

EXTENDER Y MANTENER **LA COBERTURA DE SEGURIDAD SOCIAL**

Prioridades para la seguridad social



Esta publicación corresponde al Capítulo Dos del informe *Prioridades de la seguridad social: Tendencias, desafíos y soluciones – Las Américas* publicado por la AISS en 2021 y lanzado durante el Foro Virtual de la Seguridad Social para las Américas.

Esta publicación está disponible conforme a la licencia Creative Commons de Atribución-NoComercial- NoDerivadas Internacional 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Las denominaciones empleadas en este documento, en concordancia con la práctica de las Naciones Unidas, no suponen, por parte de la AISS, opinión alguna sobre la condición jurídica de los países, territorios, ciudades o regiones o de sus autoridades, o sobre la delimitación de sus fronteras.

Si bien se ha tenido cuidado al preparar y reproducir los datos publicados en el presente documento, la AISS no acepta responsabilidad alguna por la inexactitud, la omisión u otro error en los datos, y, en general, por cualquier pérdida o daño financiero o de otro tipo que resulten del uso de esta publicación.

El informe está disponible en formato electrónico: www.issa.int

Fotos: iStockphoto.

Se ha publicado también en inglés.

© Asociación Internacional de la Seguridad Social 2021

EXTENDER Y MANTENER LA COBERTURA DE SEGURIDAD SOCIAL

Extender y mantener la cobertura de seguridad social siempre ha sido un desafío para las administraciones de seguridad social de las Américas. La rápida evolución de las necesidades de los distintos grupos de población, sobre todo las de los niños, las mujeres y las personas de edad avanzada, así como los cambios económicos y sociopolíticos, y las transiciones demográficas y tecnológicas, han provocado transformaciones sociales que, a su vez, han generado un aumento del número de personas que necesitan protección social.

La región ha ampliado el alcance de la cobertura de seguridad social a los llamados grupos de difícil cobertura, entre ellos, los trabajadores informales, los trabajadores domésticos y los trabajadores migrantes, mediante la formulación de políticas innovadoras y la mejora de la eficacia y la eficiencia administrativa. Esto, junto con la recuperación económica, la mejora del empleo y las medidas para reducir la informalidad, ha permitido extender el derecho fundamental a la protección social a una mayoría más amplia de población en la región.

La Oficina Internacional del Trabajo (OIT, 2021b) estima que el 64,3 por ciento de la población de las Américas tiene acceso a al menos una forma de prestación social, de modo que el 57,4 por ciento de los niños reciben prestaciones para cuidados y el 51,9 por ciento de las madres reciben

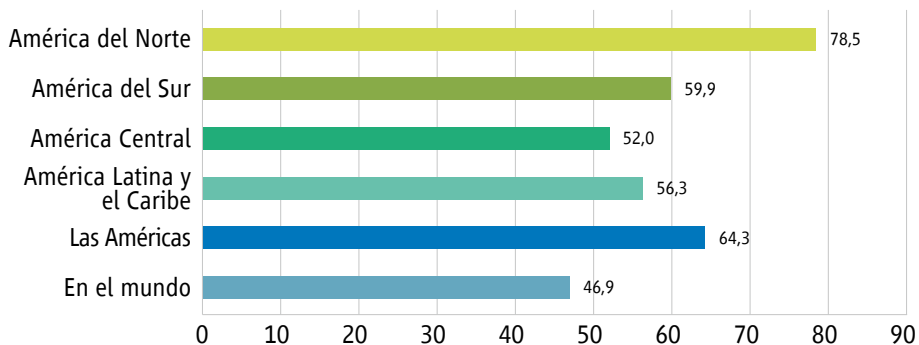
prestaciones por maternidad. Un porcentaje más alto, el 88,1 por ciento de las personas de edad avanzada reciben pensiones, y el 71,8 por ciento de las personas con una discapacidad grave tienen acceso a prestaciones sociales. Si bien los programas de asistencia social cubren al 36,7 por ciento de las personas vulnerables, solo el 16,4 por ciento de los desempleados reciben prestaciones sociales.

