



## ► Foco en la protección social

Fecha: 20 de abril de 2020

### ► Respuestas a la crisis causada por la COVID-19 en el ámbito de la protección social: respuestas de los países y consideraciones en materia de políticas

#### Principales puntos

- La pandemia de COVID-19 representa un importante reto en materia de salud pública y tendrá serias repercusiones económicas y sociales. Los gobiernos enfrentan un doble desafío: deben contener la pandemia y contrarrestar al mismo tiempo sus repercusiones económicas y sociales.
- Los sistemas de protección social son una parte indispensable de una respuesta coordinada en materia de políticas para superar la crisis en curso, garantizando un acceso efectivo a la asistencia médica y apoyando al mismo tiempo la seguridad del empleo y de los ingresos para los más afectados. Además, incrementan la resiliencia, contribuyen a prevenir la pobreza, el desempleo y la informalidad y son potentes estabilizadores económicos y sociales que pueden facilitar una pronta recuperación.
- Los países que cuentan con sistemas de salud y de protección social eficaces y que proporcionan una cobertura universal están mejor preparados para responder a la crisis. Un piso de protección social definido a nivel nacional que garantice el acceso a la asistencia médica y por lo menos un nivel básico de seguridad de los ingresos a lo largo de toda la vida resulta crucial.
- El diálogo social y las consultas con los interlocutores sociales y otras partes interesadas son particularmente importantes para poder dar esas respuestas coordinadas en materia de políticas.
- Los países que cuentan con sólidos sistemas de salud y de protección social pueden reaccionar rápidamente, incrementando la escala de los mecanismos de protección existentes y ampliándolos y adaptándolos para abarcar segmentos de la población que antes no estaban cubiertos.
- Para asegurar una respuesta adecuada e inmediata a la crisis, debería ofrecerse apoyo internacional con carácter urgente a los países que no tienen sistemas de salud y de protección social suficientemente sólidos.
- Los países deberían priorizar el apoyo a las personas particularmente vulnerables a la crisis, incluidos los trabajadores en la economía informal, velando por que se atiendan sus necesidades inmediatas, en particular el acceso a la asistencia médica y el apoyo a los ingresos.
- La crisis ha acelerado reformas muy necesarias, apremiando a muchos gobiernos a ampliar temporalmente la protección social a grupos que carecían de protección, mediante la introducción de medidas y leyes extraordinarias.
- Los gobiernos, en colaboración con los interlocutores sociales y otras partes interesadas, deberían aprovechar esta oportunidad para fortalecer sus sistemas de protección social, incluidos los pisos de protección social, como piedra angular de la estructura de políticas sociales y económicas nacionales.

## El papel clave de los sistemas de protección social en la respuesta a la crisis causada por la COVID-19<sup>1</sup>

La pandemia de COVID-19 representa un importante reto en materia de salud pública y tendrá serias repercusiones económicas y sociales. Se estima que el crecimiento mundial se contraerá drásticamente en un 3 por ciento en 2020 (FMI 2020), los ingresos mundiales podrían reducirse en 2 billones de dólares de los Estados Unidos (UNCTAD 2020) y las horas de trabajo disminuirían en un 6,7 por ciento en el segundo trimestre de 2020, lo que equivale al empleo a tiempo completo de 195 millones de trabajadores, provocando considerables pérdidas de puestos de trabajo e ingresos (OIT 2020a). Según las estimaciones disponibles, ello puede comportar un importante aumento de la pobreza mundial, lo que podría destruir los resultados de un decenio de reducción de la pobreza (Sumner, Hoy y Ortiz-Juarez 2020). A medida que la situación evolucione, las repercusiones de la crisis podrían ser aún más alarmantes.

Los gobiernos enfrentan un doble desafío: deben contener la pandemia y contrarrestar al mismo tiempo sus repercusiones económicas y sociales. Más allá de la trágica pérdida de vidas humanas debido al virus en sí, la crisis probablemente entrañará enormes costos humanos por otras vías y puede provocar un aumento de la pobreza y las desigualdades, con efectos especialmente adversos para los adultos mayores, las personas con discapacidad o con enfermedades crónicas, los trabajadores migrantes y las personas desplazadas por la fuerza (Diwakar 2020). Muchos niños y mujeres se verán afectados negativamente por las repercusiones que tendrá la pandemia en las sociedades y economías (Naciones Unidas 2020). Sin embargo, los países no están desvalidos: tienen varias opciones en el ámbito de las políticas para abordar y mitigar esta crisis.

Los sistemas de protección social son una parte indispensable de una respuesta coordinada en materia de políticas para superar la crisis en curso, garantizando un acceso efectivo a la asistencia médica y apoyando al mismo tiempo la seguridad del empleo y de los ingresos para los más afectados. Además, incrementan la resiliencia, contribuyen a prevenir la

pobreza, el desempleo y la informalidad y son potentes estabilizadores económicos y sociales que pueden facilitar una pronta recuperación (OIT 2020b; SPIAC-B 2020)<sup>2</sup>. Al combinar las intervenciones en el ámbito de la salud con medidas de protección social, los gobiernos pueden responder eficazmente a la crisis<sup>3</sup>. A ese respecto, especialmente en los países con un amplio sector informal, los esfuerzos en el ámbito de las políticas deberían centrarse en la ampliación de la protección a las personas que aún carecen de ella (OIT 2020c; FAO 2020). El diálogo social y las consultas con los interlocutores sociales y otras partes interesadas son particularmente importantes para poder dar esas respuestas coordinadas en materia de políticas.

