

Resumen ejecutivo



Organización  
Internacional  
del Trabajo

# INFORME MUNDIAL SOBRE LA PROTECCIÓN SOCIAL

La protección social universal  
para alcanzar los Objetivos  
de Desarrollo Sostenible

2017-2019

# Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019

## La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible

### Resumen ejecutivo

La protección social, o seguridad social, es un derecho humano definido como un conjunto de políticas y programas diseñados para reducir y prevenir la pobreza y la vulnerabilidad en todo el ciclo de vida. Abarca los beneficios familiares y por niño, las prestaciones de maternidad, desempleo, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, así como las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes, y la protección de la salud. Los sistemas de protección social abordan todas estas ramas mediante una combinación de regímenes contributivos (seguro social) y de prestaciones no contributivas financiadas con impuestos, en particular la asistencia social.

La protección social desempeña un papel decisivo en el logro del desarrollo sostenible, la justicia social y el derecho humano a la seguridad social para todos. Las políticas de protección social constituyen elementos esenciales de las estrategias nacionales de desarrollo para reducir la pobreza y la vulnerabilidad en todo el ciclo de vida, y respaldar el crecimiento inclusivo y sostenible. Las políticas de protección social aumentan los ingresos de los hogares, impulsan la productividad y el desarrollo humano, aumentan la demanda interna, facilitan la transformación estructural de la economía y promueven el trabajo decente.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) adoptados por todos los países del mundo en la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2015 reflejan el compromiso de los países de «implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos» o pisos de protección social, a fin de reducir y prevenir la pobreza (meta 1.3 de desarrollo sostenible). Este compromiso

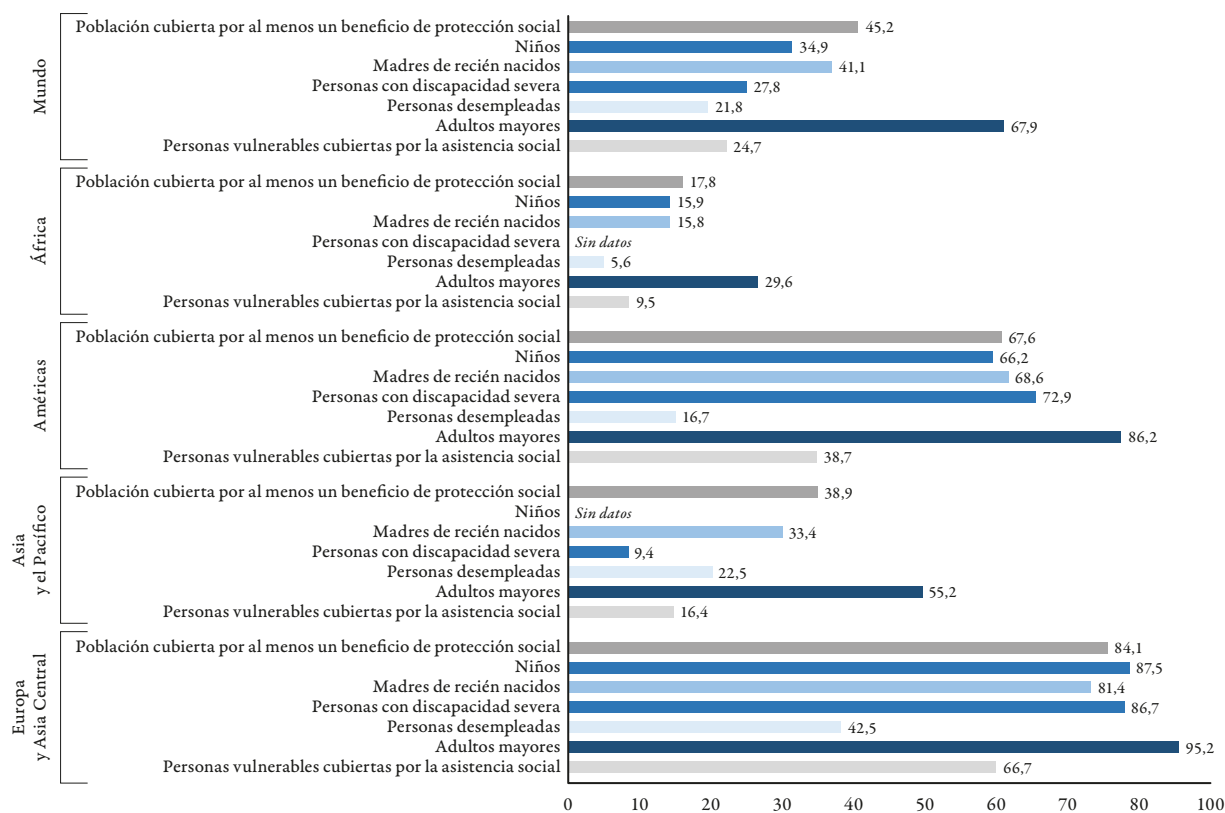
con la universalización reafirma el acuerdo mundial de extender la seguridad social alcanzado por la Recomendación sobre los pisos de protección social núm. 202, adoptada en 2012 por los representantes de los gobiernos y de las organizaciones de trabajadores y de empleadores de todos los países.