El modelo tradicional de seguridad social basado en el empleador y el empleado se enfrenta al problema del alto nivel de empleo informal y de la economía digital. Esto impide evolucionar hacia una protección universal y sostenible en la región. Al mismo tiempo, aumenta la necesidad de protección social y atención de salud, que requiere la mejora del acceso a las prestaciones y servicios. Asimismo, el cambio climático, la volatilidad económica y la digitalización están dando lugar a la pérdida de puestos de trabajo en distintos sectores y, por lo tanto, a la aparición de nuevos grupos de población vulnerables con una necesidad acuciante de protección social.



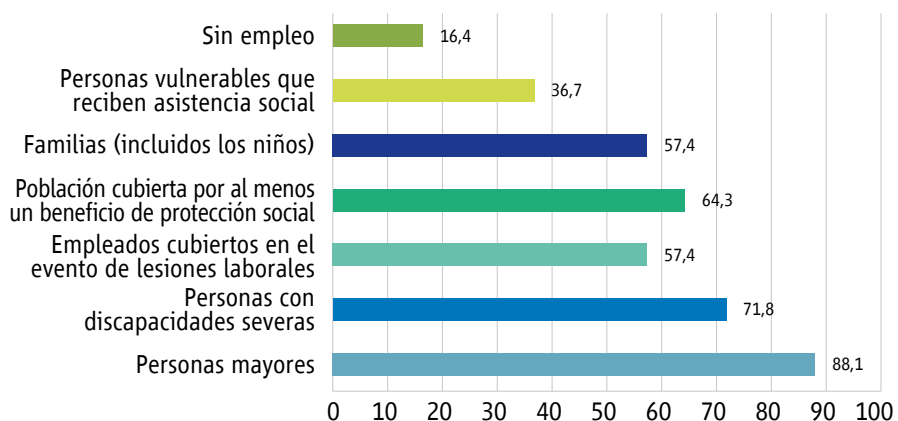
Extender y mantener la cobertura

Gráfico 1. Proporción de la población cubierta por al menos una prestación de seguridad social



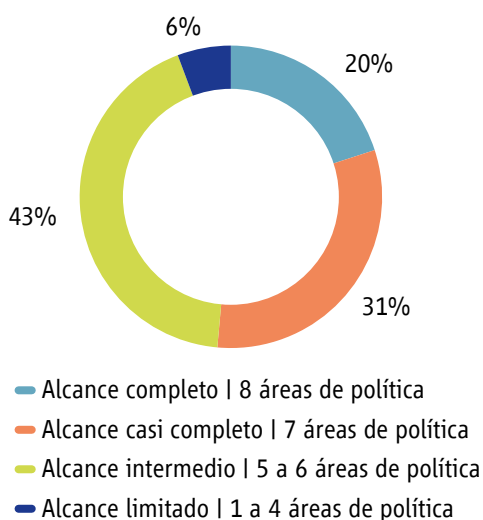
Fuente: OIT (2020).

Gráfico 2. Cobertura por grupo de población



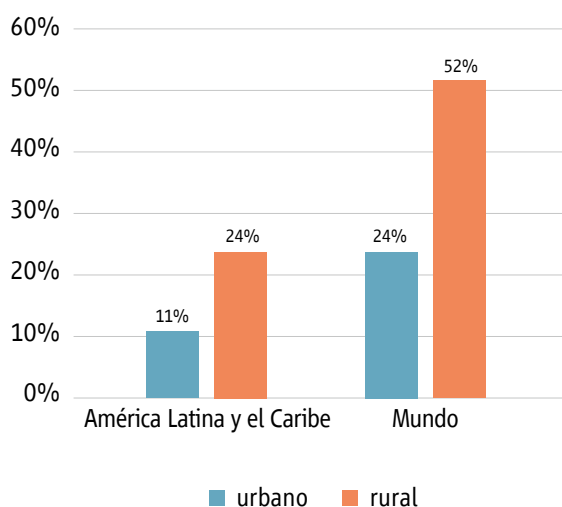
Fuente: OIT (2020).

