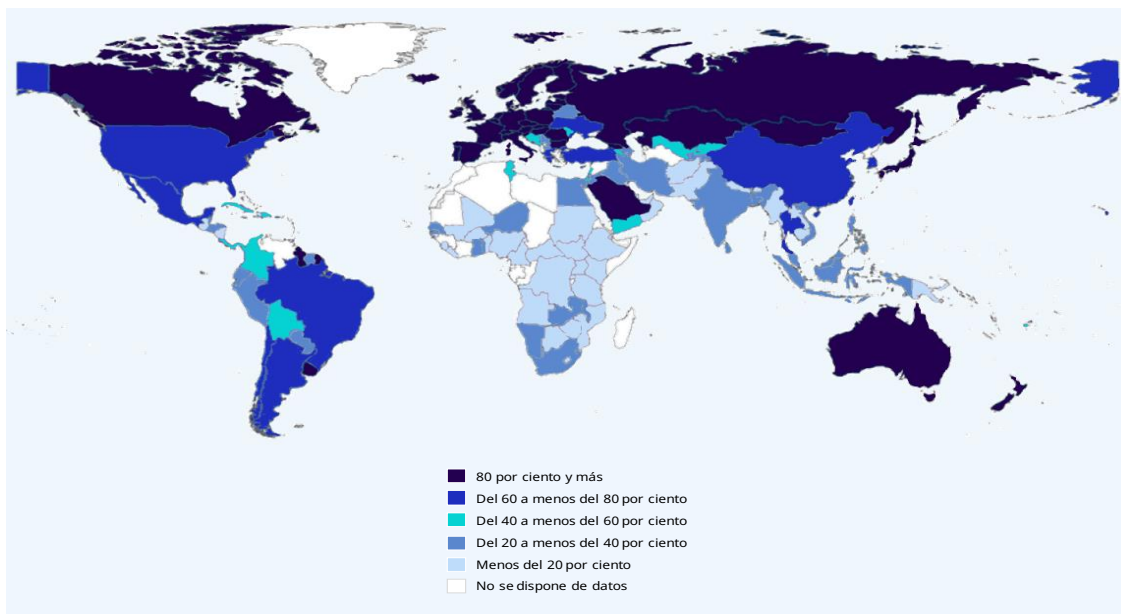
¹⁰⁵ Recomendación núm. 202, párr. 11. Esta disposición incorpora la obligación que, con arreglo al [Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales](#), cada uno de los Estados Partes tiene de lograr progresivamente, por todos

► **Gráfico 3.1a. Gasto público en protección social (excluida la salud), en porcentaje del PIB (últimos datos disponibles)**



Fuentes: OIT, *Base de datos sobre la protección social en el mundo*, basada en la Encuesta de Seguridad Social; OCDE; ILOSTAT, FMI.

► **Gráfico 3.1b. Proporción de la población con cobertura de al menos una prestación monetaria de protección social (porcentaje, último año disponible)**

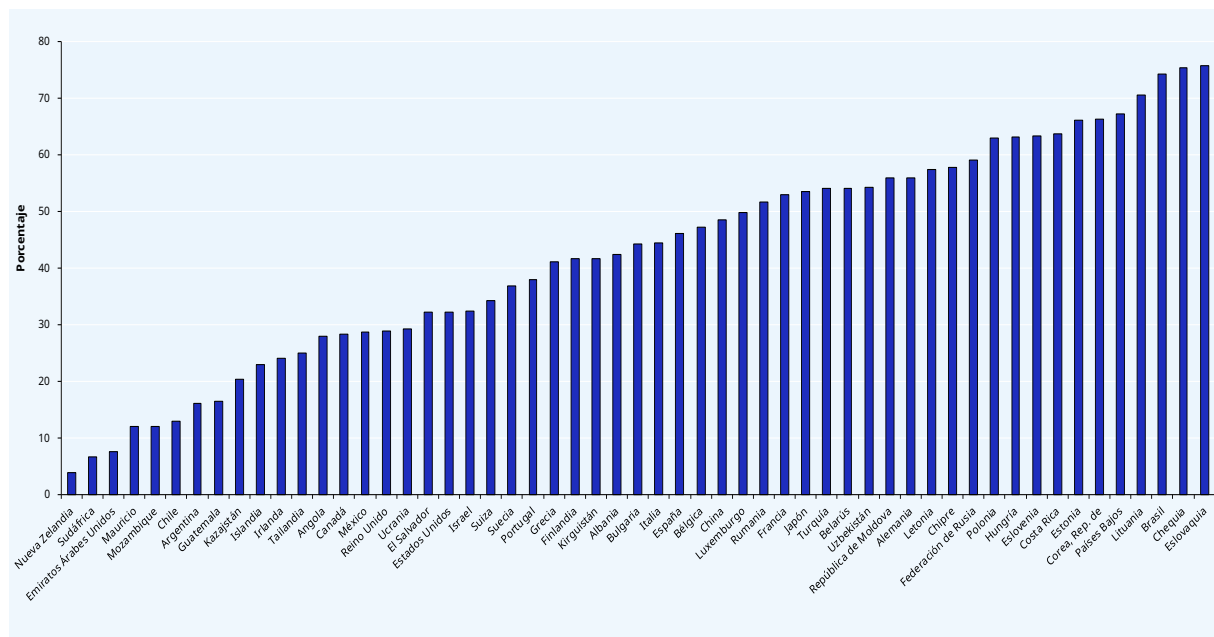


Fuentes: OIT, *Base de datos sobre la protección social en el mundo*, basada en la Encuesta de Seguridad Social; OCDE; ILOSTAT, FMI.

los medios apropiados y hasta el máximo de los recursos de que disponga, la plena efectividad del derecho a la seguridad social, de ser necesario mediante la cooperación internacional (art. 2).

- 139.** Aunque se han registrado algunos progresos, existen todavía importantes deficiencias en la financiación y la cobertura de la protección social muy vinculadas entre sí (véanse los gráficos 3.1a y 3.1b). Para corregir esas deficiencias, en los países en desarrollo habría que dar mayor prioridad a la creación de un margen fiscal para financiar los sistemas de protección social y, en particular, para garantizar un piso social.
- 140.** A continuación se describen los principales enfoques que los países han empleado con el objetivo de crear un margen fiscal para la protección social.
- 141. Incrementar los ingresos fiscales** mediante la ampliación de la base impositiva, haciendo hincapié en métodos de recaudación de impuestos más eficientes y la mejora del cumplimiento, y garantizando un régimen tributario equitativo para los distintos tipos de ingresos (beneficios empresariales, actividades financieras, propiedades, exportaciones/importaciones y recursos naturales), así como el carácter progresivo del sistema impositivo. El Estado Plurinacional de Bolivia, Mongolia y Zambia financian las pensiones, las prestaciones por hijos a cargo y otras prestaciones de cobertura universal con recursos procedentes de la minería y el gas; Liberia y Maldivas introdujeron impuestos al turismo para promover programas sociales; Gabón utiliza recursos procedentes de la imposición sobre los beneficios de las empresas de telefonía móvil para financiar su sistema de atención de salud para personas pobres y vulnerables; Argelia, Mauricio y Panamá, entre otros, complementan los ingresos de la seguridad social con elevados impuestos sobre el tabaco; del mismo modo, Ghana, Filipinas y Tailandia movilizaron recursos procedentes de impuestos específicos sobre el tabaco y el alcohol para subsidiar la extensión del seguro social de salud; y el Brasil introdujo una tasa temporal sobre las transacciones financieras para ampliar la cobertura de la protección social. Otros países, por ejemplo China y España, utilizan recursos procedentes de loterías para complementar el gasto en seguridad social. Ahora bien, los sistemas de tributación regresiva, como el impuesto sobre el valor añadido, podrían imponer una carga adicional a la población, en particular a los pobres y los grupos vulnerables que no siempre se benefician de los programas de protección social (por ejemplo, en el caso de las transferencias monetarias con beneficiarios ultra específicos).
- 142. Aumentar la cobertura de seguridad social** y los ingresos contributivos es un medio fiable de financiar la protección social. Muchos países financian sus sistemas nacionales de protección social principalmente con cotizaciones (véase el gráfico 3.2), lo que demuestra que esta opción es importante para crear un margen fiscal, con independencia del nivel de ingresos nacionales. En muchos países, por ejemplo en Alemania, el Brasil, Chipre, Costa Rica, Eslovaquia, la Federación de Rusia, el Japón, los Países Bajos, la República de Corea y Turquía, las cotizaciones a la seguridad social representan más de la mitad del total de los recursos asignados a la protección social.

► **Gráfico 3.2. Cotizaciones sociales, en porcentaje del gasto público en protección social (incluida la atención de salud), 2016, países seleccionados**



Fuentes: OIT, *Base de datos sobre la protección social en el mundo*; FMI, *Estadísticas de finanzas públicas*; OCDE.

- 143.** Entre los países que dependen en menor medida de las cotizaciones, algunos utilizan el método tradicional de financiación con impuestos (por ejemplo Canadá, Suecia y Reino Unido), mientras que otros (como Guatemala y Mozambique) se hallan en una etapa relativamente temprana de desarrollo, de manera que la seguridad social contributiva solo ofrece protección a los trabajadores con un empleo formal. La adaptación y extensión de los mecanismos contributivos a la economía informal (como en Argentina, Brasil y Uruguay) no solo libera recursos de la asistencia social sino que contribuye a la formalización de los trabajadores y las empresas y a la ampliación de la base impositiva, produciendo por consiguiente un doble efecto en la creación de un margen fiscal para la protección social ¹⁰⁶.
- 144. Eliminar flujos financieros ilícitos.** Una colosal cantidad de recursos económicos, estimada en más de diez veces el monto total de la asistencia oficial para el desarrollo que reciben, sale ilegalmente de los países en desarrollo cada año. En las Naciones Unidas, la OCDE y otros foros internacionales (como el G20 y el G24) se presta cada vez más atención a la adopción de medidas enérgicas contra el blanqueo de dinero, el cohecho, la evasión fiscal, la manipulación de los precios comerciales y otros delitos financieros que no solo son ilegales sino que privan a los Gobiernos de los ingresos necesarios para la protección social y la consecución de los ODS.
- 145. Reasignar el gasto público** sobre la base de mecanismos y medidas tales como los exámenes del gasto público, la gestión presupuestaria de la seguridad social y otros análisis de presupuestos, la sustitución de las inversiones de alto costo e impacto restringido por inversiones con repercusiones socioeconómicas de mayor alcance, la mejora de los marcos de gestión de las finanzas públicas, una gobernanza financiera más eficaz de los regímenes de protección social para generar ahorros y eliminar las ineficiencias en el gasto, y medidas

¹⁰⁶ OIT, *Extending Social Security to Workers in the Informal Economy*; y OIT, *Simple National: Monotax Regime for Own-Account Workers, Micro and Small Entrepreneurs: Experiences from Brazil*, 2019.

contra el fraude y la corrupción. Costa Rica y Tailandia reasignaron gasto militar a la protección social de la salud; Egipto, Ghana, Indonesia y muchos otros países en desarrollo redujeron o eliminaron los subsidios a los combustibles y utilizaron total o parcialmente los recursos liberados para ampliar los programas de protección social.

- 146. Utilizar las reservas fiscales y las reservas de divisas del banco central**, por ejemplo recurriendo a los ahorros presupuestarios y otros ingresos del Estado depositados en fondos soberanos, y/o utilizando las reservas de divisas excedentes del banco central para programas de desarrollo nacionales y regionales. Chile y Noruega, entre otros, están utilizando sus reservas fiscales en inversiones sociales (el Fondo de Pensiones del Gobierno de Noruega es tal vez el ejemplo más conocido).
- 147. Gestión de la deuda soberana: solicitar préstamos y reestructurar la deuda existente** llevando a cabo a tal efecto un análisis activo de las opciones de endeudamiento interno y externo a bajo costo, incluidos los préstamos en condiciones favorables, que deberá ir precedido de una evaluación minuciosa de la sostenibilidad de la deuda, lo que incluye la renegociación/reducción del servicio de la deuda. En 2017 Colombia puso en marcha el primer Bono de Impacto Social en un país en desarrollo y Sudáfrica emitió bonos municipales para financiar servicios básicos e infraestructuras urbanas. En los últimos años, más de 60 países han logrado renegociar la deuda en condiciones favorables y más de 20 (incluidos el Ecuador e Islandia) han incumplido o repudiado el pago de la deuda pública, destinando el ahorro en el servicio de la deuda a la protección social.
- 148. Adoptar un marco macroeconómico favorable al empleo más acomodaticio.** Ello implica, por una parte, permitir trayectorias de déficits presupuestarios más altas y/o tasas de inflación más elevadas sin poner en peligro la estabilidad macroeconómica y, por otra, promover el empleo decente y productivo, en particular a través de políticas de inversión pública con un objetivo de empleo claramente definido. Durante la recesión mundial, un número considerable de países en desarrollo recurrieron a la financiación mediante déficit presupuestario y adoptaron un marco macroeconómico más acomodaticio, con el doble objetivo de propiciar la recuperación socioeconómica y responder a las necesidades apremiantes en una coyuntura de crecimiento reducido.
- 149. Aumentar el apoyo financiero internacional de modo que complemente los recursos nacionales** cuando esto es aún no sean suficientes para responder a las necesidades de protección social de la población. En la Recomendación núm. 202 se señala que «los Miembros cuyas capacidades económicas y fiscales sean insuficientes para poner en práctica las garantías podrán pedir colaboración y apoyo a nivel internacional a fin de complementar sus propios esfuerzos»¹⁰⁷. Para financiar sus sistemas de protección social, Madagascar, Namibia, Pakistán, Tayikistán y Zimbabwe han recibido apoyo de interlocutores internacionales a través de mecanismos como la asistencia oficial para el desarrollo. Además, el Gobierno de Burkina Faso cuenta con la cooperación internacional para financiar su estrategia nacional relativa a los pisos de protección social. En Chequia la aplicación de los planes nacionales se ha basado, en parte, en recursos procedentes del Fondo Social Europeo¹⁰⁸. La movilización de recursos nacionales e internacionales para mitigar los efectos de la crisis de la COVID-19 es claramente insuficiente para corregir el déficit de financiación de la protección social de los países en desarrollo. Con miras a establecer pisos de protección social resilientes es indispensable multiplicar esos esfuerzos

¹⁰⁷ Recomendación núm. 202, párr. 12.

¹⁰⁸ OIT, *Protección social universal para la dignidad humana, la justicia social y el desarrollo sostenible*.

e impedir que los socaven las medidas de austeridad que comienzan a adoptarse ahora que la crisis va remitiendo. Un estudio reciente de la OIT sobre los costos y las brechas de financiación de las metas 1.3 y 3.8 de los ODS muestra que en los países de ingresos bajos haría falta una inversión adicional de 77 900 millones de dólares de los Estados Unidos al año (el equivalente a un 15,9 por ciento de su PIB) para establecer pisos de protección social ¹⁰⁹ En el caso de los países con capacidades fiscales insuficientes, las iniciativas de movilización de recursos a nivel interno deberán complementarse con recursos internacionales, lo que supone el cumplimiento de compromisos pendientes en relación con la asistencia oficial para el desarrollo y considerar la posibilidad de recurrir a otros mecanismos internacionales basados en el principio de solidaridad en la financiación ¹¹⁰.

- 150.** En la estrategia para la participación del Fondo Monetario Internacional (FMI) en el gasto social ¹¹¹ se reconoce que la protección social es un factor importante para alcanzar un crecimiento inclusivo y sostenido. Es fundamental que en la implementación de este marco estratégico se salvaguarde, preserve e incremente el gasto social interno como fuente principal de los recursos destinados a la protección social en los países desarrollados y en desarrollo. Las medidas económicas anticíclicas, sobre todo en épocas de crisis, no solo actúan como estabilizador económico y social, sino que además permiten mantener el consumo interno. Así y todo, en respuesta a las presiones fiscales, en plena crisis se están contemplando políticas de consolidación fiscal y otras medidas presupuestarias a corto plazo para reducir el gasto social. Ahora bien, la experiencia muestra que estas políticas suelen traducirse en niveles más bajos de actividad económica y empleo, lo que agrava aún más la situación al disminuir el número de personas en condiciones de cotizar y aumentar al mismo tiempo el número de las que necesitan protección.
- 151.** Habida cuenta de la evolución demográfica, la financiación de los sistemas de protección social tendrá que adaptarse al crecimiento de la población en los países en desarrollo, en particular del grupo de las personas de edad. En 2050, cuando se prevé que tres cuartas partes de la población de personas de edad (muchas de ellas mujeres) viva en países en desarrollo, las cohortes de jóvenes en edad de trabajar van a ser numerosas e irán en aumento. Esta coyuntura ofrece una buena oportunidad para el desarrollo y la financiación de la protección social contributiva. Frente al envejecimiento demográfico, los países de ingresos altos tendrán que prever medidas para cubrir las necesidades de las personas de edad, incluidas las del grupo de edad más avanzada (80 años y más), cuyo número se cuadruplicará en los próximos cuatro decenios, asegurando al mismo tiempo las inversiones necesarias para el grupo más amplio de los niños y los jóvenes.

3.3.2. Solidaridad en la financiación

- 152.** El ejercicio efectivo del derecho a la seguridad social está sujeto a la disponibilidad de los recursos financieros necesarios para sufragar el costo de las prestaciones destinadas a todos los grupos de la población, incluidas las personas que tienen poca o ninguna capacidad de generar ingresos. Las normas de la OIT sobre seguridad social recomiendan que, en el caso de los regímenes contributivos, se haga un reparto equitativo de las cotizaciones de seguridad social entre los empleadores y los trabajadores, limitando el

¹⁰⁹ OIT, «Brechas en el financiamiento de la protección social: Estimaciones mundiales y estrategias para los países en desarrollo en el contexto de la crisis de la COVID-19 y más allá», 2020.

¹¹⁰ OIT, «Brechas en el financiamiento de la protección social», 2020.

¹¹¹ FMI, *Policy Paper: A Strategy for IMF Engagement on Social Spending* (resumen ejecutivo en español: *Una estrategia para la participación del FMI en el gasto social*), 2019.

aporte de los trabajadores a un 50 por ciento como máximo del monto total de las cotizaciones, y además se ofrezcan garantías de protección social adecuadas a quienes no puedan abonar cotizaciones suficientes.

- 153.** Si bien en todo el mundo existen numerosas variantes en la configuración de los sistemas de protección social, la inmensa mayoría se basan en el principio de «solidaridad en la financiación». Para alcanzar los objetivos de redistribución, muchos países combinan varios instrumentos distintos, como el seguro social, las prestaciones universales financiadas con impuestos o sujetas a la verificación de recursos, los sistemas de garantía del empleo y las políticas que incluyen el impuesto negativo sobre la renta. Por ejemplo, los países que otorgan a determinadas categorías amplias de la población prestaciones de protección social financiadas con impuestos (como pensiones o prestaciones universales por hijos a cargo) suelen recurrir a la tributación progresiva e incluir, como parte de las políticas de redistribución, la recuperación de las transferencias a través del impuesto sobre la renta.

3.3.3. Buena gobernanza financiera bajo la responsabilidad del Estado

- 154.** Los Gobiernos son responsables de asegurar la solvencia, viabilidad y sostenibilidad de sus respectivos sistemas de protección social, y lograr la cohesión en el plano normativo y operativo entre los diversos componentes de estos sistemas, así como la coherencia con otras políticas económicas y sociales. La responsabilidad general y principal del Estado consiste en garantizar recursos económicos suficientes para financiar la aplicación de las garantías básicas de seguridad social a través de prestaciones y regímenes adecuados y previsibles prescritos por la legislación nacional; determinar las cotizaciones sociales o los tipos impositivos que sean suficientes para financiar el costo de las prestaciones, sin que constituyan una carga demasiado onerosa para las personas vulnerables; garantizar que el costo de las prestaciones se distribuya equitativamente entre los asalariados, sus empleadores y el Estado, a fin de alcanzar «un equilibrio óptimo entre las responsabilidades y los intereses de aquellos que financian y se benefician de los regímenes de seguridad social»; establecer una «gestión financiera y administración sanas, responsables y transparentes» para mantener el sistema en un equilibrio financiero relativamente estable; y velar por que se establezcan sistemas para «mejorar el cumplimiento de los marcos jurídicos nacionales» a fin de reducir al mínimo la posibilidad de que los fondos de la seguridad social se utilicen indebidamente, se pierdan o sean objeto de desfalco ¹¹².
- 155.** Mientras que varios países logran una buena gobernanza financiera mediante la aplicación de diversos mecanismos, muchos regímenes de seguridad social, en su mayoría de países en desarrollo, adolecen de una gestión y una gobernanza deficientes, lo que socava la confianza de los empleadores y de los beneficiarios de la protección, y con frecuencia se traduce en bajos niveles de cumplimiento de las obligaciones, incluida la evasión del pago de las cotizaciones. Esto último a su vez limita la capacidad de los regímenes de funcionar eficazmente y de extender la cobertura a las personas que carecen de protección. De ahí que deba mejorarse urgentemente la gobernanza financiera y garantizar de este modo la transparencia y el cumplimiento de las disposiciones jurídicas y reglamentarias, de forma que existan recursos suficientes para cubrir todas las prestaciones que sean del caso.
- 156.** Entre las medidas para mejorar la gobernanza financiera cabe mencionar las siguientes: promover la utilización de sistemas de bases de datos centralizados para cotejar información sobre inspección del trabajo, cotizaciones a la seguridad social y otros datos

¹¹² Recomendación núm. 202, párrs. 3 y 7.