El presente informe de la OIT ofrece una visión general de las tendencias recientes de los sistemas de protección social, incluidos los pisos de protección social. Siguiendo un enfoque del ciclo de vida, analiza la situación actual de la protección social de los niños, las mujeres y los hombres en edad de trabajar, y de los adultos mayores. El informe presenta información actualizada, incluye una amplia gama de datos mundiales, regionales y nacionales sobre cobertura, prestaciones y el gasto público en protección social. Asimismo, se presentan nuevas estimaciones sobre la cobertura efectiva de la protección social, a efectos del seguimiento y monitoreo del progreso de los sistemas de protección social, incluidos los pisos de protección social, proporcionando así la base de referencia de 2015 para el indicador ODS 1.3.1.

#### Aspectos destacados del informe:

- Pese al importante avance conseguido en la extensión de la protección social en muchos países del mundo, el derecho humano a la seguridad social sigue sin realizarse para la mayoría de la población mundial. Solo el 45 por ciento tiene cobertura efectiva por al menos un beneficio de protección social, mientras que el 55 por ciento restante –unos 4000 millones de personas– no tienen protección alguna (gráfico 1).

Gráfico 1. Indicador 1.3.1 de los ODS: cobertura efectiva de protección social; estimaciones mundiales y regionales, por grupo de población (porcentaje)