Las enseñanzas extraídas de anteriores crisis muestran que los países que cuentan con sistemas de salud y de protección social eficaces y que proporcionan una cobertura universal están mejor preparados para responder a la crisis causada por la COVID-19 y a sus repercusiones socioeconómicas. Tienen la capacidad institucional necesaria para ampliar relativamente rápido la escala de esos sistemas en respuesta a la crisis (OIT 2019d, 2017). A ese respecto, un piso de protección social definido a nivel nacional que garantice el acceso a la asistencia médica y por lo menos un nivel básico de seguridad de los ingresos a lo largo de toda la vida resulta crucial. De igual modo, los países que han aplicado una política fiscal anticíclica responsable — acumulando los superávits cuando la situación económica era estable — tienen probablemente una posición mucho más sólida para hacer frente a una recesión y proporcionar una mayor protección social mediante estímulos fiscales.

Sin embargo, los países que carecen de un sólido sistema de salud y de protección social deberán llevar a cabo políticas e intervenciones específicas y aumentar su capacidad institucional en circunstancias muy difíciles, lo que tendrá probablemente como resultado una respuesta limitada y tardía. En tales casos, el apoyo internacional será crucial para complementar los esfuerzos de los países a fin de adoptar medidas de urgencia para aumentar la capacidad del sistema de salud, ampliar el margen fiscal y desarrollar la necesaria capacidad institucional con objeto de evitar una grave crisis sanitaria.

<sup>1</sup> Descargo de responsabilidad: debido a las circunstancias excepcionales generadas por esta pandemia mundial, se ha producido una intensa actividad en numerosos países para adoptar medidas nacionales de respuesta a la crisis, por lo que no ha sido posible confirmar plenamente toda la información recogida en este documento en la legislación o los boletines oficiales.

<sup>2</sup> Las enseñanzas extraídas de la crisis financiera y económica de 2008 muestran que la protección social desempeñó un papel clave en la estabilización de los ingresos de los hogares y de la demanda agregada y contribuyó a la recuperación. Por ejemplo, se estima que la ampliación de los programas de protección social de los Estados Unidos tuvo un notable efecto multiplicador en la producción, mientras que el plan de estímulos fiscales de Australia, que incluía sólidos componentes en materia de protección social, fue fundamental para evitar una contracción del crecimiento económico del 1,3 por ciento entre 2008 y 2009 (OCDE 2009; OIT 2010, 2014, 2017).

<sup>3</sup> Las enseñanzas extraídas de anteriores brotes epidémicos, como los brotes de SRAS, SROM y Ébola, muestran que la falta de medidas de protección social en el contexto de una epidemia agrava la pobreza, el desempleo y la informalidad, lo que conduce a un círculo vicioso de exacerbada fragilidad.

## ► Foco en la protección social

Respuestas a la crisis causada por la COVID-19 en el ámbito de la protección social

A medida que evolucione, la crisis causada por la COVID-19 amenaza con frustrar el progreso económico y social de muchos países, incluidos sus logros asociados a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Al mismo tiempo, constituye una oportunidad y una «señal de alerta» para que los países prioricen las inversiones en sus sistemas de salud y de protección social a fin de ayudar a evitar o mitigar la crisis y fortalecer sus sistemas de protección social con miras a abordar mejor los desafíos en el futuro.

### Respuestas a la crisis causada por la COVID-19 en el ámbito de la protección social

Las respuestas nacionales a la crisis causada por la COVID-19 a través de políticas de protección social abarcan una amplia gama <sup>4</sup>. El Monitor de la Protección Social de la OIT ha contabilizado 548 medidas anunciadas en materia de protección social en 108 países y territorios entre el 1.º de febrero y el 17 de abril de 2020. Estas medidas abarcan varios ámbitos de la protección social (véase el gráfico 1).

En los siguientes apartados, se exponen los ámbitos prioritarios en materia de políticas y se incluyen ejemplos de diversos países <sup>5</sup> y enlaces a información más exhaustiva.

#### Acceso a la asistencia médica

En respuesta a la crisis causada por la COVID-19, muchos países han adoptado medidas destinadas a incrementar el acceso a una asistencia médica asequible, colmar las lagunas en la protección social de la salud y ampliar la protección financiera, por ejemplo:

- canalizando recursos fiscales adicionales hacia el sistema de salud para incrementar la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad de los servicios de salud para todos;
- mejorando la coordinación del sistema de salud, incluida la capacidad institucional y del personal, concediendo un papel central a la prestación pública de los servicios, a veces complementada con prestadores de servicios del sector privado que se rigen por la reglamentación pública (España, Reino Unido);
- integrando medidas de prevención, detección y tratamiento (incluida la telemedicina) en los paquetes de prestaciones de asistencia médica (China);
- fortaleciendo la protección financiera en relación con los gastos en atención médica, salvaguardando

y ampliando la cobertura de los mecanismos de protección social de la salud existentes y asegurando la universalidad y continuidad <sup>6</sup> de esa cobertura, por ejemplo, garantizando el tratamiento para los residentes extranjeros (Tailandia).