(como el consumo de energía); promover el abono automático de las cotizaciones a la seguridad social; exigir la presentación de certificados de cumplimiento de las obligaciones fiscales y de seguridad social en la contratación pública; facilitar información a los trabajadores sobre las cotizaciones abonadas en su nombre, y llevar a cabo campañas de sensibilización para promover una cultura de protección social y facilitar el acceso a los servicios, incluso a través de plataformas en línea y servicios de telefonía móvil. Por ejemplo, en la Caja de Seguridad Social de los Trabajadores de Argelia se introdujo el sistema de ventanilla única (*guichet unique*) para facilitar el acceso a las prestaciones sociales y mejorar la gestión financiera. En Arabia Saudita y Jordania se introdujeron aplicaciones electrónicas para facilitar el acceso a la información y la recaudación de las cotizaciones. Asimismo, la creación de comités de reglamentación fue una de las reformas de la gobernanza que llevó a cabo el Fondo Nacional de Pensiones de Marruecos. Por otra parte, la Autoridad Pública del Seguro Social de Omán implantó un sistema de inspección inteligente, y la Caja Nacional de Seguridad Social de Túnez está recurriendo a la tecnología para mejorar el intercambio de datos con los usuarios de la seguridad social.

- 157.** En el momento oportuno deberán ajustarse los parámetros a fin de asegurar la estabilidad y sostenibilidad a largo plazo del sistema y su capacidad de garantizar niveles de protección adecuados. En cuanto a las prestaciones de asistencia social financiadas con impuestos, habría que adoptar medidas para salvaguardar el derecho a percibir prestaciones previsibles y adecuadas a lo largo del tiempo. Los países han utilizado diversas estrategias para reducir los déficits de protección social. Algunos han aumentado las dotaciones de los presupuestos públicos (Letonia y Sri Lanka), mejorado la gobernanza financiera (Bélgica) o revisado el equilibrio financiero entre aportaciones y prestaciones (Letonia y Suiza); otros, por su parte, han reducido las prestaciones, por ejemplo aumentando la edad de jubilación (Belarús, Brasil, Letonia, Senegal y Viet Nam) y las tasas de cotización (Marruecos) y recortando el gasto (Lituania).
- 158.** También es evidente la importancia de las buenas prácticas que ponen de manifiesto el principio de la participación tripartita y su pertinencia para la solidaridad en la financiación. Por ejemplo, en la Mesa redonda de diálogo social para promover la sostenibilidad del seguro de pensiones de la Caja Costarricense de Seguro Social las partes interesadas formularon 33 propuestas para mejorar la sostenibilidad del sistema público de pensiones del país.

► Capítulo 4

El apoyo de la OIT a los mandantes para que las aspiraciones se conviertan en realidad

- 159.** De conformidad con la Resolución relativa a los esfuerzos para hacer realidad los pisos de protección social nacionales en todo el mundo y el Seguimiento de la discusión sobre la seguridad social en la 100.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2011): Plan de acción, refrendado por el Consejo de Administración en 2012 ¹¹³, y con arreglo a la resolución y las conclusiones relativas a la discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social) adoptadas en la 100.^a reunión (2011) de la Conferencia, y el Plan de acción sobre seguridad social para el periodo 2011-2019 adoptado por el Consejo de Administración en 2011 ¹¹⁴, la Oficina ha centrado sus esfuerzos en brindar apoyo a los países para establecer y consolidar sistemas de protección social sostenibles, incluidos pisos nacionales de protección social. Tras la aprobación por el Consejo de Administración en 2015 del Programa sobre el establecimiento de pisos de protección social para todos (Programa de referencia sobre los pisos de protección social), la Oficina también cuenta con una estructura coherente para prestar asesoramiento técnico y movilizar y canalizar recursos ¹¹⁵.
- 160.** En 2017 se llevó a cabo una evaluación independiente de alto nivel de la estrategia y las actividades de la OIT para el establecimiento y la extensión de los pisos de protección social (2012-2017) (evaluación de alto nivel de 2017) ¹¹⁶; esta evaluación permitió definir las medidas necesarias para seguir mejorando el apoyo que la Oficina presta a los mandantes (véase el recuadro 4.1).
- 161.** Este capítulo, que se articula en torno a las seis esferas de actuación interrelacionadas ¹¹⁷ refrendadas por el Consejo de Administración, refleja las prioridades de la OIT definidas por la Conferencia en 2011 ¹¹⁸. La Oficina presta apoyo en los nueve ámbitos de protección social indicados en el Convenio núm. 102 mediante asistencia en diversas funciones: formulación de políticas, marcos jurídicos, financiación, estadísticas, análisis actuarial, gobernanza y administración. El capítulo presenta una selección de ejemplos que ilustran las actividades y el apoyo de la OIT a los mandantes en el marco de los Programas de Trabajo Decente por País (PTDP).
- 162.** En este capítulo también se hace referencia a la manera en que la OIT ha respondido a la pandemia y a la crisis de la COVID-19. Por tratarse de una medida de política transversal del

¹¹³ GB.312/POL/2 y resultado.

¹¹⁴ GB.316/INS/5/1 (&Corr.) y decisión.

¹¹⁵ GB.325/POL/7 (Rev.).

¹¹⁶ OIT, *Independent Evaluation of the ILO's Strategy and Actions for Creating and Extending Social Protection Floors, 2012-2017*, Oficina de Evaluación, 2017.

¹¹⁷ Dado que es un factor fundamental para establecer sistemas de protección social sostenibles, el diálogo social nacional se incluye entre las principales esferas de actuación de la OIT.

¹¹⁸ Se hace referencia a las actividades indicadas en el anexo I del documento GB.312/POL/2: Plan de acción sobre seguridad social – Matriz de actividades para 2011-2019; por ejemplo, PAI.1 se refiere a la actividad 1 de la categoría de actividades I del plan de acción.

marco de políticas de la OIT estructurado en cuatro pilares ¹¹⁹ y uno de los elementos fundamentales del Marco de las Naciones Unidas para la respuesta socioeconómica inmediata ante la COVID-19, la protección social constituye un componente central de las medidas de respuesta y de los esfuerzos de recuperación de los países. La OIT ha prestado apoyo a sus mandantes a través de su Equipo Técnico Global, en consulta con los interlocutores sociales y en colaboración con organismos de las Naciones Unidas.

► **Recuadro 4.1. Algunos puntos destacados de la evaluación de alto nivel de la estrategia y las actividades de la OIT para el establecimiento y la extensión de los pisos de protección social, 2012-2017**

Principales conclusiones:

- pertinencia de la labor de la OIT a nivel mundial, regional y nacional, de conformidad con los resultados globales, las prioridades nacionales y las necesidades expresadas por los mandantes;
- aceptación generalizada de los pisos de protección social tras la adopción de la Recomendación núm. 202, y promoción de la protección social universal en la agenda para el desarrollo, incluida la Agenda 2030;
- ampliación del enfoque geográfico gracias al programa de referencia, y reconocimiento del concepto de piso de protección basado en marcos estratégicos y con base empírica;
- pertinencia estratégica, liderazgo y valor añadido de la OIT en alianzas y actividades de sensibilización;
- ventajas comparativas de la OIT basadas en sus normas internacionales del trabajo, el tripartismo, el intercambio de conocimientos entre los países, y los servicios de asesoramiento técnico especializado con una perspectiva integrada a largo plazo, y
- sostenibilidad de los resultados de la labor de la OIT, en particular mediante el diálogo social, la creación de capacidad institucional y la transferencia de conocimientos.

Principales recomendaciones:

- adoptar un enfoque de creación de capacidad a largo plazo para apoyar a los mandantes;
- reforzar la continuidad del compromiso asumido con los países en un marco temporal a más largo plazo;
- reforzar el apoyo para el establecimiento de sistemas integrales de protección social;
- seguir reforzando las alianzas;
- reforzar de forma sistemática las ventajas comparativas de la OIT mediante la formulación, adopción y aplicación de políticas;
- mejorar la prestación de servicios de la OIT mediante modelos innovadores, y
- seguir desplegando esfuerzos para reforzar y difundir los conocimientos.

4.1. Elaboración de políticas y actividades normativas

163. En decenios anteriores, el apoyo de la OIT se había concentrado en las políticas de promoción del seguro social para trabajadores de la economía formal y en el análisis de mecanismos innovadores para extender la cobertura a los trabajadores de la economía informal; ahora bien, la puesta en marcha en 2009 de la Iniciativa PPS de las Naciones Unidas, la adopción de la estrategia bidimensional de la OIT para la extensión de la cobertura de la seguridad social en 2011 y la adopción de la Recomendación núm. 202 en

¹¹⁹ OIT, *Marco de políticas para mitigar el impacto económico y social de la crisis causada por la COVID-19*, 2020.

- 2012 marcaron un punto de inflexión en la prioridad otorgada a la extensión de la cobertura mediante el establecimiento de pisos de protección social definidos a nivel nacional (PAI.1).
- 164.** La Iniciativa PPS también otorgó una nueva responsabilidad a la OIT dentro del sistema de las Naciones Unidas. Como codirectora de la Iniciativa PPS, la OIT elaboró un enfoque de Una ONU con nuevas metodologías y herramientas para evaluar la situación de la protección social, aumentar el margen fiscal destinado a ella y apoyar la puesta en práctica de los pisos sociales. Todo ello dio a la OIT un nuevo poder de convocatoria, además de brindarle la oportunidad de promover su visión y sus principios entre los mandantes, los ministerios de planificación y finanzas y los jefes de Estado o de Gobierno de todo el mundo.
 - 165.** Al mismo tiempo, la Oficina ha seguido alentando la ratificación y aplicación del Convenio núm. 102 (PAI.4) y otras normas más estrictas mediante actividades de sensibilización e iniciativas para facilitar las evaluaciones comparativas entre la legislación y los sistemas nacionales de protección social y las normas pertinentes de la OIT (véase el recuadro 2.1).
 - 166.** Dado que el establecimiento de sistemas nacionales de protección social, incluidos pisos sociales, debe hacerse en coherencia con las políticas sociales, económicas, sectoriales, de competencias y de empleo, en sus intervenciones la Oficina ha procurado reforzar la interrelación entre ellas, entre otras cosas velando por que las garantías que proporcionan los pisos sociales sean asequibles a todas las personas, independientemente de su situación en el mercado laboral, y promoviendo al mismo tiempo la formalización del empleo. El desarrollo de enfoques coordinados (por ejemplo con vínculos entre la protección contra el desempleo, el desarrollo de competencias y los servicios de empleo o de ventanilla única) es particularmente útil para prestar apoyo en las transiciones vitales y laborales en el contexto del futuro del trabajo.
 - 167.** La inclusión de la protección social en cinco de las normas adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo desde 2011, a saber, el Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189), y la Recomendación núm. 201 que lo complementa, la Recomendación sobre el trabajo forzoso (medidas complementarias), 2014 (núm. 203), y las Recomendaciones núms. 204 y 205, reforzó la coherencia de las políticas, sobre todo para responder a los nuevos retos que plantea la protección social en el contexto del futuro del trabajo.
 - 168.** Por otra parte, en la discusión relativa al empleo y la protección social en el nuevo contexto demográfico, que tuvo lugar en la reunión de 2013 de la Conferencia, se subrayó la interdependencia entre los cambios demográficos actuales y futuros, el empleo, la migración laboral, la protección social y el desarrollo económico. Por ello la Oficina continúa promoviendo una mayor coherencia entre las políticas de empleo y protección social, por ejemplo en Burkina Faso, Camboya y Honduras ¹²⁰.
 - 169.** Con el objeto de normalizar el apoyo técnico y en materia de políticas, intercambiar conocimientos y promover las iniciativas de aprendizaje Sur-Sur, la Oficina elaboró una serie de guías de buenas prácticas (PAI.3) (véase el recuadro 4.2). Estas guías fueron elaboradas teniendo en cuenta las experiencias de los países, y las enseñanzas extraídas de su utilización por expertos y mandantes de la OIT sirven de base para la formulación de nuevas políticas. Se trata de documentos en permanente evolución que van enriqueciéndose con nuevos ejemplos y metodologías elaboradas sobre el terreno. Forman parte de un paquete

¹²⁰ OIT, *ILO/EC Project: Improving Social Protection and Promoting Employment: Final Independent Evaluation*, 2013.

completo de iniciativas, que también incluye actividades de formación en el marco de academias y cursos del Centro Internacional de Formación de la OIT (CIF-OIT) (PAIV.2, ii).

► Recuadro 4.2. Guías de buenas prácticas en materia de seguridad social

- *Diálogo nacional sobre protección social basado en evaluaciones: una guía mundial*¹ (ABND)
- *Protección contra el desempleo: guía de buenas prácticas y actividades de formación*²
- La guía y la plataforma electrónica *Extender la seguridad social a los trabajadores de la economía informal: enseñanzas extraídas de la experiencia internacional*³
- *Manual sobre el margen fiscal para la protección social*⁴
- La guía *Extender la protección social a los trabajadores migrantes, los refugiados y sus familias* (publicación prevista en 2021)
- *Guía para elaborar instrumentos jurídicos* (publicación prevista en 2021) y *Guía práctica de la OIT sobre las normas de seguridad social* (en línea)⁵
- *Guía práctica del GNUD para la coordinación de la protección social*⁶
- *Guía práctica sobre protección social de la salud para los refugiados: enfoques, enseñanzas extraídas y herramientas prácticas para evaluar opciones de cobertura*⁷

¹ OIT, *Social Protection Assessment-based National Dialogue: A Global Guide*, 2015. ² OIT, *Unemployment Protection: A Good Practices Guide and Training Package, Experiences from ASEAN*, 2017. ³ OIT, *Extending Social Security to Workers in the Informal Economy: Lessons from International Experience*, 2019. ⁴ OIT, *Fiscal Space for Social Protection: A Handbook for Assessing Financing Options*, 2019. ⁵ OIT, *Caja de Herramientas sobre las normas de seguridad social de la OIT*, 2019. ⁶ OIT y Naciones Unidas: *UNDG Social Protection Coordination Toolkit*, 2016. ⁷ OIT y ACNUR: *Handbook on Social Health Protection for Refugees*, 2020.

Enseñanzas extraídas

- 170.** Desde la última discusión recurrente en 2011, la protección social se ha convertido en un elemento importante de la agenda internacional para el desarrollo y, en consecuencia, muchos países han emprendido procesos de formulación o examen de sus políticas, estrategias y sistemas nacionales de protección social. La puesta en marcha de la Iniciativa PPS de las Naciones Unidas y la adopción de la Recomendación núm. 202 fueron muy oportunas y permitieron que la OIT desempeñara un papel de apoyo decisivo en la formulación de políticas fundadas en una sólida base de conocimientos empíricos y procesos participativos de carácter tripartito¹²¹.
- 171.** Como organización codirectora de la Iniciativa PPS de las Naciones Unidas, la OIT también ha podido incorporar su enfoque de la protección social basado en los derechos, articulado en la Recomendación núm. 202, en las labores técnicas y de formulación de políticas de varios organismos de las Naciones Unidas. En consecuencia, la protección social se ha convertido en un eje de actuación prioritario de los marcos de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo (MANUD) y está previsto que en los nuevos marcos de cooperación para el desarrollo sostenible también se le otorgue una prioridad similar. Varios organismos (por ejemplo la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), entre otros) la han tenido en cuenta en sus respectivos marcos estratégicos. Se necesitan esfuerzos adicionales a escala nacional e internacional para seguir incorporando las normas de la OIT, en particular el diálogo social, en el enfoque y la labor de otros

¹²¹ OIT, *Enseñanzas extraídas de un examen recapitulativo*, cap. 3.

organismos de las Naciones Unidas, así como para garantizar que el asesoramiento a los países de las instituciones financieras internacionales no esté en contradicción con las disposiciones de las normas internacionales del trabajo.

172. Como la COVID-19 exigió la adopción de medidas inmediatas de asistencia y ayuda para los trabajadores, sus familias y las empresas, la Oficina tuvo que fortalecer su respuesta a situaciones de crisis. Para ello ha procurado que las medidas de emergencia adoptadas por los países reflejen los principios rectores de la OIT, en particular las Recomendaciones núms. 202 y 205, y propicien el desarrollo de sistemas de protección social a largo plazo. Por ejemplo, la Oficina apoyó la aplicación de prestaciones y regímenes nuevos en varios países (Cabo Verde, Perú, Timor-Leste y Zambia), la ampliación de los regímenes existentes, incluidas las prestaciones del seguro de desempleo (Camboya, Ecuador y Nigeria) y la vinculación de los subsidios salariales al desarrollo de regímenes de protección contra el desempleo (Bangladesh y Etiopía).
173. La Declaración del Centenario promueve la estrategia bidimensional de la OIT en el contexto del futuro del trabajo, en el que el aumento del número de trabajadores en formas de empleo no protegidas podría obstaculizar aun más el logro de una protección social integral, adecuada y universal. Esta estrategia, que se basa en una combinación de seguro social y prestaciones financiadas con impuestos, fue corroborada por la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo.

4.2. Desarrollo e intercambio de conocimientos

174. En consonancia con las estrategias en materia de conocimientos 2010-2015 y 2018-2021, la Oficina ha seguido ampliando estratégicamente su repositorio de conocimientos empíricos con miras a reforzar el asesoramiento técnico y sobre las políticas que presta a los mandantes. Ello ha contribuido a consolidar la posición de la OIT como organismo de referencia mundial en materia de protección social, empoderar a los mandantes y las partes interesadas para hacer progresar la justicia social, y promover la protección social para todos. Los productos de difusión de conocimientos más representativos de la Organización, como el informe de referencia que lleva por título *Informe Mundial sobre la Protección Social* (véase el recuadro 4.3) y los informes regionales ¹²², han aportado datos básicos para el asesoramiento preliminar sobre políticas y facilitado la promoción de los principios y valores de la OIT en todo el mundo.

► Recuadro 4.3. El *Informe Mundial sobre la Protección Social* y la Base de datos de la OIT sobre la protección social en el mundo

El *Informe Mundial sobre la Protección Social* es una publicación de referencia a nivel mundial sobre la situación de los sistemas de protección social. Este informe, que constituye la fuente más completa de datos estadísticos comparables sobre protección social, reseña los progresos y deficiencias en este ámbito, así como la organización, cobertura y prestaciones de los sistemas de protección social y el nivel de gasto público destinado a ellos. Desde 2010 se han publicado tres números de este informe de referencia. El último número (2017-2019), dedicado a la protección social universal para alcanzar los ODS, se ha traducido a cinco idiomas y ha sido descargado casi 70 000 veces (a diciembre de 2020). (PAII.2, iii).

¹²² Por ejemplo, Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico de las Naciones Unidas (CESPAP) y OIT, *The Protection We Want: Social Outlook for Asia and the Pacific* (2020).

La Base de datos de la OIT sobre la protección social en el mundo se actualiza con información recopilada mediante la Encuesta de Seguridad Social (SSI) que se lleva a cabo de forma periódica (PAII.2, iv)). Esta base de datos es la fuente para el seguimiento y notificación de los progresos con respecto al indicador 1.3.1 de los ODS del que la OIT es organismo custodio, en particular para el informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre el seguimiento de los ODS *. Ahora bien, pese a su importancia, los recursos que se asignan para asegurar la actualización y mejora continua de esta base de datos son insuficientes e impiden su funcionamiento eficaz. Otro problema tiene que ver con el hecho de que muchos países todavía tengan dificultades para producir datos precisos, fiables y de gran calidad sobre la protección social desglosados por sexo, debido principalmente a la escasez de recursos y capacidades técnicas de los sistemas nacionales de estadística.

* Véase, por ejemplo, Naciones Unidas, *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, 2019 (Nueva York, NY).

- 175.** En los últimos diez años la Oficina ha elaborado una gran cantidad de materiales con el objeto de facilitar la puesta en práctica de la Recomendación núm. 202 y abordar necesidades nuevas y emergentes que requieren respuestas de política, por ejemplo el diseño, el cálculo de los costos y la financiación de los pisos de protección social, los cuidados de larga duración, la protección social y el cambio climático, la protección social de los trabajadores en nuevas formas de empleo y la protección social de los refugiados y las comunidades de acogida. Estos materiales incluyen guías de buenas prácticas (véase el recuadro 4.2), así como varios documentos de trabajo, reseñas de políticas y monografías por países que se especifican más adelante.
- 176.** En el marco del seguimiento de la 102.^a reunión (2013) de la Conferencia, la Oficina examinó las tendencias y repercusiones del envejecimiento en los sistemas de protección social a partir de un estudio sobre los cuidados de larga duración realizado en 46 países, cuya población representa el 80 por ciento de la población mundial ¹²³. Este estudio aportó datos para la preparación del Informe de la Comisión de Alto Nivel sobre el Empleo en el Ámbito de la Salud y el Crecimiento Económico de las Naciones Unidas (2016) ¹²⁴, sirvió de base al documento conjunto de la OIT y la OCDE para el Grupo de Trabajo sobre Empleo del G20 ¹²⁵ y contribuyó a la reflexión en torno a la Década del Envejecimiento Saludable para el periodo que comienza en 2020.
- 177.** Para responder a los retos que se plantean a los mandantes de la OIT a consecuencia de las transformaciones del mundo del trabajo, la OIT emprendió un programa de investigaciones sobre protección social orientado a la formulación de políticas ¹²⁶ que no solo ha permitido fundamentar el planteamiento sobre el futuro del trabajo centrado en las personas que promueve la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo ¹²⁷, sino que además ha servido

¹²³ Xenia Scheil-Adlung, *Long-term Care Protection for Older Persons: A Review of Coverage Deficits in 46 Countries*, ESS, documento de trabajo núm. 50, xi (OIT, 2015).