Gráfico 3. Porcentaje de países por nivel de cobertura, por rama de la seguridad social



Fuente: OIT (2017).

Gráfico 4. Porcentaje de población sin acceso a los servicios de salud debido a la escasez de mano de obra



Fuente: OIT (2017).

Protección social de la salud

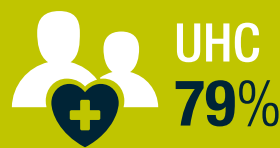


En cuanto a la protección social de la salud entre 2010 y 2015, las Américas fue la única región en la que aumentó la cobertura de los servicios de salud.

Fuente: OMS (2019).

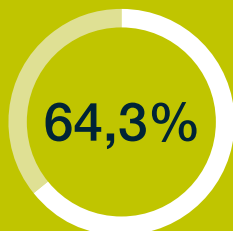


El número de personas con gastos directos en salud que superan el umbral del 10 por ciento disminuyó un promedio del 2,4 por ciento al año (entre 2010 y 2015); el número de personas que supera el umbral del 25 por ciento en gastos directos también disminuyó un promedio del 2 por ciento por año.



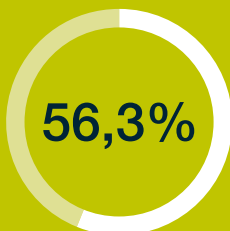
Según las últimas estimaciones (2017), la región de las Américas registró el índice más alto de cobertura sanitaria universal, con un valor del 79 por ciento.

Cobertura de seguridad social legal y efectiva

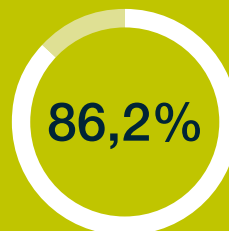


El 64,3 por ciento de la población de las Américas está cubierta por al menos una prestación monetaria de seguridad social.

Fuente: OIT (2021a).



En América Latina y el Caribe, la tasa de cobertura es del 56,3 por ciento, por encima de la media global del 46,9 por ciento. Sin embargo, la cobertura varía entre las distintas regiones: el 78,5 por ciento de la población de América del Norte está cubierta por al menos una prestación social, lo que implica que una de cada cuatro personas en los Estados Unidos no tiene acceso a ningún tipo de protección social.



El tipo de prestación de seguridad social más accesible son las pensiones de vejez: el 86,2 por ciento de las personas que han alcanzado la edad de jubilación reciben una pensión de vejez. Por el contrario, el 16,7 por ciento tenían derecho a una cobertura de seguro de desempleo.

Gasto público en seguridad social



El gasto público en protección social como porcentaje del producto interior bruto (PIB) (1996-2016) ha ido aumentando de manera constante en las Américas, con una pequeña disminución en América del Norte del 18,45 por ciento al 18,08 por ciento entre 2010 y 2015.

Fuente: OIT (2017).



El gasto público en protección social en las Américas representa el 24,2 por ciento del PIB, por encima del promedio mundial (18,7 por ciento).

Fuente: OIT (2021d).

HACIA LA PROTECCIÓN SOCIAL UNIVERSAL

Algunos países de la región de las Américas han evolucionado considerablemente en el desarrollo de sistemas de protección social universal. Los niveles de cobertura social están por encima del promedio mundial. Por ejemplo, el 64,3 por ciento de la población está cubierta por al menos una prestación monetaria de seguridad social (OIT, 2021b) y los perfiles nacionales de la AISS indican que la mayor parte de los países de la región incluyen en su legislación prestaciones en al menos siete de las ocho ramas principales de la seguridad social (vejez, invalidez, supervivencia, maternidad, enfermedad, desempleo, accidentes del trabajo y prestaciones familiares).