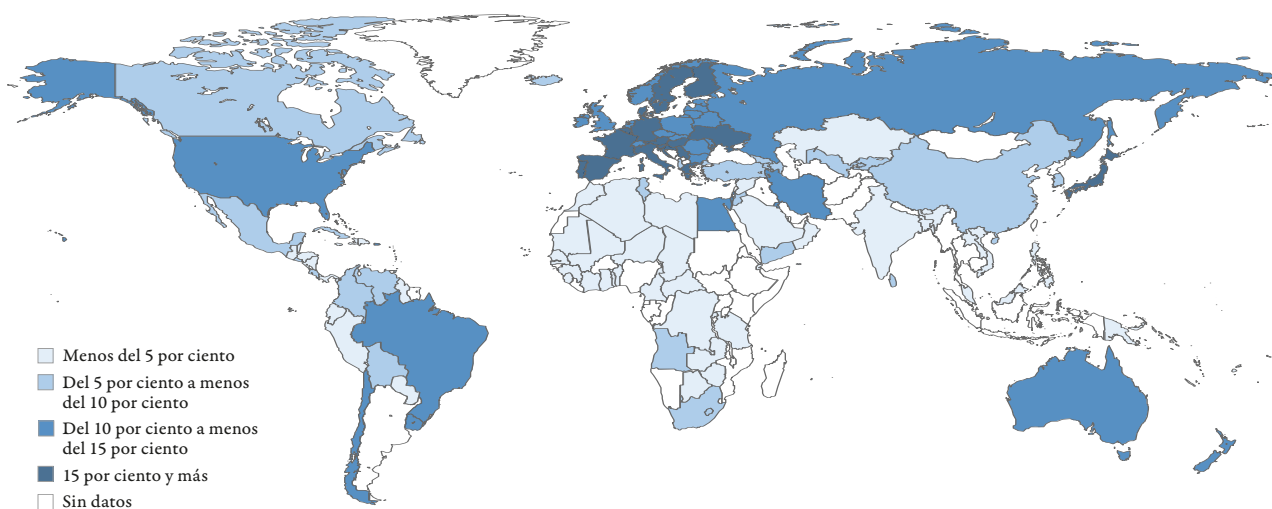


Notas: *Población cubierta por al menos un beneficio de protección social (cobertura efectiva)*: proporción de la población total que percibe una prestación monetaria contributiva o no contributiva, o que cotiza activamente a un régimen de seguridad social como mínimo. *Niños*: relación entre hijos/familias que perciben prestaciones monetarias por hijo/familiares con respecto al número total de hijos/familias con hijos. *Madres de recién nacidos*: relación entre mujeres beneficiarias de prestaciones monetarias de maternidad y mujeres que han dado a luz el mismo año. *Personas con discapacidad severa*: relación entre personas beneficiarias de prestaciones monetarias de discapacidad y personas con discapacidad severa. *Personas desempleadas*: relación entre personas beneficiarias de prestaciones monetarias de desempleo y el número total de personas desempleadas. *Adultos mayores*: relación entre personas que superan la edad legal de jubilación y que perciben una pensión de vejez (contributiva o no contributiva), y personas que superan la edad legal de jubilación. *Personas vulnerables cubiertas por la asistencia social*: relación entre personas beneficiarias de asistencia social y número total de personas vulnerables (definidas como niños y adultos sin derecho a prestaciones contributivas y personas que superan la edad de jubilación que no perciben una prestación contributiva (pensión)).

Fuentes: OIT, Base de Datos Mundial sobre la Protección Social, basada en la Encuesta de Seguridad Social (SSI); ILOSTAT; fuentes nacionales.

- Las estimaciones de la OIT también indican que solo el 29 por ciento de la población mundial está protegida por un sistema de seguridad social integral que abarca toda la gama de prestaciones, desde beneficios familiares hasta pensiones de vejez, y que la amplia mayoría de la población mundial –el 71 por ciento, o 5200 millones de personas– tiene solo una cobertura parcial o ninguna.
- Los déficits de cobertura guardan relación con una remarcable falta de inversión en protección social, en particular en África, Asia y los Estados Árabes (gráfico 2).
- La falta de protección social deja a las personas expuestas a la pobreza, las desigualdades y la exclusión social en todo el ciclo de vida, y en consecuencia representa un obstáculo importante para el desarrollo económico y social.
- Los ODS instan a la protección social universal. En particular, los gobiernos son responsables de garantizar, como parte de sus sistemas de protección social, al menos un nivel mínimo de seguridad social –un piso de protección social– a todas las personas. Aunque muchos países ya han alcanzado la protección social universal, hace falta redoblar los esfuerzos para extender la cobertura y asegurar un nivel adecuado de beneficios.

Gráfico 2. Gasto público en protección social (excluida la salud); año más reciente con datos disponibles (porcentaje del PIB)



Fuente: OIT, Base de Datos Mundial sobre la Protección Social, basada en la Encuesta de Seguridad Social (SSI).

## La protección social de la infancia

Las transferencias destinadas a las familias y los hijos, monetarias o en especie, son decisivas para hacer efectivos los derechos del niño, pues evitan caer en la pobreza, previenen la mortalidad infantil, propician la salud y el bienestar, mejoran el acceso a bienes y servicios esenciales, y reducen el trabajo infantil. Así pues, la protección social permite que los niños desarrollen todo su potencial y gocen de un nivel de vida adecuado.