¹²⁴ OMS, *Working for Health and Growth: Investing in the Health Workforce*, Informe de la Comisión de Alto Nivel sobre el Empleo en el Ámbito de la Salud y el Crecimiento Económico, 2016.

¹²⁵ OIT y OCDE, *New Job Opportunities in an Ageing Society*, preparado para la primera reunión del Grupo de Trabajo sobre Empleo del G20, febrero de 2019.

¹²⁶ Christina Behrendt y Quynh Nguyen, *Innovative Approaches for Ensuring Universal Social Protection for the Future of Work* (OIT, 2018); Isabel Ortiz *et al.*, *Universal Basic Income Proposals in Light of ILO Standards: Key Issues and Global Costing*, ESS, documento de trabajo núm. 62 (OIT, 2018); Christina Behrendt *et al.*, «El contrato social y el futuro del trabajo: Desigualdad, seguridad de los ingresos, relaciones laborales y dialogo social», *La iniciativa del centenario relativa al futuro del trabajo*, nota informativa núm. 4 (OIT, 2016).

¹²⁷ OIT, *Trabajar para un futuro más prometedor*.

para orientar las deliberaciones del G20 y los países del grupo BRICS (Brasil, Federación de Rusia, India, China y Sudáfrica) ¹²⁸. Estas investigaciones son fundamentales para seguir prestando apoyo normativo a nivel de los países.

- 178.** Por otra parte, para responder a la necesidad apremiante de los mandantes de la OIT de proteger a sus poblaciones y salvaguardar los sistemas nacionales de protección social contra perturbaciones relacionadas con el clima, la OIT desarrolló un nuevo campo de investigación centrado en el análisis de la función de la protección social para abordar el cambio climático y garantizar una transición justa ¹²⁹. Esta labor incluye la documentación de las experiencias de los países (que se ha llevado a cabo en colaboración con el Organismo Francés de Desarrollo), sobre cuya base se están realizando nuevas actividades de apoyo normativo ¹³⁰.
- 179.** A fin de responder con prontitud a la crisis de la COVID-19 y a los retos urgentes que enfrentaban los mandantes, la OIT elaboró una serie de publicaciones que documentan las medidas de protección social adoptadas por los países en respuesta a la crisis y en donde se plantean consideraciones de política para mejorar la resiliencia de las economías y las personas ante futuras perturbaciones. Estas publicaciones, junto con otra serie de herramientas prácticas, pueden consultarse en un portal en línea especial dedicado a la COVID-19 ¹³¹.
- 180.** En el contexto de las discusiones sobre financiación para el desarrollo de las Naciones Unidas, la OIT publicó en 2019 la primera estimación del déficit de financiación para alcanzar la meta 1.3 de los ODS, que fue actualizada en 2020 a fin de incluir el impacto de la COVID-19. Cubrir el déficit de financiación para alcanzar las metas 1.3 y 3.8 de los ODS va a requerir la movilización de 707 400 y 484 200 millones de dólares de los Estados Unidos adicionales al año, cifra que equivale en promedio al 2,2 y el 1,5 por ciento del PIB de los países en desarrollo ¹³². Esta constatación refuerza el llamamiento a escala mundial para, por un lado, crear el necesario margen fiscal para la financiación de la protección social mediante esfuerzos a nivel nacional complementados, cuando proceda, con iniciativas de solidaridad internacional (véase el párrafo 232) y, por otro, salvaguardar los sistemas de protección social existentes de los recortes del gasto que se llevan a cabo en el marco de las medidas de consolidación fiscal ¹³³.
- 181.** Asimismo, la Oficina actualizó y amplió recientemente su conjunto de modelos genéricos cuantitativos para el análisis de políticas (PAII.2, i)). Estos modelos, que se están utilizando para prestar asesoramiento a los mandantes, también son utilizados por expertos nacionales que se benefician de la apropiada transferencia de conocimientos. Por ejemplo, los modelos de la OIT sobre pensiones y salud se están aplicando en muchos regímenes nacionales de seguridad social, en particular en el Ecuador, Eswatini, Mozambique y el Perú. Para facilitar a los mandantes la evaluación de las opciones de protección social en respuesta a la crisis, la Oficina también desarrolló una herramienta que permite calcular

¹²⁸ Por ejemplo, OIT y OCDE, *Promoting Adequate Social Protection and Social Security Coverage for All Workers, Including Those in Non-standard Forms of Employment*, documento presentado en la primera reunión del Grupo de Trabajo sobre Empleo del G20, 2018.

¹²⁹ OIT, *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo 2018*.

¹³⁰ OIT, «*Social Protection and Climate Change: Greener Economies and Just Societies*», s.f.

¹³¹ Véase «*La respuesta de la protección social a la crisis de la COVID-19*».

¹³² OIT, «*Brechas en el financiamiento de la protección social*», 2020.

¹³³ OIT, *Semana Mundial de la Protección Social: Unidos para alcanzar el ODS 1.3 y lograr la protección social universal en el marco del futuro del trabajo*, 2019.

rápidamente los costos de la protección social relacionados con la COVID-19. Esta herramienta se tradujo al ruso y ha sido presentada a más de 60 mandantes de la subregión de Asia Central ¹³⁴. Todas estas herramientas están disponibles en línea ¹³⁵ y en 2021 entrará en funcionamiento una plataforma cuantitativa especial para potenciar la difusión de herramientas actuariales y otras herramientas cuantitativas.

- 182.** Desde la puesta en marcha de la Iniciativa PPS de las Naciones Unidas, y para promover el asesoramiento coordinado sobre las políticas, la OIT ha colaborado activamente en la elaboración de las herramientas de evaluación interinstitucional de la protección social (ISPA) (véase el cuadro 4.1) con el objeto de definir un conjunto de marcos comunes para el análisis del desempeño de los sistemas de protección social; también ha hecho aportaciones a diversas coaliciones temáticas de las Naciones Unidas sobre protección social para formular enfoques regionales y de políticas conjuntos (reseñas temáticas ¹³⁶ y guía práctica para la coordinación ¹³⁷ del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUD)). El papel rector que la OIT ha desempeñado en la elaboración de estas herramientas ha permitido integrar en ellas y en la labor que se realiza en el marco de la iniciativa Una ONU las normas y principios de la Organización, incluido el diálogo social tripartito, lo que es particularmente importante en el contexto de la reforma en curso de las Naciones Unidas. En una reciente encuesta de satisfacción sobre las herramientas ISPA en la que participaron 83 encuestados, el 87 por ciento de los usuarios indicaron que volverían a utilizarlas de nuevo. Los usuarios de estas herramientas comprenden organismos de las Naciones Unidas, agentes de desarrollo (incluido el Banco Mundial) y partes interesadas nacionales.

► **Cuadro 4.1. Herramientas ISPA y otras herramientas de las Naciones Unidas**

Herramientas	Situación
Instrumento básico de diagnóstico de sistemas (CODI)	Publicada
Pagos de protección social	Publicada
Programas de obras públicas	Publicada
Sistemas de identificación para la protección social	Publicada
Guía práctica para la coordinación de la protección social	Publicada
Seguridad alimentaria y nutrición	Publicada
Opciones de política en materia de protección social (SPPOT)	Primer proyecto disponible
Transferencias monetarias de asistencia social	En curso
Sistemas de información social	En curso
Financiación de la protección social	En curso
Protección social con perspectiva de género	En curso
Protección social inclusiva de las personas con discapacidad	En curso

¹³⁴ OIT, *Subregional Webinar «Social Protection Response to Impact of COVID-19 Crisis»*, 2020.

¹³⁵ OIT, *Quantitative Platform on Social Security (QPSS)*.

¹³⁶ GNUD para Europa y Asia Central, *Issue-based Coalition on Social Protection: UNDG Europe and Central Asia: Joint Advocacy Messages*, 2018; GNUD y OIT, *UNDG Asia-Pacific: Social Protection Issues Brief*, 2014; y GNUD, *UNDG Eastern and Southern Africa: Social Protection Issues Brief*, 2016.

¹³⁷ OIT y GNUD para Asia y el Pacífico, *UNDG Social Protection Coordination Toolkit: Coordinating the Design and Implementation of Nationally Defined Social Protection Floors*, 2016.

- 183.** Con el objeto de promover el intercambio de conocimientos y el aprendizaje entre los países, y para suscitar nuevas iniciativas normativas, la Oficina también ha venido documentando las experiencias nacionales a través de eventos relacionados con la cooperación Sur-Sur ¹³⁸. Estos estudios por país abarcan diversos aspectos, como los regímenes universales, las innovaciones introducidas por los pisos sociales para extender la cobertura, y la gobernanza y financiación de los pisos sociales (en 2017), incluidos estudios por país sobre la protección social universal en colaboración con el Banco Mundial y otros asociados ¹³⁹. Con motivo del centenario de la OIT se publicó un primer volumen con 50 estudios de caso y la publicación de un segundo volumen está prevista en 2021 ¹⁴⁰.
- 184.** La Oficina también está divulgando información sobre las tendencias y repercusiones de las reformas, incluidas las medidas de austeridad, a través del Observatorio de la Protección Social de la OIT (*Social Protection Monitor*) ¹⁴¹. En el contexto de la pandemia se desarrolló un nuevo observatorio para dar seguimiento a las respuestas nacionales de protección social a la COVID-19, que ha sido la página más consultada de social-protection.org desde su lanzamiento en marzo de 2020 ¹⁴².
- 185.** Una mesa redonda tripartita sobre las tendencias y las reformas de las pensiones organizada por la Oficina en diciembre de 2020 permitió a los representantes tripartitos de 13 países discutir las tendencias, sistemas y reformas de las pensiones sobre la base de los principios rectores de la OIT. En las deliberaciones se reiteró una vez más que los principios enunciados en las normas internacionales de seguridad social constituían una referencia fundamental para la formulación de políticas nacionales y la puesta en práctica de sistemas de seguridad social, recalándose asimismo que no existía un enfoque único de validez general con respecto a la protección social.
- 186.** Los conocimientos y publicaciones de la Oficina se intercambian periódicamente a través de varias plataformas, en particular la plataforma de Protección Social de la OIT ¹⁴³ que se actualiza constantemente, la plataforma conjunta del CIF-OIT, la plataforma conjunta de la OIT y las Naciones Unidas sobre protección social y derechos humanos, y los sitios web de la USP2030 y el GNUM. Estas plataformas web, al igual que la plataforma socialprotection.org, también han facilitado el intercambio Sur-Sur y triangular de experiencias y conocimientos (PAII.3). La difusión en línea de las actividades de la Semana Mundial de la Protección Social 2019 de la OIT multiplicó por diez su alcance. Los responsables de las políticas, los interlocutores sociales y las partes interesadas reciben información sobre las publicaciones más recientes a través de las redes sociales y del boletín informativo *Social Protection Outlook*, que cuenta con más de 6 000 suscriptores. El desarrollo e intercambio de conocimientos y el aprendizaje Sur-Sur se han seguido intensificando a través de alianzas de colaboración, por ejemplo el mecanismo regional sobre protección social de la salud en Asia, que engloba institutos de investigación, Gobiernos y universidades. En 2020 muchos eventos se celebraron enteramente en línea debido a la COVID-19; entre ellos cabe mencionar un curso de asesoramiento en línea sobre

¹³⁸ OIT, *ILO-China-ASEAN South-South Cooperation for the Promotion of Social Protection Floors*, 2016.

¹³⁹ OIT y Grupo del Banco Mundial, *Universal Social Protection: Country Cases*, Alianza Mundial para la Protección Social Universal (USP2030), 2016.

¹⁴⁰ Isabel Ortiz *et al.*, *100 Years of Social Protection: The Road to Universal Social Protection Systems and Floors, Volume I: 50 Country Cases* (OIT, 2019).

¹⁴¹ OIT, «*Social Protection Measures Throughout the World: January to December 2019*», *Social Protection Monitor*, 2019.

¹⁴² OIT, *Respuestas de la Protección Social a la Crisis de COVID-19 en todo el mundo*, *Social Protection Monitor*, 2020.

¹⁴³ La plataforma de Extensión Mundial de la Seguridad Social (GESS), como se la denominaba anteriormente.

protección social del CIF-OIT, una serie de seminarios en línea sobre la COVID-19 en colaboración con socialprotection.org y otros asociados, y la Cuarta Reunión de la Red de Protección Social, Libertad y Justicia para los Trabajadores.

- 187.** En total, desde 2011 la Oficina ha publicado 106 informes sobre cooperación para el desarrollo destinados a los Gobiernos, 55 documentos de la serie *Extensión de la seguridad social*, dos números del *Informe Mundial sobre la Protección Social*, 36 informes y documentos de política, 25 resúmenes informativos, 95 reseñas de países y diversos artículos (PAII.2, vi)). La base de datos sobre publicaciones relacionadas con la seguridad social ha registrado una media de 133 000 descargas de documentos al año. Una encuesta realizada en el marco de la evaluación de alto nivel de 2017 puso de relieve que más del 96 por ciento de los asociados y donantes de las Naciones Unidas que habían sido encuestados tenían conocimiento de los productos de alcance mundial de la OIT, y un 90 por ciento de los organismos y donantes de las Naciones Unidas, así como del personal, los mandantes y otros interlocutores de la OIT, valoraban entre satisfactoria y muy satisfactoria la calidad de estos productos sobre protección social (sitios web, manuales, guías prácticas, reseñas de políticas y otras publicaciones) ¹⁴⁴.

Enseñanzas extraídas

- 188.** Para orientar la formulación de las políticas, proporcionar servicios de asesoría técnica adecuados y desarrollar la capacidad de los mandantes son indispensables una sólida base de conocimientos empíricos y productos de conocimiento y herramientas técnicas pertinentes. La amplia difusión de los resultados de las investigaciones y las experiencias de los países potencia la sensibilización entre los responsables de las políticas, los representantes de los empleadores y de los trabajadores y el público en general.
- 189.** Los datos de las evaluaciones indican que el apoyo de la OIT a las redes e intercambios Sur-Sur ha permitido reforzar las alianzas y el intercambio de conocimientos, así como mejorar las experiencias de formación relacionadas con el establecimiento o extensión de la protección social ¹⁴⁵. La Oficina mejoró sus servicios de asesoramiento basados en datos empíricos gracias a las reseñas por países, que se utilizaron en los intercambios Sur-Sur y fueron divulgadas a través del CIF-OIT. Las notas informativas sobre protección social universal se utilizaron para demostrar que el derecho a la seguridad social puede hacerse realidad.
- 190.** Para facilitar la formulación de estrategias adecuadas que permitan corregir las deficiencias de cobertura y financiación y alcanzar la universalidad de la protección social, y a fin de adaptar la protección social en función de la evolución del mundo del trabajo, las economías y las sociedades, es necesario seguir documentando las experiencias de los países y emprender más investigaciones. La Oficina necesita mantener el nivel de excelencia de sus conocimientos, recopilar datos empíricos que sustenten el argumento de la protección social como inversión y, sobre esa base, propugnar más y mejores inversiones en protección social con recursos nacionales e internacionales. Los principios rectores de la OIT deberían seguir promoviéndose como pautas de referencia para evaluar los sistemas de protección social, alcanzar la protección social universal y guiar la adaptación de estos sistemas a las nuevas realidades —por ejemplo el futuro del trabajo, en particular en un

¹⁴⁴ OIT, *Independent Evaluation of the ILO's Strategy and Actions for Creating and Extending Social Protection Floors*, 48 y gráfico 13.

¹⁴⁵ OIT, *Enseñanzas extraídas de un examen recapitulativo*, sección 4.4.

contexto de cambio climático, crisis medioambientales y pandemias— a fin de allanar el camino hacia procesos de transición justos.

4.3. Diálogo social nacional

- 191.** Las conclusiones relativas a la discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social), adoptadas en la 100.^a reunión (2011) de la Conferencia, y la Recomendación núm. 202 instan a la Oficina a que promueva el diálogo social en la concepción, la gobernanza y la puesta en práctica de los sistemas de protección social, incluidos los pisos sociales ¹⁴⁶ (PAI.5). A tal efecto, la Oficina ha dado prioridad a la incorporación del diálogo social en todas sus actividades. En los cinco últimos bienios el diálogo social nacional ha sido un elemento fundamental del marco de resultados del Programa y Presupuesto.
- 192.** A fin de facilitar el consenso nacional para el establecimiento de sistemas de protección social sostenibles, la Oficina ha promovido procesos de diálogo social nacional (véase el recuadro 4.4) en los que han participado varios ministerios, organizaciones de empleadores y de trabajadores, representantes de la sociedad civil y otros organismos de las Naciones Unidas y asociados para el desarrollo.

► Recuadro 4.4. Incorporación del diálogo social nacional efectivo en la formulación de políticas de protección social

La metodología del diálogo nacional basado en evaluaciones (ABND) ¹, elaborada por la OIT y refrendada por los organismos del sistema de las Naciones Unidas y los miembros de la Iniciativa PPS de las Naciones Unidas, facilita la formulación, el cálculo de los costos y la financiación de las estrategias nacionales de protección social, incluidos los pisos sociales, mediante una participación tripartita. Esta metodología, que posteriormente fue incorporada en las herramientas ISPA, ofrece a los organismos de las Naciones Unidas la oportunidad única de aprovechar las sinergias en el marco de la iniciativa Una ONU para potenciar la eficiencia y mejorar el impacto. Más de 25 equipos de las Naciones Unidas en los países han empleado esta metodología. El estudio de síntesis estableció que el diálogo nacional basado en evaluaciones era una herramienta de gran utilidad para promover el tripartismo y un componente positivo de diferentes proyectos ².

En **Tayikistán**, la metodología ABND fue un factor decisivo para promover procesos participativos de diálogo nacional multilateral cuya finalidad era determinar las principales prioridades nacionales de protección social a mediano y largo plazo, y se constató que era muy útil para movilizar y consolidar los esfuerzos de las partes interesadas en torno a cuestiones relacionadas con la protección social. En **Kirguistán**, donde se obtuvieron resultados comparables, se estableció que la utilización de esta metodología había fortalecido el diálogo y la cooperación a nivel nacional entre las instancias gubernamentales, los empleadores y los trabajadores ³.

¹ Véanse el módulo de recursos en línea en OIT, «[Social Protection: assessment based national dialogue: A good practices guide](#)», sin fecha; y la guía de buenas prácticas en OIT, [Social protection assessment-based national dialogue: A global guide](#), 2015. ² OIT, *Enseñanzas extraídas de un examen recapitulativo*, 5. ³ OIT, *Enseñanzas extraídas de un examen recapitulativo*, 5.

- 193.** A fin de promover el diálogo social entre las partes interesadas nacionales pertinentes para extender la seguridad social, la OIT intensificó su colaboración con la Asociación Internacional de Consejos Económicos y Sociales e Instituciones Similares (AICESIS), entre otras cosas mediante actividades de fomento de la capacidad; esta colaboración más

¹⁴⁶ OIT, *Conclusiones relativas a la discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social)*, Conferencia Internacional del Trabajo, 100.^a reunión, Ginebra, 2011, apdo. 35, h).

estrecha reforzó el compromiso de la AICESIS de promover el establecimiento de pisos de protección social, en consonancia con la Declaración de Seúl sobre el papel del diálogo social en la promoción de pisos nacionales de protección social para todos, adoptada en 2014 ¹⁴⁷. En virtud de la Declaración, los asociados de todo el mundo acordaron dar prioridad a los compromisos en el ámbito de la protección social, de conformidad con la Recomendación núm. 202, y fomentar procesos de consulta al llevar a cabo reformas en la seguridad social y ajustes fiscales, al objeto de garantizar el establecimiento de prestaciones adecuadas y la salvaguardia de sistemas de protección social justos.

- 194.** Teniendo en cuenta la estructura institucional de cada país, la Oficina procuró mejorar la capacidad de los interlocutores sociales a fin de que pudieran participar eficazmente en la formulación y revisión de las políticas nacionales de protección social (véase el recuadro 4.5). El apoyo de la Oficina también se centró en fortalecer la capacidad de los mandantes mediante cursos específicos concebidos en colaboración con el CIF-OIT (véase también la sección 4.5). En la Academia sobre seguridad social y en los programas del CIF-OIT se incorporó un módulo sobre diálogo social en el contexto del diseño y la reforma de la protección social, que en la actualidad se está adaptando para responder a los nuevos retos (como las transformaciones en el mundo del trabajo y la crisis de la COVID-19). Del mismo modo, en la Academia de diálogo social y relaciones laborales se incluyó un módulo sobre protección social, en el que se hace hincapié en el papel crucial del diálogo social para promover políticas sostenibles de protección social y favorecer la buena gobernanza de los regímenes de seguridad social.
- 195.** La Oficina también ha procurado garantizar que los procesos de formulación y puesta en práctica de medidas de emergencia en respuesta a la COVID-19 se basen en consultas con los interlocutores sociales. A través de un proyecto financiado por el Gobierno de Alemania, la OIT está proporcionando apoyo a los ingresos a más de 260 000 trabajadores del sector de la confección en Bangladesh, Camboya, Etiopía, Indonesia y la República Democrática Popular Lao. La OIT veló por que en la planificación y ejecución del desembolso de los fondos los interlocutores sociales desempeñaran un papel preponderante.