#### Prestaciones de enfermedad: garantizar la seguridad de los ingresos durante la licencia por enfermedad

La crisis causada por la COVID-19 ha puesto de manifiesto las graves lagunas en la cobertura de las prestaciones de enfermedad, dejando a un gran número de trabajadores, como los trabajadores por cuenta propia o en modalidades de empleo atípicas, sin licencia por enfermedad remunerada (OCDE 2020; OIT 2017; AISS 2020b). Ello constituye un desafío crucial para la salud pública y la seguridad de los ingresos, ya que los trabajadores que no pueden disfrutar de prestaciones de enfermedad y/o licencias por enfermedad remuneradas pueden verse forzados a presentarse en el trabajo, aunque estén enfermos o mostrarse reacios a autoaislarse, con la posibilidad de contagiar así el virus a colegas de trabajo y clientes. Esta cuestión reviste un carácter particularmente urgente, ya que afecta a numerosos trabajadores que se encuentran especialmente expuestos a la pandemia de COVID-19, como los trabajadores de la salud, de la limpieza, del transporte y de los servicios de reparto, así como los trabajadores domésticos. Muchos países han adoptado medidas de emergencia para colmar las lagunas en materia de protección, por ejemplo <sup>7</sup>:

- ampliando las prestaciones de enfermedad financiadas a través de los impuestos a los trabajadores que, de otro modo, no tendrían derecho a percibirlos (Alemania, Irlanda, Portugal, Reino Unido);
- asegurando el pago de las prestaciones de enfermedad en caso de cuarentena o autoaislamiento (Alemania, Austria, Francia, Reino Unido, Viet Nam);
- eliminando el período de espera para el pago de las prestaciones de enfermedad (Australia, Canadá, Portugal);
- suprimiendo el requisito de presentar un certificado de enfermedad (Austria, Japón).

<sup>4</sup> En el sitio web del Monitor de la Protección Social de la OIT sobre la COVID-19, se ofrece una visión de conjunto más detallada de las respuestas anunciadas por los distintos países. Véanse también Gentilini, Almenfi y Orton (2020), AISS (2020a) y OCDE (2020).

<sup>5</sup> Los ejemplos de los distintos países proporcionados no representan una lista exhaustiva.

<sup>6</sup> Con miras a asegurar, en particular, que las personas que tenían planes financiados por sus empleadores no pierdan la cobertura tras perder el empleo o ingresos.

<sup>7</sup> Para obtener más detalles, véase OIT (de próxima publicación, a)).

**Protección contra el desempleo evitando la pérdida de puestos de trabajo y apoyando a las personas que han perdido sus empleos**

Los programas de protección contra el desempleo proporcionan una herramienta fundamental para hacer frente a las devastadoras repercusiones en el empleo de una crisis que ya ha hecho peligrar millones de puestos de trabajo (OIT 2020a; OCDE 2020; AISS 2020). Ello incluye medidas destinadas a ayudar a las empresas a mantener los empleos de sus trabajadores, evitando así el desempleo, y aquellas destinadas a proporcionar una seguridad de los ingresos a los trabajadores desempleados, por ejemplo:



- apoyando a las empresas para que mantengan los empleos de sus trabajadores mediante prestaciones de reducción de la jornada de trabajo o de desempleo parcial (Alemania, Dinamarca, California (Estados Unidos), Francia, Italia, Japón, Países Bajos, Tailandia);
- facilitando el acceso a prestaciones por desempleo para los trabajadores que han perdido sus empleos y apoyándoles para que encuentren un nuevo puesto de trabajo, en algunos casos también ampliando esas prestaciones a los trabajadores por cuenta propia (Australia, Filipinas, Irlanda);
- proporcionando una ayuda de emergencia puntual a los trabajadores despedidos que no reúnan las condiciones para recibir el seguro de desempleo (Australia, Italia, Japón);
- coordinando la protección contra el desempleo con medidas destinadas a facilitar el acceso a servicios de empleo, por ejemplo, mediante la

intermediación laboral, el desarrollo de las competencias profesionales y las políticas activas del mercado de trabajo, para ayudar a las personas que buscan trabajo a encontrar un nuevo empleo (Hong Kong (China), República de Corea), incluido mediante el asesoramiento profesional en línea y la mediación laboral (Bélgica, Estonia).