### Aspectos destacados:

- Solo el 35 por ciento de los niños tiene un acceso efectivo a la protección social. Se dan importantes disparidades entre regiones: a nivel mundial, casi dos terceras partes de los niños –1300 millones de niños– carecen de cobertura; la mayoría de ellos vive en África y Asia.
- En promedio, el gasto en prestaciones familiares y por hijos de entre 0 y 14 años de edad representa el 1,1 por ciento del PIB, lo cual indica un déficit notable de inversión en la infancia; ello no solo afecta al bienestar general y el desarrollo a largo plazo de los niños, sino también al futuro desarrollo económico y social del país en el que viven.
- En las últimas décadas, en los países de ingresos bajos y de ingresos medios se han extendido las transferencias monetarias; algunos han logrado la protección social universal de los niños (por ejemplo, Argentina,

Brasil, Chile, Mongolia). Sin embargo, los niveles de la cobertura y de las prestaciones suelen ser insuficientes en la mayoría de países.

- Algunos países están implementando políticas de austeridad o consolidación fiscal que reducen la protección social de la infancia y la focalizan exclusivamente en los más pobres, suprimiendo los beneficios de muchos niños vulnerables. En vez de austeridad, se requiere aumentar las medidas que permitan atender adecuadamente las necesidades de las familias y los hijos, extendiendo la cobertura y las prestaciones de protección social en conformidad con la meta 1.3 de los ODS.

## La protección social de las mujeres y de los hombres en edad de trabajar: prestaciones de maternidad y de discapacidad; protección en caso de accidentes laborales, enfermedad profesional y desempleo

La protección social desempeña un papel fundamental para garantizar la seguridad de los ingresos de las mujeres y de los hombres en edad de trabajar. Las prestaciones consisten en asistencia de maternidad o desempleo, protección en caso de enfermedad profesional o accidente laboral y pensiones de discapacidad. Este sistema propicia la estabilidad de los ingresos en los hogares y la demanda agregada, fortalece el capital humano y promueve el trabajo decente y productivo. Además, la protección social facilita la transformación

estructural de las economías y los mercados de trabajo, y favorece el crecimiento económico inclusivo y sostenible.

#### Aspectos destacados:

- La cobertura de la protección social de las personas en edad de trabajar sigue siendo limitada. A pesar del muy demostrado impacto positivo de la ayuda a las mujeres embarazadas, solo el 41,1 por ciento de las madres de recién nacidos reciben una prestación de maternidad, mientras que 83 millones quedan sin cobertura.
- Solo el 21,8 por ciento de los trabajadores desempleados tienen derecho a prestaciones de desempleo; 152 millones no tienen cobertura.
- La proporción de la fuerza de trabajo que tiene acceso efectivo a protección en caso de accidentes laborales y enfermedades profesionales es minoritaria.
- Los nuevos datos de la OIT también indican que, a nivel mundial, solo el 27,8 por ciento de las personas con discapacidad severa perciben una prestación de invalidez.
- Las estimaciones sobre el gasto público indican que, a nivel mundial, solo el 3,2 por ciento del PIB se gasta en protección social para las personas en edad de trabajar, pese a que este grupo representa una gran proporción de la población mundial.
- La cobertura universal efectiva de la maternidad se ha logrado en Ucrania y Uruguay; otros países en desarrollo, como Argentina, Colombia, Mongolia y Sudáfrica han logrado un avance apreciable. También Brasil, Chile y Mongolia cuentan con prestaciones de discapacidad universales. Sin embargo, en muchos otros países sigue habiendo déficits de cobertura significativos y las prestaciones son insuficientes.
- En el marco de la consolidación fiscal o de políticas de austeridad, una serie de países están reduciendo la protección de las mujeres y de los hombres en edad de trabajar, focalizando las prestaciones exclusivamente en los más pobres y privando de protección social a muchas personas cuando más la necesitan.
- Dados los problemas observados recientemente en el mercado laboral, tales como el persistente desempleo y subempleo, la prevalencia del empleo precario y el empleo informal, así como el aumento del número de trabajadores pobres, los sistemas de protección social, incluidos los pisos de protección social, constituyen

políticas esenciales para garantizar la seguridad de los ingresos y el trabajo decente, especialmente en los casos en que están bien coordinadas con políticas de empleo, salariales y fiscales.