► **Recuadro 4.5. Ejemplos de iniciativas de apoyo a los interlocutores sociales para reforzar la protección social**

Argentina: la OIT apoyó la creación, mediante acuerdo tripartito, del comité de coordinación y el grupo de supervisión para elaborar el PTDP y garantizar su armonización con el plan estratégico del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Se consideró que esta plataforma era un factor determinante para obtener resultados relacionados con la protección social, por ejemplo su extensión a los grupos vulnerables, la firma de un acuerdo bilateral con el Paraguay sobre trabajadoras y trabajadores domésticos migrantes, y la ratificación de los Convenios núms. 102 y 189, entre otros ¹.

Camboya: la OIT apoyó la implementación de un seguro de salud obligatorio, facilitando a tal efecto un diálogo continuo entre el Gobierno, la Federación de Empleadores y Asociaciones Empresariales de Camboya, la Confederación de Organizaciones Sindicales de Camboya y otros representantes de los trabajadores. Este proceso permitió la creación progresiva de un consenso en el diseño del régimen de seguro de salud durante la fase piloto que se prolongó siete años (2009-2016), tras la cual se procedió a su plena aplicación en 2016 en virtud de un subdecreto. En 2020, 2,6 millones de trabajadores, incluidos los trabajadores por cuenta propia, contaban con

¹⁴⁷ Para consultar el comunicado de prensa y el texto de la Declaración de Seúl, pulse [aquí](#).

seguro de salud. El mismo proceso se aplicó a las pensiones y está previsto que el régimen de pensiones comience a aplicarse a comienzos de 2021 ².

Camerún: en colaboración con las organizaciones de empleadores —la Agrupación Interpatronal del Camerún (GICAM)— se elaboró y distribuyó una guía sobre seguridad social para las pymes que ha sido utilizada en cursos de formación, y que también están utilizando y distribuyendo las organizaciones de trabajadores y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Está previsto elaborar guías similares en otros países vecinos con la participación de las organizaciones de empleadores. Asimismo, en el marco de la implementación del sistema de cobertura sanitaria universal se prestó apoyo a las organizaciones de trabajadores para formular recomendaciones al Gobierno en relación con el funcionamiento del sistema y un proyecto de ley de 2018 relativo al seguro de salud; todo ello permitió su representación en el Consejo de Administración de la Caja de Cobertura Sanitaria Universal.

República Democrática del Congo: en respuesta a una petición de la Federación de Empresas del Congo (FEC) y de la Intersindical de Trabajadores del Congo, formulada por conducto del Consejo nacional tripartito del trabajo, la OIT ayudó a resolver la divergencia entre el Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS) y los interlocutores sociales a propósito de la metodología para efectuar el cálculo de las pensiones. La respuesta de la OIT incluyó la celebración de una reunión tripartita en mayo de 2016 y la elaboración de un estudio actuarial del INSS. El Consejo nacional tripartito del trabajo adoptó en julio de 2018 las reformas propuestas por la OIT, y las recomendaciones entraron en vigor en enero de 2019 a satisfacción de todas las partes.

Ecuador: en 2017, tres organizaciones sindicales —el Frente Único de Trabajadores (FUT), la Unión Nacional de Educadores (UNE) y la Internacional de Servicios Públicos (ISP)—, a las que inquietaba la sostenibilidad financiera y actuarial del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), solicitaron apoyo técnico a la Oficina. Gracias a ello, los interlocutores sociales pudieron intervenir en el proceso de diálogo con una sólida base de evidencia empírica y recomendaciones de la Oficina, lo que contribuyó a que el Consejo directivo del IESS adoptara una serie de medidas correctivas para mejorar la sostenibilidad financiera de los regímenes a su cargo.

México: en 2016 se reforzó la capacidad de diálogo social mediante un ciclo de nueve cursos sobre seguridad social y formalización del empleo, impartidos a 470 líderes sindicales procedentes de 27 estados en colaboración con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC). En 2017, en colaboración con la CROC, se impartió un segundo ciclo de ocho cursos a otros 400 líderes sindicales de sección. Esta capacitación contribuyó a que los líderes sindicales se movilizaran para mejorar el cumplimiento de los trámites de registro de los trabajadores, lo que a su vez produjo un incremento en el número de afiliados del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), que de 17,6 millones en diciembre de 2016 pasó a 20,4 millones en julio de 2019.

¹ OIT, *Enseñanzas extraídas de un examen recapitulativo*, 25. ² OIT, *100 Years of Social Protection: The Road to Universal Social Protection Systems and Floors*, Ginebra, 2018.

Enseñanzas extraídas

- 196.** El estudio de síntesis puso de manifiesto los resultados positivos del diálogo social, que constituye un elemento esencial de los procesos de formulación de políticas y programas de protección social. Por otra parte, el diálogo social ha permitido que los Miembros alcancen consensos y conjuguen esfuerzos y recursos para extender la cobertura de seguridad social ¹⁴⁸. Los procesos de diálogo que promueve la OIT han influido considerablemente en la definición de prioridades de las políticas nacionales de protección social. No obstante, habría que seguir fomentando la representación tripartita mediante la

¹⁴⁸ OIT, *Enseñanzas extraídas de un examen recapitulativo*, sección 4.3.

participación efectiva de los representantes de los trabajadores y de los empleadores en la gobernanza de los sistemas de protección social, incluidos los pisos sociales.

- 197.** Como se ha indicado, las intervenciones de la Oficina para promover el diálogo social sobre protección social arrojaron buenos resultados en algunos países, mientras que en otros casos plantearon retos relativamente importantes. Las instituciones nacionales de diálogo social establecidas o revitalizadas con el apoyo de la Oficina todavía tropiezan con dificultades para facilitar discusiones y consultas tripartitas sobre la protección social, especialmente en lo que concierne a la reforma de los regímenes de pensiones y de salud, la concepción y puesta en práctica de los pisos de protección social, y el seguimiento de la extensión de la protección social. Deberá reforzarse el enfoque de «Gobierno en su conjunto» que comenzó a implementarse con la metodología de diálogo nacional basado en evaluaciones (ABND), sobre todo al emprender reformas del régimen de pensiones o entablar discusiones sobre el margen fiscal destinado a la protección social, dos ámbitos que en algunos países todavía se consideran prerrogativa exclusiva de los ministerios de finanzas, que adoptan decisiones sin la participación de los interlocutores sociales. Una tendencia similar se hizo patente en la gestión de las respuestas de emergencia a la COVID-19, en la medida en que las aportaciones de los interlocutores sociales con frecuencia fueron ignoradas por razones de conveniencia ¹⁴⁹. Garantizar la consulta con los interlocutores sociales y desarrollar sus capacidades es de vital importancia para vincular las medidas a corto plazo con el establecimiento a más largo plazo de sistemas sostenibles de protección social.

4.4. Servicios de asesoramiento técnico: apoyo a los mandantes en el marco de los PTDP

- 198.** Los servicios de asesoramiento técnico que la Oficina presta a quienes los soliciten son fundamentales para responder a las necesidades de los mandantes, incluidas aquellas indicadas en el Estudio General de 2019, y tienen en cuenta las recomendaciones de los órganos de control (en particular de la CEACR y de la Comisión de Aplicación de Normas). La Oficina ha procurado brindar un apoyo técnico oportuno y de gran calidad a los mandantes con arreglo a los PTDP y los MANUD/Marcos de cooperación para el desarrollo sostenible, a fin de llevar a cabo revisiones exhaustivas de sus sistemas de seguridad social y realizar reformas específicas con miras a fortalecer los regímenes o programas existentes y/o introducir otros nuevos.
- 199.** En respuesta a la necesidad de adoptar un enfoque coherente y específico de cooperación para el desarrollo en el ámbito de la protección social, en 2016 la OIT puso en marcha su Programa de referencia sobre el establecimiento de pisos de protección social para todos ¹⁵⁰. El programa se articula en torno a cuatro ejes: 1) apoyo a los países para que adopten estrategias de protección social de ámbito nacional, y diseñen, reformen e implementen regímenes de protección social o mejoren su funcionamiento; 2) apoyo en temas específicos mediante servicios técnicos y de asesoramiento «a la carta» en materia de políticas; 3) desarrollo de conocimientos prácticos para mejorar la capacidad de los mandantes, normalizar el enfoque de la Oficina y lograr un mayor impacto, y 4) creación de alianzas estratégicas para potenciar la acción de la OIT. En menos de cinco años el programa ha conseguido recaudar 100 millones de dólares de los Estados Unidos a través

¹⁴⁹ OIT, «The Role of Social Dialogue in Formulating Social Protection Responses to the COVID-19 Crisis», 2020.

¹⁵⁰ OIT, «Building Social Protection Floors for All: ILO Global Flagship Programme», s.f.

de alianzas mundiales y descentralizadas con donantes tradicionales y emergentes (44 por ciento), la Unión Europea (16 por ciento), fondos conjuntos de las Naciones Unidas (31 por ciento) y el sector privado, las instituciones nacionales de financiación y los bancos de desarrollo (3 por ciento, respectivamente). Ello propició el incremento de los conocimientos técnicos especializados sobre el terreno mediante el apoyo directo a los mandantes por parte del Equipo Técnico Global y la creación de un servicio técnico con diversas áreas de especialización: servicios actuariales, protección social de la salud, gestión de las finanzas públicas, formulación de políticas y marcos jurídicos, ampliación a la economía informal y sistemas de gestión de la información, entre otras. En 2019, en la región de Asia y el Pacífico se crearon un centro de conocimientos sobre protección social de la salud y una División regional de servicios actuariales para prestar apoyo a los Estados miembros de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN).

200. A través de su Programa de referencia la OIT ha contribuido a una serie de cambios institucionales que han aumentado la cobertura de las personas en los países beneficiarios; para medirla y consolidarla se utiliza una herramienta en línea de medición de resultados que permite demostrar la contribución de la OIT al logro de los ODS relacionados con la protección social. El programa también facilita la movilización de recursos hacia países distintos de los países prioritarios, por ejemplo en el marco de programas unificados de las Naciones Unidas (Una ONU) en 30 países.
201. En 2016 se estableció el Programa mundial de la OIT sobre los regímenes de seguro y protección por accidentes del trabajo a fin de prestar apoyo a los mandantes tras la tragedia del Rana Plaza en Bangladesh, que puso de manifiesto las condiciones laborales de los trabajadores y la falta de acceso a prestaciones médicas y financieras adecuadas y otros servicios de asistencia pertinentes.

4.4.1. Estrategias de extensión de la seguridad social

202. La formulación de estrategias de protección social es un proceso iterativo que comprende diversas tareas técnicas: analizar la cobertura jurídica, la cobertura efectiva y la adecuación de las prestaciones; detectar insuficiencias normativas y problemas de implementación; alcanzar consensos sobre hipótesis para el diseño de regímenes o la reforma de los existentes; evaluar los costos y las repercusiones; determinar opciones de financiación; ajustar las hipótesis y, por último, adoptar la estrategia. La OIT se distingue de los demás asociados para el desarrollo por promover su estrategia bidimensional basada en la combinación de enfoques y mecanismos de financiación (contributivos e impositivos) (véase el gráfico 1.1) con miras a obtener resultados concretos en la extensión de la cobertura y garantizar que un mayor número de personas tenga acceso a una protección integral y adecuada. A tal efecto, la Oficina ha venido prestando apoyo a las iniciativas de los países encaminadas a formular estrategias y hojas de ruta nacionales de protección social.

Igualdad de género y capacidad de responder a las necesidades especiales

203. Para ayudar a abordar los retos que enfrentan las mujeres —que suelen representar un porcentaje desproporcionado del total de trabajadores de la economía informal, percibir salarios más bajos que los hombres y sufrir más interrupciones en su trayectoria profesional debido a la mayor carga de trabajo de cuidados no remunerado que recae sobre ellas— es necesario que en el diseño y aplicación de los sistemas de protección social se tenga en cuenta la dimensión de género. La Oficina ha venido prestando apoyo a los países para mejorar los regímenes financiados con impuestos y los regímenes de seguro social, en particular mediante la introducción de cambios en las fórmulas para el cálculo de las

pensiones, la inclusión de créditos por cuidados y prestaciones mínimas, la ampliación de la protección de la maternidad, la introducción de licencias de paternidad y parentales, y el fortalecimiento de las garantías de los pisos de protección social ¹⁵¹.

- 204.** Entre las contribuciones de la Oficina cabe mencionar las siguientes: elaboración de políticas de protección de la maternidad, por ejemplo en Ghana (2015) y Zambia (2015); establecimiento de regímenes de prestaciones de maternidad, por ejemplo en Nepal en virtud de la Ley sobre Seguridad Social Contributiva núm. 2074, promulgada en 2017, o en Lesotho (2012) mediante la creación de la Organización Nacional de la Seguridad Social; ampliación de los regímenes de prestaciones de maternidad mediante asesoramiento jurídico y normativo sobre las reglamentaciones, por ejemplo en la Argentina con respecto a las trabajadoras domésticas (ley núm. 26.844, promulgada en 2014); fortalecimiento de las disposiciones de los regímenes de prestaciones de maternidad, por ejemplo en Viet Nam mediante la prolongación de la licencia de maternidad por un periodo de seis meses y la introducción de la licencia de paternidad; sustitución de los regímenes de responsabilidad del empleador por regímenes de seguro social, por ejemplo en Jordania (2016-2017) y en Rwanda (2015); establecimiento de reglamentaciones que promueven la igualdad de género, como la equiparación de la edad de jubilación que da derecho a pensión a fin de aumentar los periodos de cotización de las mujeres, por ejemplo en Polonia (2012), y la introducción del subsidio de paternidad, por ejemplo en Chipre (2017).

Extensión de la cobertura a los trabajadores rurales y a los trabajadores de la economía informal

- 205.** En sus intervenciones en los países, la OIT prestó apoyo especializado para extender la cobertura a los trabajadores y los empleadores de la economía informal, incluidas las pymes, así como para facilitar su transición a la economía formal, en consonancia con la Recomendación núm. 204. De este modo, las intervenciones han propiciado la inclusión de los empleadores y de los trabajadores de la economía informal en el ámbito de aplicación de la legislación y contribuido al ajuste de los regímenes en función de sus circunstancias, teniendo en cuenta en particular sus limitadas capacidades contributivas y administrativas (véase el recuadro 4.6).

► Recuadro 4.6. Asistencia de la OIT para la extensión de la protección social en Zambia

La OIT tiene una larga historia de asistencia al Gobierno de Zambia para ampliar la cobertura de la protección social, en particular a los trabajadores de la economía informal. En 2014 y 2015, conjuntamente con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la Federación de Empleadores y las organizaciones de trabajadores de Zambia, y en el marco más amplio que engloba a las Naciones Unidas, las organizaciones de la sociedad civil y otras partes interesadas de Zambia, la OIT contribuyó a la formulación de la política nacional de protección social, con arreglo a los principios consagrados en las normas internacionales del trabajo, incluidas las Recomendaciones núms. 202 y 204. En 2017 se completó el texto del proyecto de ley sobre la política nacional de protección social en cuya redacción fue decisivo el apoyo de la OIT. El proyecto de ley prevé la introducción de mecanismos y reformas institucionales de protección social básica no contributivos, así como el establecimiento de un sistema nacional obligatorio de seguridad social contributivo, que incluye pensiones, protección de los ingresos en caso de maternidad, protección en caso de accidente laboral o enfermedad profesional, y seguro social de salud, así como la extensión de la cobertura a los trabajadores de la economía informal, incluidos las trabajadoras y

¹⁵¹ Elaine Fultz, *Strengthening Gender Mainstreaming in the International Labour Organization's Social Protection Advisory Services* (2017), mimeo.

los trabajadores domésticos. Para facilitar información a los empleadores y los trabajadores sobre los regímenes existentes, la OIT también ha venido prestando apoyo a diversas actividades de sensibilización dirigidas específicamente a los empleadores de trabajadoras y trabajadores domésticos. A raíz de estas intervenciones, la cobertura de las pensiones en virtud del marco revisado de la Dirección del Plan Nacional de Pensiones (NAPSA) se ha extendido a 850 000 trabajadores del sector formal y a 30 000 de la economía informal.

Además, la OIT proporcionó apoyo a la redacción de textos jurídicos con miras a la elaboración de la Ley del Seguro Nacional de Salud promulgada en 2018, cuyo objetivo es extender la cobertura de salud, en particular a los trabajadores de la economía informal.

La OIT también facilitó la formulación del Marco integrado de programas de protección social básica (IFBSPP). Puesto en marcha en 2019, este Marco representa el primer paso de la política gubernamental de extender y coordinar programas de asistencia social gestionados por el Gobierno de Zambia.

En respuesta a la crisis de la COVID-19, el Gobierno, con el apoyo de la OIT y las Naciones Unidas, puso en práctica un programa de transferencias monetarias de emergencia dirigido a 249 200 hogares (aproximadamente 1,2 millones de personas) y centrado en niños huérfanos y vulnerables, personas de edad, personas discapacitadas y trabajadores de la economía informal.

- 206.** Incluir a los trabajadores y a las pymes en el ámbito de aplicación de la legislación laboral y de seguridad social es sin duda un paso decisivo para extender la cobertura. Sin embargo, la adopción de medidas adicionales para simplificar los procesos administrativos, adaptar la recaudación de las cotizaciones e incrementar la sensibilización también forma parte de la estrategia global de apoyo que se viene aplicando. La Oficina, que fomenta la coordinación de las políticas fiscales, de empleo y de protección social, promovió la creación de marcos de política macroeconómica favorables al empleo con el fin de potenciar la creación de empleos formales, facilitar la transición a la economía formal y reforzar la sostenibilidad financiera de los regímenes de seguridad social contributivos (véase el recuadro 4.7) ¹⁵².
- 207.** La pandemia de COVID-19 ha demostrado que es necesario corregir con urgencia las deficiencias en la cobertura de protección social, así como diseñar, ampliar y fortalecer los regímenes de protección social. Muchos países están adoptando medidas para crear o ampliar mecanismos de protección contra el desempleo, coordinados con políticas activas de mercado de trabajo y servicios de empleo, que propicien la promoción del empleo. La Oficina recibió 23 solicitudes de asistencia para ayudar a los países en esta tarea, que ha permitido combinar medidas a corto plazo con un desarrollo a más largo plazo de la protección social. Entre las actividades de asistencia que la OIT está llevando a cabo cabe destacar las siguientes: apoyo a México para formular un enfoque integral que combine medidas de emergencia a corto plazo y soluciones a largo plazo en materia de protección social a fin de facilitar una transición justa; apoyo a Armenia para formular una respuesta integral en materia de políticas de empleo y protección social que permita abordar el impacto de la COVID-19; apoyo a Tayikistán para combinar y articular el empleo, la protección social y la formalización; apoyo a Uzbekistán, que está ampliando su programa de obras públicas y vinculándolo al registro de los trabajadores en el sistema de protección social; y definición del seguro de desempleo en Eswatini.

¹⁵² OIT, *Enseñanzas extraídas de un examen recapitulativo*, 24. El estudio puso de relieve los resultados positivos que había arrojado la labor de la Oficina para extender los pisos de protección social: «Los productos de la OIT aportaron datos y perspectivas de gran utilidad sobre varios instrumentos, prácticas, normativas y legislaciones que tienen el potencial de contribuir a la extensión de los pisos de protección social en los países que participan en el proyecto e incluso en otros».

► **Recuadro 4.7. Algunos ejemplos de actividades de apoyo de la OIT para promover la extensión de la protección social**

En el **Perú**, el Ministerio de Trabajo adoptó la Estrategia sectorial para la formalización laboral 2014-2016, cuyo objetivo era reducir la informalidad de los trabajadores asalariados del sector privado. La OIT contribuyó a la definición de la estrategia. Al mismo tiempo, la OIT hizo aportes para la elaboración de la política nacional de seguridad social (2015), que subrayaba la necesidad de promover condiciones propicias para la creación de empleo productivo con seguridad social. Además, se reforzaron las capacidades de los mandantes en el ámbito de la seguridad social, en particular de los interlocutores tripartitos del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo.

En **México**, en 2017 y 2018 la OIT contribuyó a la formulación de las estrategias para la formalización de las pymes de comercio minorista que fueron adoptadas por los mandantes tripartitos. La labor sobre el terreno con más de 1 000 pymes puso de manifiesto que era importante la coordinación de tres elementos, a saber, el registro de las empresas, las autoridades fiscales y los regímenes de seguridad social.

En el **Camerún**, las contribuciones de la OIT facilitaron la simplificación de los procedimientos administrativos relativos a la afiliación y el pago de primas, y permitieron establecer vínculos entre el régimen de seguridad social y las organizaciones de trabajadores y cooperativas del sector informal para facilitar la afiliación de los trabajadores rurales y los trabajadores de la economía informal. En la actualidad, más de 200 000 trabajadores del sector informal cuentan con cobertura de seguridad social.

En **Tailandia**, la OIT prestó asistencia para la revisión de la Ley de Seguridad Social (2015), en virtud de la cual se ampliaba la cobertura de las prestaciones por accidente o enfermedad y las prestaciones de maternidad, fallecimiento, invalidez, vejez y desempleo a 3 millones de trabajadores por cuenta propia y de la economía informal.

En **Viet Nam** se emprendió un estudio en 2019 para analizar por qué razón los trabajadores de las pymes tenían menos posibilidades de contar con cobertura de seguro social. También se llevaron a cabo estudios en Viet Nam e Indonesia para determinar el impacto de la seguridad social en la productividad de las pymes. Estos estudios están contribuyendo al debate de políticas sobre la extensión de la cobertura en Viet Nam.