**Prestaciones de vejez, invalidez y familiares**

Habida cuenta de la especial vulnerabilidad de los adultos mayores y de las personas con discapacidad, las prestaciones de vejez, invalidez y familiares desempeñan un papel especialmente importante para garantizar la seguridad de los ingresos de las personas afectadas por la crisis, por ejemplo:

- adelantando el pago de las prestaciones de vejez e invalidez y/o aumentando su nivel para garantizar al menos la prevención de la pobreza (Argentina, Perú, Ucrania);
- asegurando el acceso efectivo a servicios de salud, prestaciones de invalidez adecuadas y otras prestaciones de protección social para personas con discapacidad (Argentina, Hong Kong (China), Perú, Singapur);
- asegurando la continuidad del acceso a las prestaciones de invalidez, a la asistencia médica y a las ayudas para las personas con discapacidad (Australia, Francia);
- minimizando los riesgos de contaminación para los adultos mayores al ir a cobrar sus pensiones en las oficinas de pago (Perú)<sup>8</sup>.

**Apoyo a los ingresos a través de la asistencia social, las transferencias en efectivo u otro tipo de ayuda**

Habida cuenta del rápido agravamiento de las consecuencias económicas de la crisis causada por la COVID-19, muchos gobiernos han puesto en práctica medidas destinadas a apoyar los ingresos de la población mediante la asistencia social u otras prestaciones financiadas con los impuestos, por ejemplo<sup>9</sup>:

- mejorando la asistencia social que se presta a los actuales beneficiarios de ésta, mediante el adelanto del pago de las prestaciones y/o el aumento de sus niveles (Australia, Brasil, China, Malasia);
- flexibilizando los criterios de elegibilidad a fin de incrementar la cobertura (Irlanda, Reino Unido);
- adaptando las modalidades o condiciones de los regímenes de asistencia social, por ejemplo, los requisitos con respecto a la búsqueda de empleo (Australia), y facilitando el acceso a la asistencia social para nuevos beneficiarios (Irlanda, Nueva Zelanda);
- prestando un apoyo generalizado a los ingresos de todos los residentes mediante pagos puntuales (Hong Kong (China), Singapur);

<sup>8</sup> Para obtener más detalles, véase SIFAR, Universidad de East Anglia y HelpAge International (2020).

<sup>9</sup> Para obtener más detalles, véanse OIT (de próxima publicación b)) y Gentilini, Almenfi y Orton (2020).

## ► Foco en la protección social

Respuestas a la crisis causada por la COVID-19 en el ámbito de la protección social

- proporcionando otras prestaciones en efectivo y en especie, como alimentos o comidas (India, Jamaica), o transferencias en efectivo para asegurar el acceso a la alimentación (Distrito Federal (Brasil), Indonesia);
- prestando un apoyo adicional a la población especialmente vulnerable, como las personas sin hogar (El Salvador, España, Francia).

### Políticas sobre las licencias familiares y el cuidado

Con el cierre de guarderías, escuelas y universidades en más de 100 países, que afecta a más de 800 millones de niños y jóvenes (UNESCO 2020), las políticas sobre las licencias familiares han pasado ahora a un primer plano (UNICEF, OIT y ONU-Mujeres 2020). Éstas son especialmente importantes para apoyar a quienes no pueden acogerse al régimen de teletrabajo en una situación en la que muchas estructuras de apoyo están cerradas. Entre dichas políticas, cabe citar:

- la introducción o ampliación de las licencias familiares especiales para apoyar a los padres que trabajan y que se han visto afectados por el cierre de las escuelas (Francia, Italia), la concesión de subvenciones a los empleadores que otorguen licencias familiares remuneradas (Japón) y las transferencias en efectivo o la entrega de bonos para el cuidado de niños u otros servicios de acogida infantil, especialmente para los trabajadores del sector de la salud (Italia, Polonia, Portugal, República de Corea);
- el mantenimiento de instalaciones de acogida para los hijos de los trabajadores del sector de la salud (Austria, Francia, Países Bajos);
- la prestación de apoyo a las personas que proporcionan cuidados de larga duración a familiares de edad avanzada que pueden ser especialmente vulnerables al coronavirus.

### Modificación temporal del pago de las cotizaciones a la seguridad social y de los impuestos por parte de las empresas

Con objeto de aliviar los problemas de liquidez que sufren las empresas, muchos gobiernos han decretado la suspensión temporal del pago de las cotizaciones a la seguridad social y de los impuestos, o están adoptando otras medidas para permitir una mayor flexibilidad a ese respecto (OCDE 2020; OIT 2020c). Si bien estas medidas pueden proporcionar el alivio a corto plazo que tanto necesitan las empresas afectadas, es fundamental que no socaven la sostenibilidad fiscal futura de los presupuestos de los gobiernos y de las instituciones de seguridad social, especialmente en un momento en el que los sistemas de protección social deben satisfacer una mayor demanda.

Entre las medidas adoptadas, cabe destacar:

- la autorización de que las empresas aplacen el pago de las cotizaciones a la seguridad social y de los impuestos (China, Francia, Hungría, Tailandia, Viet Nam);

- la suspensión de ciertos impuestos a las pequeñas empresas y la supresión de las medidas de ejecución y de las sanciones por retrasos en los pagos (Alemania, Reino Unido).