A nivel mundial, tan solo el 30,6 por ciento de la población está cubierta por un sistema de seguridad social integral que incluye todas las prestaciones, desde las prestaciones por hijos y familiares hasta las pensiones de vejez, mientras que el 69,4 por ciento (4 mil millones de personas) no está protegido o dispone solo de una protección parcial (OIT, 2021b, pág. 55).

Extender la protección social combinando adecuadamente los regímenes contributivos y los no contributivos a nivel nacional es una prioridad. Una vez más, la crisis de la COVID-19 ha demostrado que el papel de la protección social para reforzar la resiliencia de la sociedad es indispensable, aunque también ha hecho que la necesidad de lograr el objetivo mundial de una protección social universal sea más apremiante. Los regímenes contributivos desempeñan un papel esencial en este proceso, ya que aumentan la sostenibilidad financiera, la idoneidad y el apoyo público de la cobertura de seguridad social.

Los pisos de protección social son un elemento fundamental de la protección social universal y pueden describirse como determinadas garantías de seguridad social a nivel nacional, cuyo objetivo es proporcionar a todos los ciudadanos acceso por lo menos la atención de salud esencial y a una seguridad básica del ingreso para todos los niños, las personas en edad de trabajar y las personas de edad avanzada. Gracias a los sistemas de protección social, países como el Canadá, Guyana, el Estado Plurinacional de Bolivia y los Estados Unidos han logrado una cobertura de protección social para las personas de edad avanzada, mientras que el Brasil, Chile y los Estados Unidos han conseguido la cobertura universal para las personas que tienen una discapacidad grave. Hay 418 organizaciones públicas de seguridad social activas en las Américas, que proporcionan una amplia cobertura de seguridad social en toda la región, incluidas las pensiones no contributivas y la atención de salud esencial para las personas de edad avanzada, así como transferencias monetarias condicionadas para los niños y las familias vulnerables.

Todos los países, entre ellos los países de ingresos medios y bajos, como El Salvador, Honduras y el Paraguay, tienen el potencial de establecer pisos de protección social financiados con cargo a los recursos nacionales. Para lograrlo, se está realizando una labor de mejora de la prestación de servicios y del acceso a los centros de atención de salud, así como de ampliación del alcance de la

cobertura de la protección social y de extensión de la cobertura del seguro social a los trabajadores informales, por cuenta propia y domésticos. En general, las intervenciones de la seguridad social en las Américas tienden a favorecer las pensiones y la atención de salud de las personas de edad avanzada. El envejecimiento de la población, las necesidades de atención de salud y de cuidados de larga duración, y el aumento del costo de las pensiones podría dejar fuera otras intervenciones de protección social destinadas a los niños y a los trabajadores pobres, así como al llamado “vacío intermedio”.

PROTEGER EL VACÍO INTERMEDIO

El “vacío intermedio” se refiere a los trabajadores de la economía informal excluidos tanto del acceso a los regímenes contributivos de seguridad social, que suelen limitarse a los trabajadores de la economía formal, como del acceso a las prestaciones de asistencia social destinadas a las personas que viven en la pobreza extrema. Por lo tanto, pueden definirse como “trabajadores pobres”. El vacío intermedio está sujeto a los marcos jurídicos nacionales y puede incluir a los trabajadores por cuenta propia, los trabajadores rurales, los trabajadores migrantes, los trabajadores domésticos, los trabajadores de las microempresas o las pequeñas empresas, incluso las medianas, y las personas que se dedican a nuevas formas de trabajo. Como la mayoría de los regímenes de seguridad social obligatorios de las Américas son contributivos (se trata a menudo de programas de seguro social que cubren varias ramas), extenderlos para cubrir el vacío intermedio es fundamental para que la región consiga para 2030 una cobertura de seguridad social universal, sostenible y equitativa. El desafío permanente en las Américas es explorar de qué manera se puede colmar ese vacío, ya sea basándose en regímenes de protección social nuevos o existentes.