- 208.** Lograr la cobertura sanitaria universal y corregir los déficits de cobertura de salud, sobre todo en la economía informal, son dos objetivos que ocupan un lugar prioritario en la agenda de muchos Estados Miembros. La pandemia de COVID-19 ha acentuado aún más la necesidad urgente de abordar las brechas de cobertura. La asistencia técnica de la OIT ha incluido evaluaciones a nivel de los países de la situación en materia de protección social de la salud, el diseño de regímenes de seguro universal de salud, así como actividades de sensibilización y formación destinadas a los mandantes. Por ejemplo, en el Camerún la OIT se encargó de coordinar las iniciativas relacionadas con la cobertura sanitaria de un grupo de asociados para el desarrollo (OMS, Banco Mundial, Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ), Organismo Francés de Desarrollo (AFD) y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)). Entre otras actividades de apoyo técnico, la OIT facilitó la celebración de consultas tripartitas a lo largo de todo el proceso, contribuyendo así a una mayor participación de todos los interesados pertinentes en el plano nacional. La adopción por el Gobierno del nuevo sistema y su efectiva entrada en vigor a partir de enero de 2021 van a representar un gran avance hacia la consecución de las metas 1.3 y 3.8 de los ODS.
- 209.** En la República Democrática Popular Lao, la OIT apoyó el establecimiento del sistema nacional de seguro de salud mediante estudios de viabilidad, campañas de sensibilización, aportes jurídicos al decreto relativo al seguro nacional de salud de 2012 y la elaboración de

directrices para la aplicación de un régimen piloto. Sobre la base de los buenos resultados obtenidos por estas y otras iniciativas, la OIT creó un mecanismo técnico regional con el fin de prestar servicios de asesoramiento técnico y normativo a los países de la ASEAN que se han comprometido a lograr la cobertura sanitaria universal. Dicho mecanismo facilita apoyo a nivel de los países y propicia el aprendizaje Sur-Sur indispensable para crear la capacidad institucional y garantizar la sostenibilidad financiera de los regímenes de protección social de la salud en Myanmar, la República Democrática Popular Lao y Viet Nam. También contribuye a la ampliación de la base de conocimientos regional sobre protección social de la salud. El objetivo, una vez alcanzada su plena aplicación en la región de la ASEAN, es crear un mecanismo análogo en África y otras regiones.

- 210.** La labor de apoyo de la OIT se ha centrado prioritariamente en un acceso a protección social que tenga en cuenta las cuestiones relativas al VIH. Esta labor se basa en el amplio conjunto de recursos de la OIT, en particular el Repertorio de recomendaciones prácticas sobre el VIH/SIDA y el mundo del trabajo (2011) y la iniciativa VCT@WORK (2013). En Kenya, por ejemplo, entre 2013 y 2019 la Federación de Empleadores de Kenya y la Organización Central de Sindicatos, en colaboración con el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA), pusieron en práctica un programa innovador para mejorar el acceso a pruebas de detección del VIH en la economía informal y facilitar el acceso a regímenes nacionales de protección social; el programa incluye actividades de sensibilización sobre el VIH y la necesidad de afiliarse a la Caja Nacional del Seguro de Salud y a la Caja Nacional de Seguridad Social. La facilitación del registro *in situ* y en línea contribuyó a que el número de afiliados superara los 100 000 trabajadores, y ello ha sido un factor decisivo para incrementar el acceso a servicios médicos y tratamientos de las personas que dan positivo en las pruebas del VIH ¹⁵³.

Extensión a los trabajadores migrantes

- 211.** La política de apoyo de la OIT en relación con los trabajadores migrantes se ha centrado en dos puntos principales: garantizar la igualdad de trato entre los trabajadores migrantes y los trabajadores nacionales, y promover la extensión de la cobertura y el acceso efectivo mediante la coordinación de los servicios de seguridad social y la adopción de medidas que faciliten la portabilidad de los derechos y prestaciones de protección social.
- 212.** El apoyo de la Oficina incluye promover la ratificación y aplicación de los convenios pertinentes de la OIT; esta labor contribuyó a que en 2019 Marruecos ratificara el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97) y Madagascar y Mauritania ratificaran ese mismo año el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143).
- 213.** La Oficina prestó apoyo para concertar acuerdos bilaterales y multilaterales de seguridad social entre los países de origen y los países de destino con miras a garantizar la igualdad de trato y la portabilidad de los derechos y prestaciones de seguridad social (PAIII.2). Por ejemplo, en la República de Moldova la OIT facilitó la elaboración, negociación y aplicación de acuerdos con Alemania, Hungría, Letonia y Lituania, en particular mediante campañas de sensibilización y actividades de formación. A fin de asegurar compromisos a nivel regional que impulsaran medidas a nivel nacional, en 2018 y 2019 la Oficina contribuyó a la elaboración de una hoja de ruta para completar el proyecto de directiva del Consejo de la Comunidad del África Oriental (CAO) relativa a la coordinación de las prestaciones de seguridad social en el Mercado Común de la CAO (un instrumento de la CAO sobre la

¹⁵³ ONUSIDA y OIT, VCT@WORK: Voluntary Confidential Counselling and HIV Testing for Workers, 2016.

coordinación y portabilidad de la seguridad social) que deberán adoptar sus Estados asociados; también contribuyó a la redacción de las Directrices relativas a la portabilidad de las prestaciones de seguridad social en la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo (SADC), adoptadas en marzo de 2020 por los interlocutores sociales y los Ministros de Empleo y Trabajo. En 2017 la Oficina, conjuntamente con la ASEAN, elaboró una serie de recomendaciones para mejorar la protección social de los trabajadores migrantes en los países de la región, recomendaciones que servirán de base en las negociaciones para concertar acuerdos bilaterales sobre seguridad social. En los países del Golfo, en el marco del Diálogo de Abu Dhabi, se discutieron con los países de origen y de destino diversas alternativas para extender la cobertura a los trabajadores migrantes. Se formularon propuestas para establecer un centro internacional de intercambio de información sobre seguridad social con el objeto de garantizar una conservación más eficaz de los derechos de seguridad social en estos países, y compensar las limitaciones del mecanismo de indemnizaciones por separación del servicio actualmente en vigor. Del mismo modo, las aportaciones de la Oficina fueron determinantes para asegurar que entre los objetivos del Pacto Mundial para la Migración (2018) ¹⁵⁴ figurara el acceso de los migrantes a la protección social en el marco de acuerdos laborales bilaterales. También está realizando aportaciones a las directrices de las Naciones Unidas relativas a los acuerdos bilaterales sobre migración laboral que tratan sobre la protección social de los trabajadores migrantes.

- 214.** Además, la Oficina continúa apoyando la extensión de la cobertura a los trabajadores migrantes y sus familias. En El Salvador, la Oficina contribuyó a la elaboración en 2017 del Régimen Especial para los Salvadoreños en el Exterior, cuyo objetivo es ofrecer cobertura a las familias de trabajadores residentes en el extranjero y asegurar el acceso progresivo de 2 millones de trabajadores salvadoreños residentes en el extranjero a los servicios del Instituto Salvadoreño del Seguro Social. En Malasia, a raíz de las recomendaciones de la CEACR, la Oficina prestó apoyo a la Organización de Seguridad Social en relación con el Convenio sobre la igualdad de trato (accidentes del trabajo), 1925 (núm. 19). La cobertura de las prestaciones por accidentes del trabajo se extendió a los trabajadores migrantes en situación regular en virtud de una ley promulgada en 2019 que podría servir de modelo a otros países.
- 215.** La COVID-19 puso de manifiesto las flagrantes deficiencias en la protección social de los trabajadores migrantes y las consecuencias negativas de una protección inadecuada. En Honduras, por ejemplo, mediante un ejercicio para determinar la inclusión (o exclusión) en el sistema de protección social de los migrantes que regresan al país y los desplazados internos, se está elaborando un plan de fortalecimiento del marco integral de respuesta para impulsar la protección social. En el marco de las actividades del proyecto para la gestión de los flujos migratorios en África Meridional financiado por la Comisión Europea, y en colaboración con sindicatos y organizaciones no gubernamentales, la OIT proporcionó ayuda alimentaria y en efectivo a aproximadamente 1 000 trabajadores domésticos migrantes en Botswana y Sudáfrica ¹⁵⁵

¹⁵⁴ Pacto Mundial para la Migración de las Naciones Unidas, [Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration \(Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular\)](#), 2018.

¹⁵⁵ En Sudáfrica la OIT colaboró con la Alianza Izwi de trabajadoras domésticas y la Red Disabled Migrants Rights Networking Organization (DMRN), y en Botswana con la organización sindical Domestic and Allied Workers Union (BODAU).

- 216.** La labor de asesoramiento que han venido realizando la OIT y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha permitido identificar algunas vías para promover la cobertura de los refugiados en los sistemas nacionales de protección social de la salud en nueve países africanos (Burkina Faso, Camerún, Djibouti, Guinea, Mauritania, República Democrática del Congo, Rwanda, Senegal y Sudán). Las evaluaciones de viabilidad permitieron formular propuestas para la integración de los refugiados en los regímenes nacionales de protección social de la salud y dieron lugar a la publicación de un manual actualizado de la OIT y el ACNUR sobre protección social de la salud de los refugiados.

Sistemas de protección social que incluyan a las personas con discapacidad

- 217.** En consonancia con el Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas ¹⁵⁶, la OIT y la Alianza Internacional de la Discapacidad (IDA) publicaron una Declaración conjunta para promover sistemas de protección social inclusivos que tengan en cuenta a las personas con discapacidad. En el marco de un proyecto conjunto de la OIT, la IDA y el UNICEF, financiado por la Alianza de las Naciones Unidas para Promover los Derechos de las Personas con Discapacidad, se está preparando un conjunto bastante amplio de notas de orientación práctica y materiales de formación elaborados sobre la base de las experiencias de los países. Estos materiales, que se están poniendo a prueba en siete países, también van a incorporarse a las herramientas de ISPA.

Extensión en un contexto de crisis y fragilidad

- 218.** La OIT trabaja en un número cada vez mayor de contextos humanitarios en los que la asistencia y la seguridad social gestionadas por el Estado se encuentran sometidas a tensiones provocadas por el debilitamiento de la capacidad administrativa y el aumento de la demanda a consecuencia de conflictos u otras perturbaciones. El enfoque de la OIT no consiste en sustituir los sistemas existentes sino en colaborar con las instituciones nacionales e internacionales pertinentes a fin de potenciar la capacidad de esos sistemas para proporcionar prestaciones y servicios, y encaminar las intervenciones humanitarias hacia objetivos a más largo plazo, en concreto, establecer prestaciones laborales y de protección social basadas en los derechos, reforzar las capacidades locales e institucionales, y aumentar la resiliencia de los sistemas de protección social ante crisis que puedan producirse en el futuro. Sobre cada uno de estos aspectos se insiste en varias herramientas de orientación y formación, por ejemplo en el módulo dedicado a la protección social del curso en línea masivo y abierto (MOOC) sobre la Recomendación núm. 205.
- 219.** La Oficina ha reaccionado con prontitud ante emergencias inesperadas. Cuando en 2014 se declaró el brote de ébola en África Occidental, la OIT y el UNICEF codirigieron el Grupo de trabajo sobre infraestructuras y servicios básicos. La evaluación sobre la recuperación de la crisis del ébola (infraestructuras y servicios básicos) aportó datos de gran utilidad para establecer pisos sociales nacionales como mecanismos sostenibles para evitar este tipo de crisis, sobre todo en países en situación de fragilidad. Tras el tifón Haiyan en Filipinas en 2013, en el marco del Programa Integrado de Medios de Vida y de Empleo de Emergencia (DILEEP) la OIT propugnó una respuesta integrada para ofrecer cobertura de protección social a los beneficiarios del programa de empleo de emergencia a través del Sistema

¹⁵⁶ OIT e IDA, Joint Statement: Towards Inclusive Social Protection Systems.

Nacional de Seguridad Social y la Corporación de Seguros de Salud de Filipinas ¹⁵⁷. La crisis de la COVID-19 ha demostrado la capacidad de la OIT de adaptar su apoyo técnico en función de las necesidades de los mandantes. En los países que ya contaban con sistemas de protección social, la OIT ha prestado apoyo a las instituciones de seguridad social para adaptar/ampliar las políticas y regímenes a fin de extender la cobertura o aumentar el nivel o la duración de las prestaciones. En Sri Lanka, la OIT está dirigiendo un Fondo Fiduciario de Asociados Múltiples de las Naciones Unidas de Respuesta a la COVID-19, cuyo objetivo es proteger el empleo y los ingresos en microempresas y pequeñas y medianas empresas.

- 220.** La crisis de la COVID-19 ha puesto de manifiesto que para prestar un apoyo eficaz a los países es importante actuar de forma coordinada con otros organismos de las Naciones Unidas y otros asociados para el desarrollo. La OIT participó con buenos resultados en las convocatorias de propuestas del Fondo Conjunto para los Objetivos de Desarrollo Sostenible de 2019 y 2020: consiguió financiación para 31 nuevos proyectos de protección social, que fueron ejecutados conjuntamente con otros organismos de las Naciones Unidas, y facilitó la contribución de la OIT a la respuesta social y económica a la COVID-19 a nivel de los países (véase el recuadro 4.8). A nivel regional, en el contexto de la coalición temática de las Naciones Unidas para la inclusión y el empoderamiento, la OIT dirigió la elaboración de dos informes regionales sobre la COVID-19 y la protección social en Asia y el Pacífico: uno, al comienzo de la crisis, donde se hacía el inventario de las respuestas en la región, y otro centrado en las políticas que van a necesitarse tras la respuesta de emergencia. Ambos informes han proporcionado orientaciones para las intervenciones relacionadas con la COVID-19 de los equipos de las Naciones Unidas en los países.

► **Recuadro 4.8. Apoyo de la OIT a las medidas de respuesta a la COVID-19 adoptadas por los mandantes**

Timor-Leste introdujo un programa de transferencias monetarias que proporcionó 100 dólares de los Estados Unidos al mes a más de 214 000 hogares durante un período de tres meses. La magnitud de este programa fue diez veces mayor que la de cualquiera de los programas anteriores, y logró aplicarse con éxito con el apoyo y la coordinación de los asociados para el desarrollo. La OIT contribuyó decisivamente a gestionar la coordinación de los organismos y facilitar la ejecución del programa.

En **Cabo Verde** se estableció una subvención de solidaridad que ofrecía un pago único de 90 euros a 30 000 trabajadores de la economía informal y a trabajadores con ingresos inferiores a 200 euros al mes. La contribución de la OIT para su puesta en práctica consistió en la definición de los criterios para la identificación de beneficiarios y la selección del sistema de gestión de la información apropiado. El Gobierno estuvo en condiciones de responder con prontitud a los efectos de la COVID-19 en gran medida gracias a la labor que había realizado previamente en colaboración con organismos de las Naciones Unidas para crear un registro social único y mejorar los mecanismos de ejecución de todos los programas de asistencia social.

En los países que no contaban con sistemas integrales de protección social se prestó apoyo a la implementación de mecanismos *ad hoc* para la aplicación de programas de transferencias monetarias de emergencia. En **Camboya**, a través del proyecto sobre protección social y gestión de las finanzas públicas financiado por la Dirección General de Asociaciones Internacionales de la Comisión Europea y en el marco de la Iniciativa PPS de las Naciones Unidas, la OIT prestó apoyo para el diseño del programa de respuesta a la COVID-19 de transferencias monetarias para

¹⁵⁷ ILO, *A Review of Social Protection Practices Through Health Insurance and Social Security Enrolment under the Emergency Employment and Livelihood Recovery Project for Typhoon Haiyan of the ILO*, 2015.

hogares pobres (*ID Poor Households*). El programa, que se puso en marcha en junio de 2020, prestó asistencia a más de un millón de hogares camboyanos identificados como hogares pobres.

En **Malawi**, la OIT contribuyó al diseño de la intervención de respuesta a la COVID-19 en forma de transferencias monetarias destinadas a la población urbana en situación de pobreza (*Urban Cash Intervention (CUCI)*); en concreto, contribuyó a la definición de los casos beneficiarios y a la elaboración de los criterios, los mecanismos de selección y las estructuras de coordinación. La CUCI prestará asistencia a 185 000 hogares de los principales centros urbanos del país. Además, a fin de fortalecer la prestación a más largo plazo de servicios de protección social, la OIT, en colaboración con la GIZ, está prestando apoyo para mejorar la capacidad de los funcionarios y oficiales de distrito de gestionar los programas de protección social mediante la utilización del módulo de aprendizaje *inter pares* de TRANSFORM Sur-Sur.

En **Pakistán**, el Gobierno utilizó los análisis de la OIT sobre el impacto de la pandemia en el empleo y el mercado de trabajo para diseñar y poner en práctica un programa de transferencias monetarias de emergencia que distribuyó 144 000 millones de rupias pakistaníes (PKR) entre 12 millones de trabajadores en empleos vulnerables (salario diario, economía informal).

4.4.2. Garantizar la viabilidad financiera y la financiación sostenible de la seguridad social

- 221.** Determinar el costo de la extensión de las prestaciones de protección social, buscar opciones para financiarlas y garantizar su aplicación sostenible, eficiente y bien coordinada son factores fundamentales para lograr la universalidad de la cobertura. Para que los países puedan llevar a cabo este tipo de análisis, la OIT ha elaborado y puesto a su disposición una serie de herramientas para el análisis del gasto, la evaluación actuarial y la determinación de estrategias de financiación de sistemas de protección social sostenibles (véase el cuadro 4.2). Además, la OIT también ha contribuido a la elaboración y aplicación de herramientas interinstitucionales para el cálculo de costos y la financiación de la protección social.
- 222.** Un paso importante del proceso de evaluación basada en el diálogo nacional consiste en estimar el compromiso financiero necesario para poner en práctica las recomendaciones relativas a la extensión de los pisos sociales. Se desarrollaron dos herramientas, el Protocolo de Evaluación Rápida para la estimación de costos y un marco para el análisis del margen fiscal, que permiten determinar las opciones de financiación de los países con miras a ampliar los sistemas de protección social y aplicar la Recomendación núm. 202.

► Cuadro 4.2. Ejemplos de resultados clave del apoyo técnico de la OIT para la financiación sostenible de iniciativas de protección social

País	Servicios de asesoramiento técnico de la OIT	Resultados clave del apoyo de la OIT
Camboya	ABND, incluido cálculo de costos.	Los pisos de protección social fueron incluidos en el presupuesto nacional para el periodo que finaliza en 2020.
Egipto	Cálculo de costos y análisis del margen fiscal.	Sirvieron de base a las medidas adoptadas por el Gobierno para extender la protección social en el marco de la Iniciativa de Protección Social puesta en marcha en 2017.
Mongolia	ABND, incluido estudio de los costos.	La demostración de la viabilidad de un piso social dio como resultado un compromiso tripartito para establecerlo.

País	Servicios de asesoramiento técnico de la OIT	Resultados clave del apoyo de la OIT
Tailandia	ABND, incluido un estudio de los costos y un análisis preliminar del margen fiscal.	Apoyo para poner en práctica las recomendaciones formuladas en el informe de la ABND en colaboración con el equipo de las Naciones Unidas en el país. Se ha programado una segunda ronda de ABND con el fin de evaluar los progresos realizados y las deficiencias que persisten.

Fuente: varios informes de la OIT.

- 223.** La metodología de gestión presupuestaria de la protección social de la OIT, incluida la evaluación del gasto y los resultados de la protección social (SPERS), ha ayudado a mejorar la gestión de los recursos públicos destinados a la protección social en muchos Estados Miembros (PAII.1). En Burkina Faso, una evaluación del gasto y los resultados de la protección social que se llevó a cabo en 2011 definió las oportunidades para elaborar un programa nacional de protección social, que incluía el establecimiento de un piso de protección social para los jóvenes y un programa para la mejora y extensión de la cobertura de seguridad social a los trabajadores de las economías formal e informal.
- 224.** Para facilitar aún más el análisis de costos, en 2015 la OIT desarrolló una herramienta para el cálculo de costos de los pisos sociales (PAII.2, i)). La calculadora en línea de los pisos sociales ¹⁵⁸ dio origen a un documento de política de la OIT (2017) ¹⁵⁹ donde se subrayaba la viabilidad de los pisos sociales en la mayoría de los países en desarrollo. Los resultados de la simulación pueden utilizarse para llevar a cabo otros análisis financieros, actuariales y de políticas pormenorizados.
- 225.** La Oficina publicó varios documentos ¹⁶⁰ y elaboró un manual del margen fiscal para ayudar a los Estados Miembros a estructurar un marco para el análisis del margen fiscal (véase el recuadro 4.2). En Mozambique, las notas informativas anuales sobre el presupuesto destinadas a los miembros del Parlamento, los partidos políticos, el Ministerio de Finanzas y los medios de comunicación, que desde 2013 se elaboran en colaboración con el UNICEF, han sido una herramienta fundamental para promover el debate en torno al margen fiscal destinado a la protección social ¹⁶¹. Además, en el contexto del debate mundial sobre los progresos hacia la consecución de los ODS, la Oficina ha realizado aportaciones periódicas al *Informe sobre la financiación para el desarrollo sostenible* del Equipo de Tareas Interinstitucional sobre la Financiación para el Desarrollo. A la luz de las nuevas estimaciones mundiales de las brechas de financiación de la protección social mencionadas *supra*, es necesaria una movilización a escala mundial para potenciar la solidaridad nacional e internacional en favor de la protección social y alcanzar las metas 1.3 y 3.8 de los ODS.
- 226.** La OIT prestó apoyo actuarial a los Estados Miembros y reforzó la capacidad de los Gobiernos y/o de las instituciones de seguridad social a fin de mejorar la planificación y la gobernanza financieras. Desde 2011 la OIT ha apoyado 52 proyectos en 32 países para el establecimiento o la reforma de regímenes contributivos y, más en particular, de regímenes

¹⁵⁸ Para mayor información sobre la calculadora en línea de los pisos sociales, pulse [aquí](#).