### Adaptación de los procedimientos administrativos y de los mecanismos de prestación de los servicios

La crisis causada por la COVID-19 también ha tenido importantes repercusiones en la forma en que se administran y proporcionan los servicios y prestaciones. Entre las medidas adoptadas, cabe destacar:

- la agilización del tratamiento de las solicitudes o del procesamiento de los reembolsos y del consiguiente pago de las prestaciones (Australia, Canadá, Reino Unido);
- la supresión de la obligación de las consultas en persona y el fomento del uso de los servicios en línea (China, Irlanda, Reino Unido), así como la prestación de apoyo por teléfono a las personas que no tienen acceso a las aplicaciones en línea;
- la adaptación de las modalidades de pago para evitar aglomeraciones y riesgos más elevados en las oficinas de pago (Sudáfrica).

### Consideraciones en materia de políticas

La pandemia de COVID-19 nos recuerda dolorosamente que, en nuestro mundo interconectado, una debilidad en el sistema de salud y de protección social de una nación plantea un riesgo para la salud pública en todo el mundo. Las desigualdades mundiales en el ámbito de la salud deben abordarse de forma prioritaria. Así, esta crisis ha puesto nuevamente de manifiesto la importancia de asegurar el acceso universal a sistemas de protección social que proporcionen prestaciones adecuadas e integrales y que satisfagan las necesidades de la población. Los países que en estos últimos decenios han invertido los recursos adecuados en el establecimiento de sistemas de salud y de protección social universales se encuentran probablemente en mejores condiciones para responder a la crisis causada por la COVID-19, mientras que otros percibirán la importancia de hacerlo para poder afrontar mejor la crisis actual y capear las crisis futuras. Las normas de la OIT sobre seguridad social proporcionan importantes orientaciones a este respecto (véase el recuadro 1).

Este nuevo reconocimiento debería alentar un incremento de la cooperación mundial con miras a la adopción de sistemas de protección social universales en todo el mundo. De esta crisis pueden desprenderse varias observaciones y recomendaciones en materia de políticas.

► **Foco en la protección social**

Respuestas a la crisis causada por la COVID-19 en el ámbito de la protección social

► **Recuadro 1. Normas de la OIT sobre seguridad social y su pertinencia para responder a la crisis causada por la COVID-19**

En las normas de la OIT sobre seguridad social, así como en las normas conexas, se establecen principios básicos y parámetros fundamentales para hacer efectivo el derecho humano a la seguridad social. Dichas normas son el resultado de un consenso tripartito internacional y tienen la finalidad de asegurar la estabilidad y la sólida gobernanza de los sistemas nacionales de protección social, para que puedan proporcionar una asistencia médica adecuada y una seguridad de los ingresos a lo largo de toda la vida (OIT 2017, 2019d, 2019a). Asimismo, son fundamentales para orientar las medidas de respuesta y asegurar la protección de todas las personas que la necesitan. Estas normas se basan en el reconocimiento de que la seguridad social es un derecho individual y de que el Estado tiene la responsabilidad general de garantizar que se proporcionen las debidas prestaciones y se asegure la sostenibilidad de los sistemas de protección social. De hecho, en todo el mundo, los Estados se han movilizado para coordinar una respuesta a la crisis actual, a fin de proteger a la población y reducir las repercusiones sociales y económicas de la crisis.

Para que los Estados puedan cumplir eficazmente esta responsabilidad general, en las normas de la OIT se les exhorta a «adoptar todas las medidas necesarias a este efecto» de manera oportuna. Para hacer realidad el derecho universal a la seguridad social es necesario que todas las personas tengan acceso a la asistencia médica y a la seguridad de los ingresos siempre que lo necesiten, priorizando a las personas especialmente vulnerables. Al mismo tiempo, los Estados tienen la responsabilidad de salvaguardar y restablecer la viabilidad a largo plazo del sistema de protección social, incluso — si las condiciones lo permiten — cancelando todas las deudas anteriores contraídas por el Estado y previendo asignaciones presupuestarias adecuadas para cubrir los compromisos futuros del Estado en relación con la seguridad social. La participación de los representantes de los empleadores y de las personas protegidas en estas decisiones es esencial.

Entre las normas pertinentes, cabe destacar el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), y la Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017 (núm. 205).

En la Recomendación núm. 205 se insta a los Miembros a que, en sus respuestas a las situaciones de crisis, adopten las siguientes medidas tan pronto como sea posible:

- 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;
- 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
- 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.

En dicha Recomendación también se establece que, a fin de prevenir las crisis, posibilitar la recuperación y potenciar la resiliencia, los Miembros deberían establecer, restablecer o mantener pisos de protección social y procurar cerrar las brechas de cobertura, teniendo en cuenta el Convenio núm. 102, la Recomendación núm. 202, y otras normas internacionales del trabajo pertinentes.

**Fortalecimiento de la protección social en el marco de políticas coordinadas de respuesta a la crisis**

Para que los sistemas de protección social puedan desempeñar su cometido en el marco de las políticas coordinadas de respuesta a la crisis, es fundamental tener en cuenta las siguientes consideraciones.