Déficit de cobertura

En las Américas, en particular en América Latina y el Caribe, suplir las deficiencias en la cobertura de los regímenes contributivos sigue siendo un problema importante. Si bien el seguro social y los principales programas de asistencia social cubren a algo más de la mitad de los trabajadores (53,6 por ciento) y sus familias (ILO, 2020), incluida la mayoría de las familias pobres, el 65 por ciento (OCDE, 2020b) de los trabajadores informales vulnerables en la subregión no se benefician de ningún tipo de protección social. En algunos países con niveles de empleo informal extremadamente altos, más del 80 por ciento de las mujeres tienen empleos informales sin protección ni cobertura de seguridad social en virtud del derecho laboral (OIT, 2018). Las prestaciones por desempleo para los trabajadores de la economía formal solo están disponibles en seis países, a saber, la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, el Ecuador y el Uruguay.

La pandemia de COVID-19 pone de manifiesto las desigualdades en el acceso a los servicios de salud en la subregión, donde 125 millones de personas (Bonaglia y Nieto Parra, 2020) todavía ni siquiera tienen acceso a los servicios de salud básicos, y más del 40 por ciento de

la población no tiene acceso a la seguridad social (OCDE, 2020b). Los pagos directos relacionados con la salud constituyen un obstáculo importante para la atención de salud y representan un promedio del 34 por ciento del gasto total en salud en América Latina y el Caribe (OCDE, 2020a), lo que está bastante por encima del promedio del 21 por ciento en los países de la OCDE. Mientras que la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe cuentan con organizaciones y políticas específicas para las personas de edad avanzada, y algunos han avanzado en la elaboración de normas que incluyen aspectos relacionados con la atención a las personas dependientes, las políticas integrales en materia de cuidados de larga duración siguen siendo prácticamente inexistentes y la regulación o provisión directa por parte del sector público es escasa.

En 2018, 27,5 millones de personas, es decir, el 10,4 por ciento (10,9 por ciento en 2019) de los ciudadanos de los Estados Unidos, no tenían ningún tipo de cobertura de seguro de enfermedad, por lo que habrían incurrido en enormes costos en atención de salud en el caso de una emergencia médica (Stasha, 2021). Cada año, aproximadamente el 4 por ciento de los ciudadanos no asegurados de los Estados Unidos se ven obligados a declararse en quiebra debido a los insostenibles gastos en atención de salud; entre el 40 y el 50 por ciento recaen sobre el seguro de enfermedad del empleador. Las consecuencias económicas de la pandemia de COVID-19 han provocado un aumento sin precedentes del número de personas sin seguro en la región. Por ejemplo, en los Estados Unidos, el número de personas empleadas en febrero de 2021 era de 8,5 millones menos que en febrero de 2020 (Kochhar y Bennett, 2021). El número de ciudadanos estadounidenses sin cobertura de seguro de enfermedad era de unos 31 millones en 2020, y se estima que era de aproximadamente 44 millones a mediados de 2021. El récord anterior se había batido en el periodo 2008-2009, cuando el número de adultos no asegurados alcanzó los 3,9 millones (Stasha, 2021).

Logros recientes

En los últimos años, el crecimiento económico en la región de las Américas ha permitido reducir significativamente las deficiencias en la cobertura de seguridad social. Casi todos los países de la región han adoptado planes y estrategias nacionales de la seguridad social integrales a escala nacional, que incluyen la introducción o extensión de un régimen básico de seguridad social que incorpore la atención de salud esencial, subsidios para los niños en edad escolar y una pensión mínima.