¹⁵⁹ Isabel Ortiz et al., *Universal Social Protection Floors: Costing Estimates and Affordability in 57 Lower Income Countries*, ESS, documento de trabajo núm. 58 (OIT, 2017), xi, párr. 1.

¹⁶⁰ Isabel Ortiz et al., *Fiscal Space for Social Protection and the SDGs: Options to Expand Social Investments in 187 Countries*, ESS, documento de trabajo núm. 48 (OIT, 2017).

¹⁶¹ UNICEF et al., *Mozambique: Budget Brief 2018: Social Action*, 2018.

de pensiones (véase el cuadro 4.3). Todos los informes actuariales de la OIT contienen recomendaciones sobre la modificación de los parámetros y, muy a menudo, sobre las políticas de inversión y la administración o la gobernanza de los regímenes, en consonancia con los principios enunciados en las normas pertinentes. Muchos de los informes presentan opciones de costos y diseño, así como recomendaciones y orientaciones para extender la cobertura a los trabajadores por cuenta propia. En muchos casos estos proyectos han dado lugar a reformas legislativas que han mejorado la sostenibilidad financiera a largo plazo de los regímenes existentes y culminado en la adopción de otros nuevos. En Nepal, por ejemplo, la Oficina contribuyó a la elaboración de la Ley sobre Seguridad Social Contributiva núm. 2074, promulgada en 2017, en virtud de la cual se establecen ocho regímenes de seguridad social. En concreto, la OIT apoyó las actividades de sensibilización destinadas a las partes interesadas, aportó datos básicos para los diálogos sociales, contribuyó a la elaboración de la Ley y llevó a cabo la evaluación actuarial de cinco regímenes nuevos, incluida la evaluación actuarial del régimen de pensiones contributivas de los trabajadores del sector privado de la Caja de Previsión de Empleados, a la que también prestó apoyo para la redacción del reglamento del régimen de pensiones.

► **Cuadro 4.3. Ejemplos de algunos resultados clave de los servicios actuariales de la OIT para regímenes contributivos de seguridad social**

País y año	Resultado clave a cuya obtención contribuyó la OIT
Estados Árabes	
Jordania (2012-2014)	Reforma del sistema de pensiones de Jordania, que dio lugar a la adopción de la nueva Ley de Seguridad Social núm. 1 de 2014
Arabia Saudita (2014)	Adopción de una legislación relativa al seguro de desempleo aplicable al sector privado y creación de un nuevo régimen de asistencia por desempleo
Asia	
Timor-Leste (2016)	Creación del primer régimen de pensiones de funcionarios de la administración pública
Tailandia	Reformas encaminadas a potenciar la sostenibilidad del sistema (por ejemplo el aumento de la edad de jubilación)
África	
Egipto (2018-2019)	Adopción en 2019 de una reforma de las pensiones que garantiza la sostenibilidad a largo plazo del régimen de pensiones y mantiene al mismo tiempo un nivel adecuado de prestaciones en determinadas ramas
Lesotho (2013)	Establecimiento de un régimen de seguridad social para administrar las prestaciones contributivas de seguridad social de los trabajadores del sector privado y sus familias
Malawi (2018)	Sustitución del régimen de responsabilidad del empleador en caso de accidentes del trabajo por un régimen de seguro
América Latina	
Costa Rica (2017)	Adopción de una reforma de las pensiones para mejorar la sostenibilidad financiera y actuarial del sistema durante un periodo de veinticinco años, que afecta a cerca de 1,6 millones de cotizantes activos y sus familias

País y año	Resultado clave a cuya obtención contribuyó la OIT
México (2019)	Creación de un régimen universal de pensiones no contributivas con 8 millones de beneficiarios (en julio de 2019)

Fuente: OIT, «Información sobre resultados: Informe sobre la aplicación del programa», s.f.

- 227.** En un contexto de presiones fiscales para reducir drásticamente las prestaciones o incluso abolir los regímenes de seguro social para sustituirlos por programas de ingresos mínimos garantizados combinados con regímenes de cotizaciones definidas, la asistencia técnica de la OIT a los Gobiernos e interlocutores sociales ha contribuido a que los países mantengan sistemas de pensiones con prestaciones definidas y sostenibles desde el punto de vista social y financiero, en cumplimiento de la obligación de los Estados de otorgar prestaciones en virtud de los derechos adquiridos.

4.4.3. Gobernanza de la seguridad social

- 228.** La buena gobernanza es sumamente importante para garantizar la sostenibilidad del sistema de protección social y alcanzar sus objetivos sociales y económicos. La gobernanza comprende diversos aspectos: el diseño de los mecanismos institucionales, el marco jurídico en el que se basa el sistema, la administración y gestión financieras, la sensibilización y educación sobre la protección social, así como la aplicación, el seguimiento y la gestión de reclamaciones de los diversos regímenes y programas y del sistema en su conjunto. La labor de la OIT en este campo se basa en una estrecha cooperación con la AISS y se vale de una combinación de normas de la OIT y directrices conexas de la AISS ¹⁶². El apoyo de la OIT ha permitido reforzar la administración de la protección social mediante la aplicación de un enfoque integrado para alcanzar los siguientes objetivos: i) mejorar la tasa de afiliación y el pago de cotizaciones, si procede; ii) mejorar la coordinación, por ejemplo mediante servicios de ventanilla única o sistemas integrados de remisión; iii) mejorar los sistemas de gestión de la información; iv) fortalecer los mecanismos de prestación de servicios, y v) reforzar el seguimiento.
- 229.** En Indonesia, desde 2011 la Oficina ha venido prestando apoyo para el establecimiento del sistema integrado de remisión, que cuenta con una base de datos integrada de beneficiarios y programas, así como de un sistema de gestión de la información que facilita el registro, la gestión de casos individuales, el acceso a los programas sociales y de empleo existentes, y el seguimiento del sistema. La implantación progresiva de este sistema se inició en enero de 2015. En Timor-Leste, la OIT apoyó la planificación de los procesos de gestión y la elaboración del marco institucional del Instituto de Seguridad Social creado recientemente, que está poniendo en práctica el sistema de seguridad social establecido en 2016. En Mozambique, entre 2012 y 2019 la OIT prestó asistencia técnica a efectos de la conceptualización, diseño, elaboración y puesta en práctica del sistema de gestión de la información de los programas del Instituto Nacional de Acción Social (INAS). El sistema «e-INAS» es plenamente operativo a nivel central y a nivel descentralizado desde julio de 2019 ¹⁶³. En 2019 la OIT también participó en la elaboración de un sistema integrado e integral de seguimiento y evaluación de todos los programas del INAS, entre otras cosas mediante actividades de formación sobre temas conexos. Estos sistemas han demostrado

¹⁶² AISS, «Las Directrices de la AISS», s.f.

¹⁶³ Victoria Arboleda et al., *Best Practices: The case of e-INAS in Mozambique: Development of Management Information System for Social Protection* (OIT, 2019).

ser de vital importancia para la provisión eficaz de prestaciones durante la crisis de la COVID-19.

Enseñanzas extraídas de los servicios de asesoramiento técnico de la OIT

- 230.** El Programa de referencia de la OIT permitió articular el apoyo técnico a los países en torno a un enfoque de tres fases: el diseño de estrategias y políticas nacionales de protección social en un proceso de participación tripartita; el desarrollo, reforma y sanción legislativa de regímenes de protección social; y la puesta en práctica de sistemas de protección social, incluida la mejora de los mecanismos de gobernanza. Los importantes esfuerzos que se hicieron para movilizar recursos permitieron financiar proyectos destinados a prestar apoyo normativo y asistencia técnica a nivel de los países. Los servicios de asistencia técnica en función de la demanda relacionados con los sistemas jurídicos, los sistemas de salud y de gestión de la información, la labor actuarial, la financiación y la comunicación se prestan a través de un mecanismo de carácter técnico dotado de personal especializado. La OIT también ha aprovechado su experiencia para desarrollar conocimientos prácticos que pueden resultar de utilidad a muchos más países y, por eso mismo, tener un mayor impacto. Establecer alianzas estratégicas con las Naciones Unidas y otros agentes a nivel nacional e internacional también ha sido de mucha utilidad para potenciar el impacto.
- 231.** La experiencia de la OIT ha contribuido a plasmar el derecho de todas las personas a la seguridad social en políticas, leyes, y estructuras institucionales y de gobernanza nacionales, así como en marcos regionales y de alcance mundial. La inclusión de la protección social como una de las metas para la consecución de los objetivos de la Agenda 2030 reforzó aún más el compromiso de los mandantes de la OIT de lograr que este derecho se convierta en una realidad para todos. Sin embargo, hace falta recopilar más datos —por ejemplo mediante investigaciones orientadas a la práctica en el marco de proyectos de cooperación para el desarrollo— a fin de demostrar que la protección social constituye una buena inversión que reporta considerables beneficios sociales y económicos.
- 232.** Las brechas de cobertura y las brechas de financiación son interdependientes. En el marco del proyecto sobre protección social y gestión de las finanzas públicas financiado por la Dirección General de Asociaciones Internacionales de la Comisión Europea (DG INTPA) y otros proyectos, la OIT debe seguir prestando asistencia a sus mandantes a fin de que puedan participar activamente en el diálogo con los ministerios de finanzas y las instituciones financieras internacionales en torno al aumento del margen fiscal para la protección social, así como formular opciones financieras y de políticas basadas en el principio de solidaridad. Asimismo, ha de seguir impulsando la asignación de más ayuda financiera internacional para la protección social y su utilización para reforzar la movilización sostenible de recursos nacionales. Además, la OIT debe seguir propugnando la aplicación de principios rectores internacionales sobre seguridad social a fin de encaminar la ayuda técnica y financiera coordinada que se presta a los países hacia el establecimiento de sistemas de protección social definidos y gestionados a nivel nacional, que ofrezcan protección a toda la población sin dejar a nadie atrás y que sean financieramente sostenibles, socialmente justos y basados en la buena gestión y la buena gobernanza. La asistencia técnica que la OIT proporciona a los países en el ámbito de la protección social y la gestión de las finanzas públicas está facilitando los debates actuales sobre la necesidad de establecer un fondo mundial para la protección social.
- 233.** La insistencia de algunos actores internacionales en que se apliquen medidas de consolidación fiscal y de reducción de la deuda pública, que a veces conllevan recortes del

gasto en protección social, supone un reto importante que podría impedir a los países garantizar una financiación adecuada y sostenible. Así pues, las decisiones sobre las políticas que vayan a adoptarse y las reformas que vayan a emprenderse deberían basarse en un análisis riguroso de los costos y el margen fiscal. Por otra parte, convendría que la OIT también pudiera interactuar con los Ministerios de Finanzas —por ejemplo, durante las negociaciones con el FMI en el contexto de las consultas con arreglo al artículo IV de su Convenio Constitutivo o durante la negociación de los programas— para aportar datos empíricos sobre las consecuencias macroeconómicas y socioeconómicas de salvaguardar e incrementar la inversión en protección social. Los programas de cooperación para el desarrollo sobre protección social y gestión de las finanzas públicas ayudarán a la Oficina a obtener resultados en este sentido.

- 234.** El hecho de que los contextos políticos y económicos de los países, los compromisos nacionales y la capacidad de las partes interesadas incidan directamente en los resultados de las intervenciones de la OIT pone de manifiesto que es necesario realizar evaluaciones de riesgos más sistemáticas en la etapa del diseño de los proyectos, así como fomentar un desarrollo sistemático de las capacidades prácticas de los Gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores para formular políticas y poner en práctica sistemas de protección social, incluidos pisos sociales ¹⁶⁴.
- 235.** El fortalecimiento de los sistemas de protección social también supone la creación de instituciones, tarea que podría demorar varias décadas y requerir compromisos a largo plazo. El reto para la Oficina radica en el hecho de que los prolongados horizontes de planificación de las estrategias de protección social (entre diez y quince años por regla general) no coinciden con el ciclo de planificación y presentación de informes para producir resultados en los bienios de la OIT. La herramienta para el seguimiento de resultados desarrollada por la OIT en el marco de su Programa de referencia proporciona información fáctica durante periodos más prolongados sobre las contribuciones de la OIT a la consecución de los objetivos de las políticas y las estrategias de protección social y la puesta en práctica de regímenes que a la larga tengan un impacto en la vida de las personas.

4.5. Desarrollo de capacidades

- 236.** Las iniciativas para reforzar las capacidades de los mandantes y otras partes interesadas pertinentes se incorporan sistemáticamente en todas las intervenciones de la Oficina.
- 237.** Para dar curso a la recomendación formulada en la evaluación de alto nivel de 2017 sobre la necesidad de desarrollar «enfoques integrales de creación de capacidad a largo plazo que respondan a las necesidades de los mandantes a nivel nacional», el CIF-OIT llevó a cabo un examen de la estrategia de la OIT en este ámbito ¹⁶⁵. El objetivo del enfoque triple de creación de capacidad de la OIT ¹⁶⁶ es ofrecer una respuesta sistémica a las necesidades de desarrollo de capacidades de las instituciones de seguridad social, los mandantes tripartitos y los asociados para el desarrollo, así como educar al público en general. Este enfoque incluye las modalidades de autoaprendizaje, aprendizaje presencial y formación en el empleo.
- 238.** Para asegurar el mayor grado posible de acceso y divulgación a bajo costo, la Oficina facilita el aprendizaje a través de mecanismos de intercambio de conocimientos y otras

¹⁶⁴ OIT, *Enseñanzas extraídas de un examen recapitulativo*, 40.

¹⁶⁵ CIF-OIT, *ILO Social Protection Capacity Building Strategy* (2018).

¹⁶⁶ CIF-OIT, *ILO Social Protection Capacity Building Strategy*.

herramientas de autoaprendizaje distribuidas en varias plataformas. Cabe destacar, por ejemplo, una caja de herramientas desarrollada por la Oficina que comprende varios materiales didácticos clave, como el manual básico sobre los sistemas de pensiones, la guía práctica para la ratificación y la Base de datos de la OIT sobre la protección social en el mundo. La OIT también está elaborando una serie de cursos en línea a modo de complemento de las guías de buenas prácticas (véase el recuadro 4.2).

- 239.** También es necesario capacitar a los diversos interlocutores de la OIT, en particular al personal de organismos de las Naciones Unidas y de otros asociados para el desarrollo, en relación con las normas del trabajo y los principios que deberían guiar las actividades de apoyo a los países. En 2009, a través de la Iniciativa PPS de las Naciones Unidas la OIT ha contribuido a crear mayor conciencia sobre los pisos sociales y la Recomendación núm. 202. Esta labor ha cobrado aún más importancia en el contexto de la reforma de las Naciones Unidas. En consecuencia, en 2018 la OIT colaboró con el Centro de Conocimientos para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas a fin de preparar un curso en línea —supervisado por instructores y dirigido a miembros del personal de las Naciones Unidas— sobre protección social para el desarrollo sostenible en el contexto de la Agenda 2030. Además, la Oficina está colaborando con la Academia de los ODS de la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas con el objeto de elaborar un curso en línea masivo y abierto (MOOC) de gran divulgación (4 000 participantes) sobre el ODS 8, que incluirá un capítulo dedicado a la protección social.
- 240.** Para desarrollar competencias más específicas, en colaboración con el CIF-OIT se elaboraron cursos de aprendizaje presencial en respuesta a la petición de los mandantes de que se ofrecieran cursos de formación especializados en política, gobernanza y financiación de la seguridad social (PAIV.1, ii)). También se elaboró un curso sobre protección social de la salud en colaboración con la Red P4H de Protección Social de la Salud. La Academia de Seguridad Social, que se imparte cada año durante dos semanas, ofrece un programa de formación diversificado (en inglés y en francés) sobre gobernanza, financiación, reforma y ampliación de los sistemas de protección social. Desde 2016, más de 4 700 representantes de los mandantes e interlocutores han participado en más de 190 actividades de formación del CIF-OIT, incluidos 400 participantes en la Academia de Seguridad Social. La finalidad del nuevo diploma de analista de protección social del CIF-OIT, que comenzó a ofrecerse en 2019, es formar cada año grupos de especialistas con los conocimientos técnicos necesarios para llevar a cabo el análisis cuantitativo del diseño, planificación financiera y gobernanza de los sistemas nacionales de protección social, potenciando de este modo la capacidad de asignar recursos en función de las prioridades nacionales. Desde que comenzó a ofrecerse el programa de diplomatura se han formado 412 especialistas. Durante la pandemia de COVID-19 se realizaron 47 actividades virtuales, incluidos cursos de asesoramiento en línea y cursos para obtener el diploma, en las que participaron más de 1 300 alumnos.
- 241.** En colaboración con el CIF-OIT se han diseñado cursos que abordan específicamente las necesidades de los interlocutores sociales (PAIV.2, i)), por ejemplo el curso de formación anual (en inglés y en español) sobre el papel de las organizaciones de trabajadores en el desarrollo y aplicación de sistemas de seguridad social ¹⁶⁷, basado en el programa elaborado en 2012. Desde 2015, en colaboración con el CIF-OIT y la Organización Internacional de Empleadores (OIE), se viene impartiendo un curso anual sobre el fomento de la participación de los empleadores en debates sobre políticas de protección social, que

¹⁶⁷ CIF-OIT, «Formación sindical en seguridad social», s.f.

ofrece formación a las organizaciones de empleadores. En la Universidad de Sanya (China), donde se están utilizando los mismos materiales de formación de este curso, se está preparando un módulo de recursos generales.

- 242.** Los módulos de formación que se han elaborado para abordar necesidades regionales específicas han servido de punto de partida para la preparación de módulos análogos en otros contextos regionales. En marzo de 2017 se puso en marcha la iniciativa interinstitucional de la OIT, el UNICEF y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) relativa al módulo de aprendizaje TRANSFORM sobre gestión de pisos sociales en África. El módulo también se adaptó en formato electrónico para un curso de formación en línea que se imparte a través del Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG) ¹⁶⁸. Hasta la fecha, la iniciativa TRANSFORM ha impartido 50 cursos de formación en línea en 12 países; en ellos han participado más de 1 250 alumnos y más del 80 por ciento de los participantes consideran muy probable recomendarlos a otras personas. TRANSFORM cuenta en la actualidad con una red de más de 40 instructores principales acreditados en inglés y en portugués, procedentes de 13 países africanos, que contribuirán a desarrollar las capacidades a más largo plazo. El módulo de formación TRANSFORM está disponible en árabe, francés, inglés y portugués, y en la actualidad se está adaptando para su utilización en las regiones de Asia y África Occidental.
- 243.** En el marco de la iniciativa de formación QUATRAN y con el objeto de satisfacer la demanda de profesionales nacionales calificados en los Estados Miembros, desde principios de 2000 la Oficina ha venido prestando apoyo en varios países para el diseño y aplicación de programas de nivel universitario. Se trata de programas de nivel de posgrado en política, financiación y gobernanza de la protección social, así como de programas más especializados sobre seguridad social para actuarios (PAIV.1, i)) (véase el recuadro 4.9). La experiencia indica que quienes se gradúan de estos cursos son firmes defensores de los principios y valores de la OIT en las instituciones nacionales de seguridad social (por ejemplo del Ecuador, Ghana, Omán, la República Unida de Tanzania, Tailandia, Zambia y Zimbabwe) y en organismos internacionales (por ejemplo HelpAge International, la GIZ y el UNICEF). Muchos de estos profesionales desempeñaron papeles destacados en las discusiones sobre protección social celebradas en las reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2011, 2012 y 2013. A raíz del éxito de estos programas de posgrado y sobre la base de la experiencia adquirida a lo largo de los años, la Oficina está elaborando el plan de estudios básico de una maestría en protección social, que se someterá a una serie de universidades nacionales para su acreditación.

¹⁶⁸ socialprotection.org, «La plataforma de intercambio de conocimientos», s.f.

► Recuadro 4.9. Escuela Superior de Seguridad Social de Argelia

En abril de 2012, el Gobierno de Argelia creó la Escuela Superior de Seguridad Social (ESSS) en respuesta a la demanda regional de programas académicos de educación superior sobre protección social. En el curso del año académico 2015-2016 se pusieron en marcha programas de certificación, así como cuatro programas de maestría de dos años de duración. Estos últimos se basan en el programa de maestría de la OIT y la Universidad de Maastricht y el programa de maestría de la OIT y la Universidad de Lausana. La OIT prestó apoyo para la elaboración del plan operativo de la ESSS, el diseño de los programas de maestría, la formación de docentes y estudiantes, y la dotación de libros para la biblioteca de la ESSS. El hecho de que los primeros 56 egresados de la maestría de la ESSS hayan sido contratados por los regímenes nacionales de seguridad social es una prueba de la creciente demanda de conocimientos técnicos especializados en esta área.

- 244.** La mejora de la capacidad institucional a largo plazo de los países mediante formación en el empleo es un componente de todos los servicios de asesoramiento técnico. En el marco de un proyecto con la Caja Nacional de Seguridad Social (NSSF) de la República Unida de Tanzania, en 2013 y 2016 la OIT llevó a cabo dos valoraciones actuariales de la NSSF en colaboración con la división actuarial y de estadísticas de la Caja. Estas actividades reforzaron la capacidad del personal de la NSSF en las tareas de recopilación y validación de datos para las valoraciones actuariales. En la actualidad, el personal de la NSSF está efectuando una valoración actuarial del régimen de seguridad social (al 30 de junio de 2018) con la asistencia y el apoyo de la OIT. Análogamente, la creación en 2019 de una división regional de servicios actuariales en la Oficina de Seguridad Social (SSO) de Tailandia con el apoyo de la OIT ha aportado conocimientos teóricos y prácticos al personal de la SSO.