- Los países que cuentan con sólidos sistemas de salud y de protección social pueden reaccionar rápidamente, aumentando la escala de los mecanismos de protección existentes y ampliándolos y adaptándolos para abarcar segmentos de la población que antes no estaban cubiertos.
- Para asegurar una respuesta adecuada e inmediata a la crisis, debería ofrecerse apoyo internacional con carácter urgente a los países que no tienen sistemas de salud y de protección social suficientemente sólidos (Naciones Unidas 2020).
- Los países deberían priorizar el apoyo a las personas particularmente vulnerables a la crisis, incluidos los trabajadores en la economía informal; velar por que se atiendan sus necesidades inmediatas, en particular el acceso a la asistencia médica y el apoyo a los ingresos; y también adoptar medidas prácticas, por ejemplo, proporcionar alimentos y jabón o colocar instalaciones para lavarse las manos en los espacios públicos (Alfers 2020).
- La protección social no puede reducirse a una respuesta provisional, con redes de protección únicamente residuales, transitorias y fragmentadas que se suman a las soluciones de mercado para quienes se las pueden permitir: las políticas destinadas a responder a la crisis también deberían contribuir a lograr la cobertura sanitaria universal y a establecer sistemas de protección social universales, incluidos pisos de protección social, en consonancia con las metas 1.3 y 3.8 de los ODS (Naciones Unidas 2019; PSU2030 2019; OIT 2019d).

## ► Foco en la protección social

Respuestas a la crisis causada por la COVID-19 en el ámbito de la protección social

- La eficacia de las respuestas a la crisis depende de que se mantenga un diálogo social continuado y de que los interlocutores sociales y otras partes interesadas participen sustancialmente en el tratamiento de las causas y consecuencias de la crisis, así como de que se asegure una respuesta rápida que propicie la recuperación y la estabilidad social (OIT 2020a); habida cuenta de las considerables repercusiones de la crisis en los trabajadores y sus familias, así como en las empresas, la responsabilidad conjunta será crucial para ayudar a fomentar la estabilidad (OIE y CSI 2020).
- Teniendo en cuenta que las mujeres y las niñas se han visto especialmente afectadas por la crisis, es fundamental que se asegure la incorporación de las consideraciones de género a las respuestas en materia de políticas.
- Las respuestas a la crisis causada por la COVID-19 en el ámbito de la protección social deberían coordinarse con las demás políticas económicas y sociales, incluidas las políticas de empleo y del mercado de trabajo, y con las políticas destinadas a promover la seguridad y salud en el trabajo.

### Garantizar la financiación sostenible y equitativa de la protección social en tiempos de crisis y después de la crisis

Los sistemas de protección social desempeñan un papel importante en la movilización de recursos para responder a la crisis causada por la COVID-19. No obstante, es necesario considerar también su sostenibilidad a largo plazo. En particular:

- Los sistemas de protección social robustos tienen reservas financieras para hacer frente al doble desafío de un incremento de los gastos y de una reducción de los ingresos. No obstante, una crisis de gran envergadura puede exigir la asignación de importantes fondos adicionales para la protección social, a fin de asegurar que se proporcionen servicios y prestaciones integrales y adecuados a todas las personas que los necesiten. Una vez que las repercusiones inmediatas de la crisis hayan quedado atrás, será necesario reponer esas reservas financieras mediante estructuras de financiación sostenibles y equitativas, generalmente basadas en una combinación de impuestos y cotizaciones a la seguridad social, así como en un marco flexible de políticas macroeconómicas.
- En los países que aún no cuentan con sistemas de salud y de protección social suficientemente sólidos, deberán desplegarse esfuerzos adicionales para asegurar una respuesta inmediata a la crisis y las inversiones necesarias a fin de reforzar su sistema de protección social. Algunos países podrían necesitar un apoyo externo temporal para asegurar las inversiones necesarias en salud, educación y protección social y ampliar su margen fiscal a fin de establecer sólidos sistemas de salud y de protección social (FMI 2019).
- Al establecer sus planes de estímulos fiscales, los gobiernos deberían esforzarse por asegurar un

razonable equilibrio entre la asignación de apoyo financiero proporcional a las empresas que mantengan los empleos de sus trabajadores y la asignación de apoyo a los ingresos y a los servicios de empleo para quienes han perdido sus puestos de trabajo. Además, existen otras necesidades en el ámbito de la protección social, por ejemplo, con respecto a las prestaciones de enfermedad (especialmente para quienes no están amparados por las disposiciones legales relativas a las licencias por enfermedad remuneradas), la asistencia social y — lo que es más importante aún — el acceso efectivo a la asistencia médica.

- Las enseñanzas extraídas de anteriores crisis muestran que los primeros signos de recuperación suelen ir acompañados de medidas de austeridad y de saneamiento de las cuentas públicas que pueden socavar los avances logrados. Es fundamental que los países mantengan las medidas de protección social y el gasto social cuando concluya la crisis médica puntual, a fin de asegurar que se proteja a la población de las consecuencias económicas y sociales adversas que pueden materializarse más tarde, así como de toda crisis futura. Asimismo, dado que las medidas de respuesta a la crisis han incluido la suspensión temporal o la reducción de las cotizaciones a la seguridad social y de los impuestos, deberán adoptarse medidas adecuadas para asegurar la sostenibilidad financiera de los sistemas de protección social, garantizando al mismo tiempo la adecuación de sus prestaciones.