### La protección social de las mujeres y de los hombres mayores

Las pensiones de los adultos mayores son la forma de protección social más extendida en el mundo, y el elemento fundamental de la meta 1.3 de los ODS.

#### Aspectos destacados:

- A nivel mundial, el 68 por ciento de las personas que superan la edad de jubilación perciben una pensión de vejez; este porcentaje se debe a la importante extensión de las pensiones contributivas y no contributivas en muchos países de ingresos bajos y de ingresos medios.
- Varios países han conseguido la cobertura universal de las pensiones, entre ellos, Argentina, Belarús, Bolivia (República Bolivariana de), Botswana, Cabo Verde, China, Georgia, Kirguistán, Lesotho, Maldivas, Mauricio, Mongolia, Namibia, Seychelles, Sudáfrica, Swazilandia, Timor-Leste, Trinidad y Tabago, Ucrania, Uzbekistán y Zanzíbar (República Unida de Tanzania). Otros países en desarrollo, como Armenia, Azerbaiyán, Brasil, Chile, Kazajistán, Tailandia y Uruguay están próximos a conseguirla.
- Ahora bien, el nivel de las prestaciones suele ser bajo y no alcanza para que los adultos mayores salgan de la pobreza. La suficiencia de las pensiones sigue siendo un problema en muchos países.
- El gasto en pensiones y demás prestaciones para los adultos mayores representa el 6,9 por ciento del PIB en promedio y existen grandes diferencias entre regiones.
- En muchos países, la consolidación fiscal y la presión a favor de la austeridad siguen poniendo en peligro la suficiencia de las pensiones a largo plazo; teniendo en cuenta el envejecimiento de la población, es preciso mantener un adecuado equilibrio entre sostenibilidad y equidad.
- Se observa una tendencia a revertir la privatización de las pensiones: las políticas de privatización en décadas anteriores no arrojaron los resultados previstos, y países como Argentina, Bolivia (República



Bolivariana de), Hungría, Kazajstán y Polonia están restableciendo los sistemas públicos basados en la solidaridad.

## Hacia la cobertura de salud universal

La cobertura de salud universal, que da acceso al menos a la atención de salud esencial, incluso a los cuidados de larga duración, es fundamental para conseguir los ODS, en particular el ODS 3.

### Aspectos destacados:

- Las estimaciones de la OIT indican que el derecho a la salud sigue sin ser realizado en muchos lugares del mundo, en especial en las zonas rurales, donde el 56 por ciento de la población carece de la cobertura de salud, frente al 22 por ciento de la población urbana.
- Se estima que se necesitan unos 10 millones en personal de salud para lograr la cobertura de salud universal a nivel mundial y garantizar la seguridad de la población, en particular por lo que respecta a enfermedades infecciosas como el ébola. El déficit de 7 millones de trabajadores de salud calificados en las zonas rurales y el elevado déficit de gasto de salud per cápita se añaden a estas desigualdades entre la población urbana y la población rural. Para extender la protección de la salud es fundamental asegurar la igualdad de acceso a servicios asistenciales de calidad y una financiación basada en criterios de solidaridad.
- Los cuidados de larga duración son especialmente necesarios para los adultos mayores con posibilidades limitadas de valerse por sí mismos debido a trastornos físicos o mentales. La cobertura de esos cuidados excluye a más del 48 por ciento de la población mundial, siendo las mujeres las más gravemente afectadas. Otro 46,3 por ciento de la población de edad en el mundo está en gran medida excluida de los cuidados de larga duración a causa de las estrictas reglamentaciones, que exigen que los adultos mayores sean pobres para tener derecho a estos servicios. Solo el 5,6 por ciento de la población mundial vive en países que, conforme a la legislación nacional, ofrecen una cobertura de los cuidados de larga duración a toda persona que los necesite.
- Dado el envejecimiento de la población, los gobiernos deben establecer políticas públicas adecuadas

para los cuidados de larga duración. En la actualidad se estima que, a nivel mundial, 57 millones de trabajadores «voluntarios» no remunerados cubren el déficit de personal necesario para brindar este tipo de cuidados a personas adultas y niños y se encargan de una parte sustancial de este trabajo; en su inmensa mayoría, son las mujeres quienes se dedican al cuidado informal de sus familiares.