Enseñanzas extraídas

- 245.** La gran demanda de formación indica que todavía existen deficiencias en la capacidad para planificar y poner en práctica sistemas de protección social en todo el mundo. La escasez de recursos limita la capacidad de la Oficina para responder a esta demanda creciente. Seguir reforzando los conocimientos especializados locales podría potenciar el impacto de la asistencia técnica de la OIT, aumentar la participación de los agentes nacionales y mejorar la labor analítica de los países ¹⁶⁹; con este fin, en la actualidad se están promoviendo iniciativas como la formación en el empleo, la creación de centros regionales de conocimientos especializados auspiciados por instituciones nacionales, la elaboración de un programa de acreditación, las alianzas con centros nacionales de formación en seguridad social y cursos especializados del CIF-OIT. No obstante, hace falta un enfoque más sistemático que garantice y facilite la medición del impacto a más largo plazo.
- 246.** Las administraciones públicas que han invertido en el desarrollo de capacidades de su personal tienen dificultades para retener a los especialistas. Así pues, es necesario que las instituciones nacionales de protección social adopten una visión a largo plazo en la gestión de sus recursos humanos.
- 247.** Como se señaló en la evaluación de alto nivel de 2017, si bien existen pruebas concretas del impacto de las iniciativas de desarrollo de capacidades de la OIT, la Oficina debería mejorar los mecanismos para el seguimiento y la medición basada en datos empíricos del impacto

¹⁶⁹ OIT, *Enseñanzas extraídas de un examen recapitulativo*, 7.

y la eficacia de esas actividades, de preferencia en el marco de una estrategia de la Oficina para reforzar las capacidades relacionadas con la protección social.

- 248.** Incluir al personal de los asociados para el desarrollo y los organismos de las Naciones Unidas en los cursos de formación de la OIT contribuye a difundir los valores y principios de la OIT entre otros organismos, así como a articular la protección social en un enfoque de Una ONU.

4.6. Crear y fortalecer alianzas de colaboración en aras de la protección social universal: la función de la OIT

- 249.** Establecer sistemas de protección social integrales, adecuados y sostenibles para alcanzar los objetivos de la Agenda 2030 exige un esfuerzo concertado a nivel nacional e internacional. Las alianzas son también un medio eficaz de aumentar la influencia y potenciar el impacto de la OIT a escala internacional y nacional mediante la incorporación de su visión y sus principios. Así pues, los esfuerzos se han centrado en forjar alianzas en todos los niveles, enmarcadas a su vez en una alianza con múltiples partes interesadas para la consecución de la meta 1.3 de los ODS. En la evaluación de alto nivel de 2017 se señaló que, en términos generales, la eficacia de la OIT en las alianzas con múltiples partes interesadas era valorada positivamente, y que ello había contribuido a la proyección de la OIT a escala mundial y nacional; se reconocía además la función de la OIT en la coordinación más eficaz de los donantes, aunque se indicaba que la coordinación a nivel de los países todavía era muy desigual ¹⁷⁰.
- 250.** Establecer alianzas estratégicas es un aspecto fundamental de la estrategia OIT para ampliar su acción a nivel nacional, regional y mundial en colaboración con las Naciones Unidas, los bancos de desarrollo, las organizaciones de empleadores y de trabajadores, los asociados para el desarrollo y las instituciones académicas. Los asociados para el desarrollo, los mandantes nacionales y el personal de la OIT aprovechan la reunión anual de los asociados del Programa de referencia para intercambiar puntos de vista sobre los progresos realizados y las futuras prioridades.
- 251.** La Iniciativa PPS de las Naciones Unidas —que en el marco de Una ONU ha sido decisiva para reforzar la coordinación de la labor conjunta sobre los pisos de protección social de los equipos de las Naciones Unidas en los países— propició el desarrollo de programas conjuntos que dan prioridad a la protección social como ámbito clave de intervención. La Iniciativa PPS, codirigida por la OIT y la OMS, fue un instrumento eficaz para forjar alianzas estratégicas con otros organismos de las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods, en particular el FMI. En la Conferencia conjunta de la OIT y el FMI celebrada en Oslo en 2010, la OIT y el FMI acordaron colaborar para «evaluar el concepto de un piso de protección social [...] dentro de un marco de mediano a largo plazo de estrategias de desarrollo y políticas macroeconómicas sostenibles» ¹⁷¹, en particular en El Salvador, Mozambique y Viet Nam. En Mozambique, esta colaboración promovió el establecimiento progresivo de un piso nacional de protección social financiado con recursos internos ¹⁷². En Viet Nam, la colaboración facilitó la armonización de las proyecciones e hipótesis del cálculo

¹⁷⁰ OIT, *Independent Evaluation of the ILO's Strategy and Actions for Creating and Extending Social Protection Floors*, 50 y 53.

¹⁷¹ FMI, «Comunicado de Prensa: La Conferencia de Oslo llama a comprometerse a una recuperación centrada en el empleo», 14 de septiembre de 2010.

¹⁷² Nuno Cunha et al., *Towards a Mozambican Social Protection Floor – Consolidating a Comprehensive Social Protection System in Mozambique: Analysis of Policy Alternatives and Costs*, ESS, documento de trabajo núm. 41 (OIT, 2013).

de costos de los pisos sociales con las previsiones y recomendaciones del FMI en el contexto de las consultas con arreglo al artículo IV de su Convenio Constitutivo. Se está intentando reestablecer esta colaboración en el marco de la reciente «Estrategia para la participación del FMI en el gasto social», que reconoce la importancia del gasto social (definido como gasto público en protección social, salud y educación) para fomentar el crecimiento inclusivo, alcanzar los ODS y abordar los nuevos retos del mundo del trabajo.

- 252.** La Iniciativa PPS de las Naciones Unidas está desempeñando un importante papel en la incorporación de la protección social como cuestión clave en los MANUD/Marcos de cooperación para el desarrollo sostenible. En unas directrices del GNUM, así como en un llamamiento conjunto de 2014 del Presidente del GNUM y el Director General de la OIT ¹⁷³, se instaba a los equipos de las Naciones Unidas en los países a que intensificaran los esfuerzos para promover el establecimiento de pisos nacionales de protección social ¹⁷⁴ (PAV.3). La Iniciativa PPS también generó una respuesta vigorosa a nivel de las regiones, donde los organismos de las Naciones Unidas colaboraron en la organización de actividades de sensibilización y la producción de notas de orientación y resúmenes informativos para proporcionar orientación a los equipos de las Naciones Unidas en los países en el marco de coaliciones temáticas sobre protección social en Asia y el Pacífico, los Estados Árabes y Europa y Asia Central ¹⁷⁵. Como consecuencia directa de la labor en torno a los pisos sociales con arreglo al enfoque de Una ONU, la primera asignación del Fondo Conjunto para los Objetivos de Desarrollo Sostenible (establecido por las Naciones Unidas en marzo de 2019), por un monto de 70 millones de dólares de los Estados Unidos, se dedicó específicamente a concretar el principio de no dejar a nadie atrás mediante una protección social efectiva. La OIT participa en 27 de las 35 propuestas de los países que fueron aceptadas. Se trata de una buena oportunidad para incorporar las normas, el diálogo social y el Programa de Trabajo Decente de la OIT en la labor de organismos de todo el sistema de las Naciones Unidas, así como para movilizar recursos adicionales e incrementar la presencia sobre el terreno. Se han establecido alianzas bilaterales con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre temas específicos relacionados con la protección social (gobernanza de la protección social, extensión a la economía informal y vínculo entre protección social y cambio climático), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (extensión a los trabajadores rurales) y el UNICEF (protección social y gestión de las finanzas públicas).
- 253.** Ante el aumento del número de asociados para el desarrollo que trabajan en el ámbito de la protección social, la necesidad de mejorar la coordinación se hizo cada vez más apremiante y condujo al establecimiento de la SPIAC-B en 2012 (PAV.1). Copresidida por la OIT y el Banco Mundial, la SPIAC-B ofrece un foro para discutir las tendencias en materia de protección social, las actividades conjuntas de promoción (por ejemplo, la Agenda 2030 y la estrategia de financiación para el desarrollo), la armonización de los indicadores y los conjuntos de datos, y la elaboración de herramientas ISPA. Aunque estas plataformas han contribuido a mejorar la coordinación y la coherencia de las políticas ¹⁷⁶, dos publicaciones

¹⁷³ Para consultar la carta del GNUM firmada por Helen Clark y Guy Ryder, pulse [aquí](#).

¹⁷⁴ GNUM, «*The Social Protection Floor Initiative (SPF-I)*», s.f.

¹⁷⁵ GNUM, *Issue-based coalition on social protection*; GNUM y OIT, GNUM para Asia y el Pacífico; GNUM, *GNUM para África Oriental y Meridional*; Naciones Unidas, *Social Protection Responses to the COVID-19 Crisis in the MENA/Arab States Region* (2020); GNUM para Europa y Asia Central, *Issue-based Coalition on Social Protection*; y GNUM para Europa y Asia Central, *COVID-19 and Social Protection in Europe and Central Asia* (2020).

¹⁷⁶ OIT, *Independent Evaluation of the ILO's Strategy and Actions for Creating and Extending Social Protection Floors*, 54.

recientes del Banco Mundial ¹⁷⁷ han llamado la atención sobre algunas dificultades relacionadas con el reconocimiento de las normas y principios internacionales del trabajo y los planteamientos contradictorios del asesoramiento sobre las políticas. Esto pone de manifiesto la necesidad de fomentar el diálogo continuo, las investigaciones basadas en datos empíricos y las alianzas estratégicas a escala nacional e internacional.

- 254.** Reconociendo que era importante reunir a los representantes de los países e impulsar un movimiento mundial que se centrara más específicamente en promover la protección social universal, en 2016 la OIT y el Banco Mundial pusieron en marcha la USP2030. En el llamamiento a la acción de la Alianza (2019) se insta a los países y a los asociados internacionales a que respalden el compromiso mundial de implementar, de aquí a 2030, medidas y sistemas nacionales apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos (meta 1.3 de los ODS) mediante cinco medidas: 1) protección a lo largo del ciclo vital de las personas; 2) cobertura universal; 3) control nacional; 4) financiación sostenible y equitativa, y 5) participación y diálogo social. La USP2030 —que celebró su primera reunión durante la Semana Mundial de la Protección Social de la OIT (noviembre de 2019)— cuenta con un número cada vez mayor de miembros de países en desarrollo.
- 255.** Se están reforzando las alianzas y otras formas de colaboración estratégica con los bancos regionales, el G20, los países del grupo BRICS, la ASEAN y la Unión Africana, y el diálogo con el FMI y la OCDE se está intensificando a fin de que la extensión de la protección social, incluidos los pisos sociales, siga ocupando un lugar destacado en las agendas mundiales, regionales y nacionales. La alianza con la AISS, una de las alianzas clave, se consolidó mediante un Memorando de Entendimiento firmado en 2012 con el objeto de mejorar la calidad de los servicios que la OIT y la AISS prestan a sus respectivos miembros mediante una coordinación interinstitucional más eficaz (PAV.2). Por ejemplo, la AISS y la OIT prestan apoyo conjunto a la Oficina de enlace virtual del Marco de Cooperación en Seguridad Social de los países del grupo BRICS ¹⁷⁸ con el objeto de facilitar el intercambio de información entre los países miembros de este grupo.
- 256.** Desde 2007 la OIT, junto con la OMS y el Banco Mundial, ha codirigido la Red P4H de Protección Social de la Salud a fin de combinar los esfuerzos encaminados a la extensión de la cobertura de protección social de la salud en el marco de sistemas integrales de protección social. En su labor, la OIT ha coordinado el asesoramiento sobre las políticas a escala subregional y nacional. También ha apoyado los esfuerzos de todo el sistema de las Naciones Unidas para alcanzar un consenso internacional en torno a la cobertura sanitaria universal (CSU) mediante sus aportaciones técnicas a la Alianza Mundial CSU2030 y a dos procesos principales de alto nivel, a saber: i) la plataforma CSU2030 con múltiples partes interesadas con miras a la preparación de la Reunión de alto nivel de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la cobertura sanitaria universal que tuvo lugar el 23 de septiembre de 2019, y ii) la Comisión de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre el Empleo en el Ámbito de la Salud y el Crecimiento Económico, incluidos la elaboración de un plan de acción quinquenal y el establecimiento del Programa conjunto de la OIT, la OCDE y la OMS en pro de la salud (*Working for Health*) para ayudar a los Estados Miembros a aplicar las recomendaciones de la Comisión. En 2020 la OIT se sumó al Plan de acción mundial para una vida sana y el bienestar para todos y está haciendo aportaciones en varias de sus medidas de aceleración.

¹⁷⁷ Grupo del Banco Mundial, *World Development Report 2019*; y Truman Packard et al., *Protecting All: Risk Sharing for a Diverse and Diversifying World of Work* (2019).

¹⁷⁸ AISS, *Marco de Cooperación en Seguridad Social de los países del grupo BRICS, Oficina de enlace virtual*, s.f.

- 257.** La OIT creó una red mundial de empleadores y una red mundial de trabajadores en colaboración con la Confederación Sindical Internacional (CSI) y la Organización Internacional de Empleadores (OIE). La Red mundial de empresas para los pisos de protección social fue creada en 2015 con el fin de potenciar la participación del sector privado en la extensión de la protección social. Sus ámbitos de trabajo comprenden la definición de garantías de protección social para los asalariados, la justificación económica de la protección social sobre la base de investigaciones y el desarrollo de sistemas nacionales de protección social. Ha celebrado cinco reuniones anuales en las que han participado más de 50 empresas multinacionales y organizaciones de empleadores, y ha creado una red francófona y una red pakistaní. Entre los resultados obtenidos cabe mencionar, por una parte, la publicación por la red francófona de dos guías de buenas prácticas (2018 y 2019) sobre cómo establecer pisos sociales a nivel de las empresas en diferentes países y, por otra, la colaboración en 2017-2018 entre Auchan (uno de los miembros de la Red mundial de empresas) y la OIT a través de la Fundación Weave Our Future a fin de preparar una campaña de información pública sobre la extensión de la protección social en Camboya, campaña que contribuyó a multiplicar por dos el número de beneficiarios. De cara al futuro, la Red mundial de empresas deberá evolucionar hacia una estructura que formalice su gobernanza y composición. También deberá extraer las enseñanzas pertinentes de sus primeros cinco años de funcionamiento y preparar una nueva estrategia encaminada a incrementar la participación el sector privado en la consecución de los ODS relacionados con la protección social.
- 258.** La Red de Protección Social, Libertad y Justicia para los Trabajadores, puesta en marcha en 2017 en colaboración con la CSI y miembros de la Coalición mundial para los pisos de protección social, funciona como una plataforma de intercambio de conocimientos que presta apoyo a las organizaciones de trabajadores a fin de reforzar su capacidad de promover el derecho a la seguridad social y oponer resistencia a las medidas de consolidación fiscal y las reformas de ajuste estructural que tengan por objetivo reducir las prestaciones. Con este fin, se crearon una página web y un boletín informativo especiales para intercambiar documentos de política, materiales de formación, herramientas e información relacionados con la protección social especialmente pertinentes para las organizaciones de trabajadores ¹⁷⁹. Desde su creación, la Red ha celebrado cuatro reuniones anuales, en las que han participado decenas de representantes sindicales de todo el mundo que desean intercambiar y extraer enseñanzas de las experiencias y estrategias que se han utilizado para promover y defender la protección social. Es indispensable documentar e intercambiar más experiencias de países en donde las organizaciones sindicales hayan desempeñado un papel decisivo en la formulación o reforma de las políticas de protección social. La OIT, en el marco del proyecto conjunto con la Dirección General de Asociaciones Internacionales de la Comisión Europea (DG INTPA), va a abordar diversas cuestiones relacionadas con la protección social y la gestión de las finanzas públicas, en estrecha colaboración con sindicatos y organizaciones de la sociedad civil de cuatro países.
- 259.** En el marco de la conmemoración del centenario de la OIT, entre el 25 y el 28 de noviembre de 2019 tuvo lugar en Ginebra la Semana Mundial de la Protección Social, evento al que asistieron más de 600 participantes y que fue seguido en línea por otros 6 000 participantes

¹⁷⁹ OIT, [Red protección social, libertad y justicia para los trabajadores](#), s.f.

aproximadamente. Las conclusiones de las discusiones técnicas de alto nivel podrían servir de referencia en futuros debates sobre protección social ¹⁸⁰.

Enseñanzas extraídas

- 260.** El Programa de referencia de la OIT ha facilitado la incorporación de las aportaciones de los asociados para el desarrollo, en particular de los nuevos, así como de las Naciones Unidas, los Gobiernos, las organizaciones de empleadores y de trabajadores y la sociedad civil en el diseño, puesta en práctica y financiación de un enfoque coherente y coordinado para el establecimiento de sistemas nacionales de protección social, incluidos pisos sociales. Gracias a él, la OIT también ha incrementado su presencia sobre el terreno y aumentado su capacidad de influir en la labor relacionada con la protección social de los equipos de las Naciones Unidas en los países; en muchos casos, también le ha llevado a encabezar la cartera de actividades de cooperación en el marco de la iniciativa Una ONU ¹⁸¹. Aunque la movilización de recursos debe continuar, la OIT también tendría que dedicar más esfuerzos a la contratación y formación de personal local e internacional en el ámbito de la protección social, así como a la labor de apoyo a los proyectos, a fin de obtener resultados y asegurar su impacto. Contribuyen a ello los intercambios y las actividades de desarrollo de capacidades que de forma periódica organiza el Equipo Técnico Global sobre protección social.
- 261.** La movilización de las alianzas estratégicas ha sido un factor determinante para hacer comprender que la seguridad social es un derecho que puede convertirse en realidad mediante esfuerzos conjuntos a escala mundial, regional y nacional. Por otra parte, el liderazgo de la OIT en las diversas alianzas ha sido un factor importante para hacer avanzar esta agenda basada en los derechos, y la inclusión de la protección social en la Agenda 2030 fue un resultado clave de este esfuerzo conjunto. Ahora bien, hacen falta más esfuerzos de promoción, colaboración y recopilación de datos empíricos para incorporar las normas de la OIT —que ofrecen orientaciones sobre cómo plasmar las disposiciones relativas a los derechos humanos relacionadas con el mundo del trabajo— en las estrategias y marcos de cooperación para el desarrollo de los organismos de las Naciones Unidas y las instituciones financieras internacionales.
- 262.** El consenso a escala mundial suele ser fundamental para alcanzar los compromisos políticos a nivel nacional que requiere la extensión de la protección social. Sin embargo, la sólida posición de la OIT y la intensa colaboración interinstitucional a escala internacional no se traducen automáticamente en una dinámica interinstitucional igualmente vigorosa a escala nacional. Este problema es más marcado en aquellos países donde no existe una presencia de la OIT en el ámbito de la protección social.
- 263.** A escala nacional e internacional, reforzar la colaboración con los ministerios de finanzas y las instituciones financieras internacionales es particularmente importante a fin de garantizar que las medidas de austeridad impuestas por estas instituciones no neutralicen los resultados que los países hayan obtenido en la extensión de sus respectivos sistemas y que, en su lugar, los países definan y establezcan un margen fiscal para implantar progresivamente la protección social universal.

¹⁸⁰ OIT, *Semana Mundial de la Protección Social: Unidos para alcanzar el ODS 1.3 y lograr la protección social universal en el marco del futuro del trabajo*.

¹⁸¹ OIT, *Enseñanzas extraídas de un examen recapitulativo*, 29.

4.7. Conclusiones

- 264.** La Oficina ha conseguido prestar un importante apoyo a los mandantes para avanzar hacia el objetivo de establecer sistemas de protección social, incluidos pisos sociales, a través de las seis esferas de trabajo indicadas *supra*. Como pudo comprobarse, la Oficina reaccionó de forma rápida y oportuna para apoyar los esfuerzos en materia de protección social desplegados por los países a fin de contrarrestar las repercusiones sociales y económicas de la crisis de la COVID-19. Aunque esta labor ha tenido repercusiones a escala nacional y mundial, hacen falta datos empíricos más coherentes para determinar su alcance ¹⁸². La Oficina deberá hacer un seguimiento más sistemático del impacto de las intervenciones que generan reformas institucionales y cambios positivos en la vida de las personas.
- 265.** Las normas de la OIT sobre seguridad social proporcionan orientaciones claras y sistemáticas basadas en acuerdos tripartitos. Además, la OIT, el organismo de las Naciones Unidas con un mandato para promover la protección social, es el único que se ocupa del establecimiento y consolidación de sistemas de protección social (de carácter contributivo y no contributivo) y de las interrelaciones entre ellos, y que tiene la capacidad de trabajar en todas las ramas de la seguridad social y para todos los grupos beneficiarios. Asimismo, la OIT aborda la protección social desde una perspectiva de mercado de trabajo que le es propia y puede establecer un vínculo efectivo entre acceso a protección social y formalización. Por último, como única organización internacional tripartita, la OIT promueve la adopción de decisiones de política y su aplicación mediante procesos participativos y de diálogo social. Estas son, en resumen, las principales ventajas comparativas que singularizan la labor de OIT frente a la de otros actores que también trabajan en el ámbito de la protección social.

¹⁸² OIT, *Independent Evaluation of the ILO's Strategy and Actions for Creating and Extending Social Protection Floors*, 59.