### Prepararse para el futuro

La crisis causada por la COVID-19 ha servido de señal de alarma, destapando graves lagunas en los sistemas de protección social en diversos lugares del mundo. Los gobiernos, en colaboración con los interlocutores sociales y otras partes interesadas, deberían aprovechar esta oportunidad para fortalecer sus sistemas de protección social, incluidos los pisos de protección social, como piedra angular de la estructura de políticas sociales y económicas nacionales. En particular:

- La ventaja comparativa de un sistema de protección social universal que ampara a toda la población es que está automáticamente preparado para proteger a todas las personas afectadas por una crisis. Las transferencias de protección social se pueden ampliar prontamente y con una relativa facilidad administrativa. En crisis complejas, imprevisibles y que evolucionan rápidamente, como la causada por la COVID-19, la universalidad es preferible a la adopción de medidas específicas. Lo anterior resulta especialmente cierto cuando la capacidad para definir a los distintos destinatarios es más limitada y cuando una proporción muy elevada de la población es vulnerable. La universalidad tiene más sentido en términos prácticos que la adopción de medidas específicas para orientar «de forma efectiva» las

## ► Foco en la protección social

Respuestas a la crisis causada por la COVID-19 en el ámbito de la protección social

intervenciones, cuyas limitaciones están bien documentadas.

- Es fundamental que los sistemas de protección social estén bien preparados para responder a una crisis, ya sea ésta debida a una epidemia, al cambio climático o a perturbaciones económicas. Ello requiere invertir constantemente en la ampliación del alcance y la adecuación de sistemas de protección social universales<sup>10</sup> y asegurar que éstos se integren en los marcos jurídicos y de políticas nacionales y se financien de manera equitativa y sostenible sobre la base de la amplia cobertura conjunta de los riesgos y de la solidaridad. Las normas internacionales sobre seguridad social proporcionan orientaciones fundamentales a este respecto (OIT 2019a).
- La crisis ha incrementado la sensibilización política y pública de la importancia de la protección social y de la necesidad de que todo el mundo pueda disponer de asistencia médica y protección social adecuadas, *ex ante*, a fin de poder hacer frente a las crisis, por ejemplo, debidas a una pandemia. Para ello, es necesario reafirmar los principios de la solidaridad social que sustentan la protección social universal y su centralidad para lograr sociedades justas desde un punto de vista social (OIT 2019e).
- La crisis causada por la COVID-19 ha puesto de manifiesto las preocupantes consecuencias de las brechas en materia de cobertura y adecuación en la protección social para algunas categorías de trabajadores, como los trabajadores a tiempo parcial, los trabajadores con contratos temporales y los trabajadores por cuenta propia. Ello ha resaltado la importancia de asegurar una cobertura adecuada de la protección social para los trabajadores en todas las formas de empleo, que se adapte a sus circunstancias, en consonancia con las normas internacionales sobre seguridad social y la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo<sup>11</sup>. Éste es el caso, en particular, de las prestaciones que tienen una escasa cobertura y que a menudo se pasan por alto, como las prestaciones de enfermedad y la protección contra el desempleo. La crisis ha acelerado reformas muy necesarias, apremiando a muchos gobiernos a ampliar temporalmente la protección social a grupos que carecían de ella, mediante la introducción de medidas y leyes extraordinarias. De cara al futuro, las medidas provisionales deberían transformarse en mecanismos de protección social sostenibles para esas categorías de trabajadores, sobre la base de una distribución justa de los costos entre los empleadores, los trabajadores y los gobiernos, asegurando su conformidad con la legislación laboral y sobre seguridad social (OIT 2016, 2019b; OCDE 2018,

2019, 2020a). Este es un importante paso para promover el trabajo decente y apoyar la transición de la economía informal a la economía formal.

La protección social debe considerarse como una inversión y no como un costo adicional. Las enseñanzas extraídas de anteriores crisis han confirmado el papel fundamental que desempeña la protección social como amortiguador social y estabilizador económico, lo que es vital para el buen funcionamiento de la sociedad. El papel positivo de la protección social como herramienta esencial para mitigar las consecuencias negativas de una crisis está bien documentado. Si recibe el apoyo adecuado en esta crisis, su valor quedará claramente patente una vez más.