- Los servicios de cuidados pueden crear millones de puestos de trabajo que podrían resolver la carencia de trabajadores de salud calificados, estimada en 13,6 millones a nivel mundial. Es preciso también esforzarse para mejorar las condiciones de trabajo de muchos trabajadores de salud y cuidados, en particular por lo que respecta a los derechos laborales y al debido nivel de remuneración, a fin de transformar el trabajo no remunerado en puestos de trabajo decentes y contribuir al pleno empleo y al crecimiento inclusivo.

## Seguimiento de la evolución de la protección social: tendencias regionales

Las tendencias observadas de la cobertura efectiva de la protección social (indicador 1.3.1 de los ODS) varían sustancialmente de una región a otra, incluso entre países de una misma región.

- En África, pese al avance significativo en la extensión de la cobertura de la protección social, solo el 17,8 por ciento de la población está cubierta por al menos un beneficio de protección social, y las diferencias entre países son significativas. Gracias a los mayores esfuerzos para extender la protección de la vejez, el 29,6 por ciento de la población africana de adultos mayores ahora percibe una pensión. Países como Botswana, Cabo Verde, Lesotho, Mauricio y Namibia han conseguido prácticamente la cobertura universal de las pensiones. Sin embargo, sigue habiendo importantes déficits de cobertura con respecto a niños, madres con recién nacidos, trabajadores desempleados, personas con discapacidad y poblaciones vulnerables. Por lo tanto, el establecimiento de pisos de protección social es prioritario en África.
- En las Américas, el 67,6 por ciento de la población tiene acceso a cobertura efectiva de al menos un beneficio de protección social gracias a la extensión de los sistemas de protección social en las últimas décadas. Más de dos terceras partes de los niños, las

mujeres embarazadas, las madres con recién nacidos y los adultos mayores tienen derecho a prestaciones monetarias de protección social; sin embargo, en el caso de los beneficios de discapacidad y desempleo existen diferencias más pronunciadas. Algunos países han logrado exitosamente la protección universal o casi universal para los niños (Argentina, Brasil, Chile), las madres de recién nacidos (Canadá, Uruguay), las personas con discapacidad (Brasil, Chile, Estados Unidos, Uruguay) y los adultos mayores (Argentina, Bolivia (República Bolivariana de), Canadá, Estados Unidos, Trinidad y Tabago). Con todo, hace falta que los países de la región redoblen los esfuerzos para cubrir los déficits de cobertura, fortalecer los pisos de protección social y mejorar la suficiencia de las prestaciones.

- En los Estados Árabes, la falta de datos solo permite evaluar parcialmente la cobertura efectiva de la protección social. La cobertura de las pensiones de vejez es limitada y se estima en el 27,4 por ciento de la población; es de prever que el nivel bajo persista debido a la baja proporción de cotizantes activos de la población activa (el 32,9 por ciento). Entre los logros positivos en la región cabe citar la introducción del régimen de seguro social para los trabajadores del sector privado en el Territorio Palestino Ocupado, el establecimiento de los regímenes de seguro de desempleo en Arabia Saudita, Bahrein y Kuwait, y la extensión de la cobertura de la protección de la maternidad en Iraq y Jordania. Habida cuenta de las importantes necesidades sociales y el nivel alto de empleo informal en algunos países, será imprescindible extender los pisos de protección social a los grupos vulnerables de la región.
- En la región de Asia y el Pacífico, solo el 38,9 por ciento de la población tiene cobertura efectiva de al menos un beneficio de protección social, aunque se observan avances notables en el fortalecimiento de los sistemas de protección social y en el establecimiento de pisos de protección social. Sigue habiendo grandes déficits de cobertura respecto de las prestaciones familiares y por hijo, protección de la maternidad, desempleo y discapacidad. Cabe destacar que algunos países han conseguido la cobertura universal de los niños (Australia, Mongolia); otros han ampliado la cobertura de la protección de la maternidad (Bangladesh, India, Mongolia) o han implantado regímenes de pensiones no contributivas con miras a la cobertura universal de los adultos mayores (China, Mongolia, Nueva Zelanda, Timor-Leste);