► Capítulo 5

Sistemas de protección social para todos: nueve años para generar cambios en el contexto de la Agenda 2030 y la recuperación de la COVID-19

Conclusiones y posibles opciones de cara al futuro

- 266.** La OIT tiene que actuar con urgencia para lograr que todas las personas se beneficien del acceso universal a una protección social integral y sostenible en el contexto de un mundo en transición y afectado por la crisis. Ello va a contribuir a consolidar la visión formulada en la Declaración del Centenario y los ODS, y a promover una recuperación inclusiva de la pandemia de COVID-19. En un mundo de incertidumbres y transformaciones profundas como el de hoy, el mandato y el enfoque de la OIT con respecto a la protección social son más pertinentes que nunca para allanar el camino hacia el futuro más justo al que aspiramos.
- 267.** Un elemento indispensable del enfoque del futuro del trabajo centrado en las personas es el acceso universal a sistemas de protección social integrales, adaptados y sostenibles que ofrezcan niveles de prestaciones adecuados para todos, a lo largo de toda la vida y en respuesta a perturbaciones covariables. Restan apenas nueve años para alcanzar las metas y objetivos de la Agenda 2030, en particular la meta 1.3. La mayoría de las personas no tiene acceso o disfruta de un acceso insuficiente a protección social, y se encuentra atrapada en un círculo vicioso de vulnerabilidad, pobreza y exclusión social; en estas circunstancias, es imperativo que la OIT intensifique sus esfuerzos para lograr que el derecho a la seguridad social se convierta en una realidad para todos. Las sociedades en general están experimentando transformaciones profundas en estos momentos. La protección social, en conjunción con las otras políticas públicas principales, facilita los procesos de cambio; en efecto, las inversiones en protección social ayudan a sortear las transiciones vitales y laborales y el cambio estructural, protegen a los trabajadores y a las empresas y les permiten hacer frente a los efectos socioeconómicos negativos de la crisis de la COVID-19. En este contexto, es esencial adaptar las políticas y sistemas nacionales de protección social a las nuevas realidades mundiales, mantener y potenciar su función primordial de protección, y promover estas transformaciones. Para alcanzar estos objetivos antes de 2030 son indispensables el diálogo social y una firme voluntad política, que deberán plasmarse en políticas y estrategias de aplicación eficaces, marcos jurídicos integrales y mecanismos de financiación sostenibles ¹⁸³.
- 268.** Firmemente arraigada en el mandato normativo y el tripartismo de la Organización, la estrategia bidimensional de la OIT para la extensión de la seguridad social es sólida y adecuada para los fines previstos. Como requisito previo para alcanzar niveles más elevados de formalidad, productividad y protección, muchos países han establecido pisos sociales que garantizan un nivel básico de seguridad social para todos. Al mismo tiempo, muchos países han emprendido reformas para asegurar niveles más altos de protección al

¹⁸³ OIT, *Semana Mundial de la Protección Social: Unidos para alcanzar el ODS 1.3 y lograr la protección social universal en el marco del futuro del trabajo*.

mayor número posible de personas y están adaptando sus sistemas de seguridad social en función de los nuevos retos, utilizando como guía las normas de seguridad social de la OIT. No obstante, hasta ahora estos esfuerzos se han visto obstaculizados por diversos factores, como la capacidad insuficiente para implementar políticas nacionales integrales de protección social en condiciones equivalentes a las de las políticas económicas y de empleo, y un margen fiscal insuficiente para la financiación de la protección social, exacerbados por la aplicación de medidas de consolidación fiscal, la fragmentación institucional, la insuficiente participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores y, en ocasiones, los planteamientos contradictorios en el asesoramiento sobre las políticas, en particular de los asociados internacionales para el desarrollo. La pandemia de COVID-19 ha puesto de relieve la necesidad de contar con sistemas de protección social más sólidos. Esto quiere decir que las medidas temporales que se adoptaron en esta crisis para corregir los déficits de cobertura deberán utilizarse como elementos básicos para establecer sistemas nacionales de protección social basados en los derechos.

269. En términos generales, las enseñanzas extraídas de este examen demuestran que hacen falta esfuerzos concertados para:

- formular y aplicar efectivamente políticas integrales de protección social a partir de una visión común de la protección social como inversión con rendimientos elevados respecto a los objetivos de poner fin a la pobreza, reducir las desigualdades y convertirla en una de las piedras angulares de un contrato social revitalizado;
- convertir la protección social universal en una prioridad de las políticas y acelerar los esfuerzos para alcanzar las metas 1.3, 3.8 y otras metas de los ODS de aquí a 2030;
- corregir las deficiencias de cobertura y las correspondientes deficiencias de financiación mediante la creación del margen fiscal necesario para financiar la protección social;
- generar una mejor comprensión de la importancia de la solidaridad para corregir las deficiencias de cobertura y financiación, y mejorar la sostenibilidad financiera de los sistemas de protección social;
- adaptar los sistemas de protección social para responder a nuevas realidades que evolucionan rápidamente, así como a perturbaciones e importantes transformaciones en las economías y sociedades nacionales;
- mejorar la coherencia de las políticas a escala nacional, regional y mundial, y reforzar las alianzas a fin de prestar apoyo coordinado y coherente a nivel mundial y de los países;
- reducir la fragmentación institucional para evitar el uso ineficiente de recursos escasos, las deficiencias de cobertura y las duplicaciones, promoviendo y fortaleciendo al mismo tiempo la buena gobernanza;
- promover la aplicación de las normas internacionales del trabajo entre los mandantes tripartitos de la OIT y otras partes interesadas, y garantizar el seguimiento adecuado del curso dado a las recomendaciones formuladas por los órganos de control;
- fortalecer el diálogo social y la representación de los empleadores y de los trabajadores reforzando al mismo tiempo sus capacidades institucionales, y
- forjar un compromiso firme en torno a un enfoque centrado en las personas que, ante los desafíos nuevos y persistentes, dé prioridad a soluciones a largo plazo basadas en los principios y valores que rigen los derechos humanos y no a respuestas a corto plazo que pongan en peligro el contrato social.

- 270.** Todos estos objetivos de política pueden allanar el camino hacia el futuro que queremos, un futuro caracterizado por una paz y una justicia social duraderas. Los sistemas de protección social bien diseñados contribuyen a formalizar la economía, revitalizar las economías rurales, impulsar la transición ecológica y equitativa, facilitar la recuperación tras desastres naturales, pandemias y conflictos, y estabilizar la demanda agregada en tiempos de crisis. Los valores y normas de la Organización constituyen el marco de referencia para preparar transiciones socialmente equitativas y económicamente sostenibles, y planificar la recuperación tras periodos de crisis sistémica. Dado que la solución a cada uno de estos retos requiere la acción conjunta de diversos agentes, garantizar la coherencia de las políticas y forjar alianzas estratégicas a nivel nacional, regional y mundial para establecer y reforzar sistemas de protección social en los próximos cien años se han convertido en condiciones indispensables para obtener resultados positivos.
- 271.** En vista de los retos, oportunidades y enseñanzas extraídas, y teniendo en cuenta las prioridades definidas en el resultado 8 del Programa y Presupuesto para 2020-2021 ¹⁸⁴, la serie de ocho medidas clave que se indican a continuación podrían orientar la labor de la Organización de aquí a 2030 ¹⁸⁵.
- 272. Medida 1. Mejorar la cobertura y la adecuación mediante estrategias, políticas y marcos jurídicos nacionales de protección social de gran solidez.** Como ha puesto claramente de manifiesto la actual crisis de la COVID-19, la estrategia bidimensional de la OIT para la extensión de la cobertura reviste especial importancia en el contexto de las situaciones de crisis actuales y futuras, el futuro del trabajo y el logro de los ODS relativos a la protección social de aquí a 2030, en particular la meta 1.3. La OIT procurará prestar más apoyo a los Estados Miembros para formular y aplicar políticas de protección social que estén coordinadas con las políticas económicas y de empleo y se fundamenten en marcos jurídicos con perspectiva de género que incluyan a las personas con discapacidad, se basen en el diálogo social y tengan en cuenta las recomendaciones de los órganos de control de la OIT. Esta labor incluye prestar apoyo a los mandantes tripartitos en sus iniciativas para extender la cobertura a los trabajadores que todavía no cuentan con una protección adecuada (por ejemplo los trabajadores de la economía rural, los trabajadores de las pymes, los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores migrantes), mejorar la adecuación de las prestaciones y servicios, y abordar mejor las necesidades relacionadas con la asistencia a la infancia y los cuidados de larga duración. También incluye dirigir o participar en las evaluaciones de la situación de protección social realizadas en el marco de la iniciativa Una ONU, y formular recomendaciones estratégicas a los países en el contexto de los marcos de cooperación para el desarrollo sostenible de las Naciones Unidas.
- 273. Medida 2. Corregir las deficiencias de financiación mediante acciones que garanticen una financiación adecuada y sostenible** basada en los principios de solidaridad,

¹⁸⁴ Mayor capacidad de los Estados Miembros para establecer estrategias, políticas o marcos jurídicos nacionales sostenibles en materia de protección social o reformar los existentes a fin de ampliar la cobertura y mejorar la adecuación de las prestaciones (producto 8.1); mayor capacidad de los Estados Miembros para mejorar la gobernanza y la sostenibilidad de los sistemas de protección social (producto 8.2), y mayor capacidad de los Estados Miembros para incorporar la protección social a políticas integrales destinadas a apoyar y proteger a los trabajadores y los empleadores en sus transiciones vitales y laborales (producto 8.3).

¹⁸⁵ Estas medidas están en consonancia con discusiones anteriores del Consejo de Administración en torno al resultado 8: Protección social completa y sostenible para todos, y con las recomendaciones de 2017 formuladas en el marco de la *Evaluación independiente de la estrategia y la acción de la OIT para el establecimiento y la extensión de los pisos de protección social*.

financiación colectiva y mancomunación amplia de los riesgos, teniendo debidamente en cuenta la justicia social y la equidad. En vista de los desafíos que se perfilan y del déficit de financiación para la consecución de la meta 1.3 de los ODS (estimado en 1,2 billones de dólares de los Estados Unidos anuales), la Oficina va a intensificar su labor encaminada a asegurar la inversión de recursos suficientes para el establecimiento de sistemas de protección social equitativos y sostenibles, incluidos pisos sociales, procedentes principalmente de fuentes de financiación nacionales, aunque también de fuentes de financiación internacionales como la cooperación para el desarrollo. Esto implica, en concreto, prestar asistencia a los mandantes para que participen activamente en el diálogo con los ministerios de finanzas y las instituciones financieras internacionales a fin de crear un margen fiscal de forma equitativa y promover así la inversión en sistemas de protección social universales, integrales y sostenibles, sobre todo a medida que los países vayan saliendo de la crisis de la COVID-19. Otras medidas en este sentido podrían incluir elaborar un marco normativo común en colaboración con las Naciones Unidas y las instituciones financieras internacionales, o efectuar análisis de fuentes de financiación innovadoras para la protección social. La Oficina también generará datos empíricos que demuestren la importancia de la solidaridad en la sostenibilidad de los sistemas de protección social, en particular en el contexto del futuro del trabajo.

- 274. Medida 3. Reforzar la gobernanza y la sostenibilidad de los sistemas nacionales de protección social.** La Oficina prestará apoyo a sus mandantes para reforzar la gobernanza y la administración de los sistemas nacionales de protección social, de conformidad con los principios y normas de la OIT y sobre la base del diálogo social. Esta labor incluye apoyo para establecer mecanismos de supervisión eficaces (exámenes actuariales periódicos, sistemas integrales de gestión de la información y estadísticas fiables, entre otros), hacer el seguimiento de los avances realizados en el logro de la universalidad de la protección social y la consecución de las metas de los ODS pertinentes, y mejorar la formulación y aplicación de las políticas. También incluye sensibilizar a las personas sobre el valor de las medidas de protección social, contribuyendo de este modo a generar confianza en el sistema y crear una cultura de la protección social. La Oficina prestará cooperación técnica para mejorar las capacidades nacionales de gobernanza financiera y administrativa de los sistemas de protección social —en particular mediante la utilización de tecnologías digitales y una plataforma actuarial en línea—, así como la coordinación institucional, por ejemplo con los ministerios de finanzas, las autoridades fiscales y los servicios de inspección del trabajo. Además, la Oficina prestará apoyo para mejorar la gestión financiera y la sostenibilidad presupuestaria, financiera y económica de los regímenes de seguridad social, incluso mediante la reforma de las pensiones, de modo que estos sean adecuados, se adapten a la evolución del mundo del trabajo y contribuyan al logro de otras políticas (por ejemplo de envejecimiento activo, transición equitativa y formalización).
- 275. Medida 4. Reforzar los procesos de diálogo social efectivo** como componente esencial de la formulación, aplicación, seguimiento, reforma y adaptación en función de los nuevos retos de las políticas de protección social. La Oficina continuará consolidando la capacidad de los mandantes tripartitos de participar en diálogos sociales nacionales sobre protección social y en mecanismos de gobernanza tripartitos. Deberán fortalecerse las capacidades de los mandantes tripartitos de manera que puedan participar en discusiones con los ministerios de finanzas y las instituciones financieras internacionales relativas a la sostenibilidad presupuestaria, financiera, económica y social de los sistemas de protección social y las medidas de reforma. Los diálogos nacionales también deberán incluir consultas con otras organizaciones pertinentes y representativas de personas interesadas, incluso del ámbito del empleo informal. Los exámenes tripartitos de los sistemas nacionales de

protección social también deberán evaluar en qué medida estos sistemas cumplen las normas y principios de la OIT, además de proporcionar orientaciones para aplicar las recomendaciones de los órganos de control de la OIT y facilitar su adaptación a nuevos retos. Sobre la base de las actividades de promoción y creación de capacidad que se organizan a través de la Red Mundial de Empresas para los Pisos de Protección Social y la Red de Protección Social, Libertad y Justicia para los Trabajadores, los esfuerzos suplementarios para impulsar el diálogo social y la representación tripartita en la gobernanza y la formulación de políticas a nivel nacional, así como el diálogo entre organismos de las Naciones Unidas y otros asociados para el desarrollo, permitirán seguir mejorando las políticas de protección social a escala nacional, regional y mundial.

- 276. Medida 5. Ampliar la base de conocimientos sobre sistemas de protección social.** Ello incluye mejorar la capacidad nacional para efectuar el seguimiento de los progresos realizados en el fortalecimiento de los sistemas nacionales de protección social, incluido con respecto al indicador 1.3.1 y otros indicadores pertinentes de los ODS, sobre la base de definiciones, conceptos y fuentes armonizados y de conformidad con las normas de seguridad social de la OIT. A este respecto, la Base de datos de la OIT sobre la protección social en el mundo, al igual que la herramienta de seguimiento de resultados desarrollada por la Oficina para medir el impacto de las actividades de asistencia de la OIT, aportan importante información adicional al marco de indicadores de los ODS. La herramienta de seguimiento de resultados se integrará de forma sistemática en todas las actividades a fin de identificar buenas prácticas de cooperación para el desarrollo y demostrar la contribución de la OIT al logro de los objetivos de la Agenda 2030. Para garantizar la óptima calidad de su base de conocimientos en este campo, la Oficina seguirá produciendo su informe de referencia periódico titulado *Informe Mundial sobre la Protección Social* y otras investigaciones pertinentes orientadas a la formulación de políticas, por ejemplo investigaciones sobre la función del diálogo social en la concepción, financiación y aplicación de sistemas de protección social sostenibles; el desempeño y la sostenibilidad de los sistemas nacionales de pensiones; las repercusiones económicas y sociales de la inversión en sistemas de protección social con perspectiva de género; las medidas para corregir las deficiencias de cobertura y financiación con miras a la consecución de los ODS; y los medios que pueden utilizarse para adaptar los sistemas de protección social a la evolución del mundo del trabajo. La Oficina continuará divulgando su experiencia y asesoramiento sobre políticas en intercambios Sur-Sur, reseñas de políticas, guías de buenas prácticas y herramientas interinstitucionales conjuntas; también seguirá documentando buenas prácticas a través de su serie de reseñas por país.
- 277. Medida 6. Aumentar el impacto de las normas internacionales de seguridad social** aprovechando todo su potencial, ya que se trata de un elemento esencial del valor añadido de la OIT. La Oficina seguirá promoviendo la ratificación y aplicación del Convenio núm. 102 y otras normas actualizadas de la OIT sobre seguridad social como eje central de la estrategia para establecer sistemas de seguridad social basados en los derechos; ello incluye prestar apoyo a los Estados Miembros que han ratificado convenios superados para que efectúen la transición hacia convenios actualizados en el marco del mecanismo de examen de las normas y den curso a las recomendaciones formuladas por los órganos de control. La Oficina llevará a cabo investigaciones con el objeto de determinar la forma en que las partes interesadas nacionales e internacionales aplican las directrices de política establecidas en la Recomendación núm. 202 para establecer y mantener sistemas de protección social. También procurará potenciar el impacto de las normas internacionales sobre seguridad social a escala nacional, regional y mundial a través de diálogos con interlocutores distintos de los mandantes tripartitos, por ejemplo otros ministerios y

asociados para el desarrollo. Aunque las normas actualizadas sobre seguridad social existentes, en particular el Convenio núm. 102 y la Recomendación núm. 202, han demostrado hasta la fecha su pertinencia y repercusión, la OIT deberá velar por que su corpus normativo cuente con las herramientas apropiadas para responder a nuevos retos y promover la coherencia de las políticas en un entorno en constante evolución.

- 278. Medida 7. Adaptar los sistemas de protección social después de la crisis y en el contexto del futuro del trabajo** a fin de prestar apoyo y protección a los trabajadores y empleadores en sus transiciones vitales y laborales, capacitarlos para aprovechar las nuevas oportunidades y facilitar al mismo tiempo la recuperación de la crisis de la COVID-19. Se prestará especial atención a las transiciones de la escuela al trabajo y del trabajo a la jubilación, las transiciones en el mercado de trabajo y la movilidad laboral, la migración laboral, la crianza y el cuidado de los hijos, la rehabilitación y reinserción laboral, las transiciones justas hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles y las transiciones de la economía informal a la economía formal. Además, la Oficina prestará apoyo a los mandantes para promover una mayor coherencia con otros ámbitos de política como el empleo, el mercado de trabajo, la política sectorial, las competencias, los salarios, la política fiscal y otros ámbitos de política social. Ello podría implicar lo siguiente: transformar las medidas de emergencia *ad hoc* de protección social en sistemas sostenibles de protección social; elaborar orientaciones para garantizar que las plataformas digitales cumplen la legislación nacional sobre seguridad social de los países de residencia o empleo de los trabajadores; prestar asistencia a las empresas para garantizar el acceso a protección social a los trabajadores que realizan tareas en sus cadenas de suministro; formular políticas y medidas para proteger a los trabajadores y sus familias afectados por crisis económicas, catástrofes naturales, crisis sanitarias y perturbaciones de otro tipo (por ejemplo el cambio climático y la degradación del medio ambiente); formular políticas y medidas de protección social para facilitar una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles; y concertar e implementar acuerdos bilaterales y multilaterales en materia de seguridad social, reforzando las medidas unilaterales e incluyendo disposiciones de protección social en los acuerdos laborales bilaterales.
- 279. Medida 8. Reforzar la función de liderazgo de la OIT en el sistema multilateral con respecto a la protección social** en virtud de su mandato constitucional, y en el marco de la reforma de las Naciones Unidas y de la respuesta de las Naciones Unidas a la COVID-19, a fin de promover la coherencia entre las políticas en cumplimiento del enfoque del futuro del trabajo centrado en las personas¹⁸⁶. En vista de la proliferación de actores en el ámbito de la protección social, la Oficina deberá hacer más esfuerzos para promover las normas y principios de la Organización, incluido el tripartismo, en el diseño, aplicación y financiación equitativa y sostenible de las políticas, estrategias y regímenes de protección social, en particular entre los ministerios pertinentes, los organismos del sistema de las Naciones Unidas y las instituciones financieras internacionales. La OIT seguirá consolidando sus alianzas y mecanismos de colaboración a escala nacional, regional y mundial con organismos de las Naciones Unidas, instituciones financieras internacionales y otros asociados, en particular a través de la USP2030 y la SPIAC-B, a fin de promover la protección social universal basada en el diálogo social y las normas y principios de la OIT. Ello podría exigir la elaboración de un marco operativo común a nivel de las Naciones Unidas —sustentado en los principios reconocidos en las normas de seguridad social

¹⁸⁶ OIT, *Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo*, adoptada por la Conferencia en su 108.ª reunión, parte IV, D; y OIT, *Resolución sobre el avance de la justicia social mediante el trabajo decente*, Conferencia Internacional del Trabajo, 105.ª reunión, 2016.

acordadas por la comunidad internacional— para promover sistemas de protección social, incluidos pisos sociales, integrales, sostenibles y basados en los derechos, con miras a acelerar los avances hacia el logro de los objetivos de la Organización y la consecución de los ODS de aquí a 2030.

280. Para poner en práctica estas medidas, la OIT reforzará sus medios de actuación a escala mundial, regional y de los países. Seguirá desarrollando y adaptando su **Programa mundial de referencia sobre el establecimiento de pisos de protección social para todos** en función de la nueva agenda de acción, multiplicará las iniciativas de movilización de recursos y mejorará su capacidad de respuesta y la calidad de sus intervenciones mediante actividades de apoyo a nivel de los países, servicios de asesoramiento a pedido, iniciativas de desarrollo e intercambio de conocimientos prácticos y alianzas estratégicas. Por último, la OIT pondrá en práctica un enfoque integral de creación de capacidad a largo plazo.