## Referencias

- AISS. 2020a. «Coronavirus – Respuestas de la Seguridad Social», Ginebra: Asociación Internacional de la Seguridad Social.
- . 2020b. «Crisis del COVID-19: una atención renovada a los regímenes de prestaciones de enfermedad», Asociación Internacional de la Seguridad Social.
- Alfers, Laura. 2020. «Pandemic: Informal workers urgently need income replacement — and more protections». *Empowering Informal Workers, Securing Informal Livelihoods* (blog). 23 de marzo de 2020.
- Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo. 2019. «Trabajar para un futuro más prometedor». Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- Diwakar, Vidya. 2020. «From pandemics to poverty: the implications of coronavirus for the furthest behind». ODI. 3 de octubre de 2020.
- FAO. 2020. «Social protection and COVID-19 response in rural areas». Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- FMI. 2019. «Una estrategia para la participación del FMI en el gasto social». Washington D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- . 2020. *Perspectivas de la Economía Mundial* (abril), Washington D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- Gentilini, Ugo, Mohamed Almenfi y Ian Orton. 2020. «Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures (Updated 10 April)».
- Naciones Unidas. 2019. «Declaración política de la reunión de alto nivel sobre la cobertura sanitaria universal. 'Cobertura sanitaria universal: avanzando juntos para construir un mundo más saludable' (A/RES/74/2)». Asamblea General de las Naciones Unidas.
- . 2020. «Shared Responsibility, Global Solidarity: Responding to the Socio-Economic Impacts of COVID-19». Nueva York: Naciones Unidas.
- OCDE. 2009. «Perspectivas del empleo 2009: Hacer frente a la crisis del empleo». París.

<sup>10</sup> La Alianza Mundial para la Protección Social Universal (USP2030) ayuda a los países a diseñar y aplicar sistemas de protección social universales y sostenibles, en consonancia con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en particular la meta 1.3 del ODS.

<sup>11</sup> Véanse también: Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo (2019) y OIT (2019c).

## ► Foco en la protección social

### Respuestas a la crisis causada por la COVID-19 en el ámbito de la protección social

- . 2018. «The Future of Social Protection: What Works for Non-Standard Workers?» París: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.
- . 2019. «The Future of Work: OECD Employment Outlook 2019». París: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.
- . 2020. «Supporting people and companies to deal with the Covid-19 virus: Options for an immediate employment and social-policy response». París: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.
- OIE y CSI. 2020. «Declaración conjunta sobre el COVID-19». Organización Internacional de Empleadores y Confederación Sindical Internacional».
- OIT. 2010. «World Social Security Report 2010/11: Providing Coverage in the Time of Crisis and Beyond». Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- . 2014. «Informe Mundial sobre la Protección Social 2014-2015: Hacia la recuperación económica, el desarrollo inclusivo y la justicia social». Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- . 2016. «Non-Standard Employment around the World: Understanding Challenges, Shaping Prospects». Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- . 2017. «Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible». Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- . 2019a. «Construir sistemas de protección social: Normas internacionales e instrumentos de derechos humanos». Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- . 2019b. «Extending Social Security Coverage to Workers in the Informal Economy: Lessons from International Experience». Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- . 2019c. «Extending Social Security to the Self-Employed: Lessons from International Experience». Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- . 2019d. «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)». Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- . 2019e. «Universal Social Protection: Key concepts and international framework». Protección social para todos. Nota informativa. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- . 2020a. «Observatorio de la OIT: El COVID-19 y el mundo del trabajo. Segunda edición. Estimaciones actualizadas y análisis». Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- . 2020b. «El COVID-19 y el mundo del trabajo: Repercusiones y respuestas». Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- . 2020c. «Social protection responses to the COVID-19 crisis: Country responses in Asia and the Pacific». Bangkok y Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- . De próxima publicación a). «COVID 19 Health Crisis: The Need for Sickness Benefit during Sick Leave and Quarantine». Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- . De próxima publicación b). «Non-contributory benefits in the COVID-19 crisis: Country responses and policy considerations». Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- SIFAR, Universidad de East Anglia y HelpAge International. 2020. «Guidelines on Administering Pension Payments in the Context of the COVID-19 Pandemic».
- SPIAC-B. 2020. «A Joint Statement on the Role of Social Protection in Responding to the COVID-19 Pandemic». Nueva York: Junta Interinstitucional de Cooperación en Materia de Protección Social.
- Sumner, Andy, Chris Hoy y Eduardo Ortiz-Juarez. 2020. «Estimates of the impact of Covid-19 on global poverty», WIDER Working Paper 2020/43, Helsinki: UNU-WIDER.
- UNCTAD. 2020. «Coronavirus: Can policymakers avert a trillion-dollar crisis? » Ginebra: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.
- UNESCO. 2020. «Interrupción educativa y respuesta al COVID-19». UNESCO. 18 de marzo de 2020.
- UNICEF, OIT y ONU-Mujeres. 2020. «Family-Friendly Policies and Other Good Workplace Practices in the Context of COVID-19: Key steps employers can take». Nueva York y Ginebra: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Organización Internacional del Trabajo y Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres.
- USP2030. 2019. «Unidos para lograr la protección social universal en 2030 (USP2030) — Llamado a la acción —». Ginebra: Alianza Mundial para la Protección Social Universal.

#### Departamento de Protección Social de la OIT

- Contacto: [socpro@ilo.org](mailto:socpro@ilo.org)
- Sitio web de la OIT: [www.ilo.org](http://www.ilo.org)
- Plataforma de protección social: [www.social-protection.org](http://www.social-protection.org)

Consulte nuestros sitios web para obtener actualizaciones periódicas sobre la respuesta del mundo del trabajo a la crisis causada por la COVID-19.

- <http://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/lang-es/index.htm>
- <https://www.social-protection.org/gimi/ShowWiki.action?lang=ES&id=62>