con todo, la suficiencia de las prestaciones sigue siendo motivo de preocupación.

- En Europa y Asia Central, gracias a la relativa madurez de los sistemas de protección social, así como de los pisos de protección social, el 84,1 por ciento de la población regional tiene acceso efectivo a por lo menos un beneficio de protección social. Por lo que respecta a las prestaciones familiares y por niño, las prestaciones monetarias de maternidad y las pensiones de invalidez y vejez, las estimaciones regionales indican una cobertura superior al 80 por ciento, y muchos países han conseguido la cobertura universal. Sin embargo, debido a los cambios demográficos y las medidas de corto plazo de austeridad fiscal, persisten déficits de cobertura de desempleo y de la protección de las personas vulnerables, así como el escaso nivel de las pensiones y otras prestaciones de protección social.

## Tendencias y perspectivas mundiales

En el marco de los ODS, todos los gobiernos del mundo acordaron que en 2030 se debería lograr un avance significativo hacia la meta de implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, universales, incluidos los pisos de protección social.

- En 2015, casi la mitad de la población mundial tenía acceso efectivo al menos a un beneficio de protección social (meta 1.3 de los ODS), muchos países habían logrado reforzar sus sistemas de protección social, estableciendo pisos de protección social que garanticen al menos un nivel mínimo. Hacen falta más esfuerzos para que el derecho a la seguridad social sea una realidad para todos.
- Para extender la protección social es preciso aumentar el nivel global del gasto público en el sector, en particular en los países de las regiones de África, Asia y los Estados Árabes, donde no se invierte lo suficiente en esta esfera.
- Extender la cobertura es un objetivo fundamental; sin embargo, es importante considerar la suficiencia de los beneficios, pues las prestaciones de protección social son a menudo tan bajas que no alcanzan para sacar a la población de la inseguridad y la pobreza.
- Para promover el trabajo decente y erradicar la pobreza es fundamental extender la cobertura de la protección social a quienes forman parte de la economía

informal, y facilitar su transición a la economía formal. La extensión de la cobertura puede conseguirse de diversas formas, siendo la más habitual una combinación de regímenes contributivos y no contributivos.

- Establecer sistemas de protección social inclusivos también requiere adaptar los sistemas a los cambios demográficos, a la evolución del mundo del trabajo, el empleo precario, la migración y los problemas ambientales.
- Los ajustes de austeridad o de consolidación fiscal de corto plazo están socavando el desarrollo a largo plazo. Las reformas suelen tener un objetivo fiscal que lleva a recortar gastos, ignorando las consecuencias sociales negativas en términos de reducción de cobertura y/o insuficiencia de las prestaciones, y por lo tanto ponen en peligro el avance hacia la consecución de los ODS. Son necesarios más esfuerzos para impedir que las políticas de consolidación fiscal de corto plazo desestabilicen los importantes avances logrados.
- Existe espacio fiscal incluso en los países más pobres. Hay una gran variedad de opciones para generar recursos para la protección social. Es imperativo que los gobiernos exploren todas las alternativas de financiación posibles para promover los ODS y el desarrollo nacional con trabajo decente y protección social.
- La protección social universal recibe el respaldo de las iniciativas conjuntas de los organismos de las Naciones Unidas «Unidos en la Acción» a través de actividades concertadas con los interlocutores sociales y las instituciones internacionales, regionales, subregionales y nacionales, en particular a través de la Alianza Mundial para la Protección Social Universal.