Cada vez más, el seguro de desempleo se considera no solo un sistema de compensación, sino también una herramienta de estabilización macroeconómica. En los últimos años, países como la Argentina, la República Bolivariana de Venezuela, el Brasil, Chile y el Uruguay han aplicado una serie de reformas en el seguro de desempleo, con el objetivo de ayudar a los trabajadores despedidos a encontrar trabajo y proteger al mismo tiempo los niveles de ingresos en caso de despido. Estas reformas están diseñadas para mejorar la eficacia y la cobertura del seguro de desempleo y aumentar el acceso de los afiliados a un conjunto de políticas activas del mercado de trabajo, incluida la formación y la intermediación laboral.

Para cubrir a los trabajadores del vacío intermedio, países como la Argentina, el Brasil y el Uruguay han puesto en marcha en los últimos años el monotributo o mecanismos similares, que simplifican la recaudación de impuestos y cotizaciones de los pequeños contribuyentes. Estos mecanismos han demostrado su eficacia a la hora de extender la cobertura de seguridad social a los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores de las microempresas y las pequeñas empresas. Si bien la participación en los programas de monotributo suele ser voluntaria, la simplificación de los procedimientos y la disminución de las cotizaciones hacen que este mecanismo sea atractivo para las categorías admisibles de trabajadores, es decir, los trabajadores por cuenta propia y las microempresas.

En los últimos diez años, las tendencias en el diseño de los regímenes de pensiones en América Latina y el Caribe han evolucionado. Una característica común de esta evolución ha sido el aumento de la participación del gobierno en la administración y financiación de los regímenes de pensiones. En Colombia se adoptó recientemente el plan Beneficios Económicos Periódicos (BEPs), que está subvencionado por el Estado y ha extendido la protección de los ingresos en la vejez a millones de trabajadores de bajos ingresos que antes estaban desprotegidos. Este sistema complementario, basado en cuentas individuales, permite a los trabajadores con ingresos bajos e irregulares ahorrar voluntariamente para la jubilación y ofrece a los afiliados una prima equivalente al 20 por ciento del saldo de su cuenta al llegar a la edad de jubilación. La Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) lleva desde 2015 administrando el programa BEPS y, en 2018, puso en marcha una iniciativa para incentivar la afiliación de las personas que trabajan por cuenta propia en la economía creativa, por ejemplo, los artesanos, los profesionales de las artes visuales, los actores y los músicos, entre otros.

En 2019, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) inició la puesta en marcha de un programa piloto para la formalización de la situación de los trabajadores domésticos, mediante un sistema simplificado de pago de las cotizaciones de los trabajadores y los empleadores. Una vez que el programa esté completamente implementado, beneficiará a 2,3 millones de trabajadores domésticos mexicanos, el 95 por ciento de los cuales son mujeres. El programa piloto ofrece las mismas garantías de prestaciones que el Régimen General Obligatorio (RGO), principalmente las prestaciones de vejez y en caso de fallecimiento, el seguro de enfermedad, maternidad, invalidez y accidentes de trabajo, además de algunas prestaciones sociales familiares y servicios de guardería para los niños asegurados. Los empleadores pueden optar por cumplir sus obligaciones con respecto a los trabajadores domésticos afiliándolos directamente al RGO o por medio del sistema especial que está actualmente en fase piloto. Para el diseño del régimen se han tenido en cuenta las especificidades del trabajo doméstico (por ejemplo, la existencia de múltiples empleadores y el trabajo a tiempo parcial), lo que permite a los empleadores pagar cotizaciones prorrateadas. La puesta en marcha del programa piloto ha incluido una campaña de comunicación para informar a los empleadores de sus obligaciones en materia de seguridad social, con tutoriales, vídeos explicativos y una calculadora de cotizaciones.



En un intento de poner fin a las desigualdades de género, las recientes reformas paramétricas y estructurales han introducido una perspectiva de género en algunos regímenes de pensiones de América Latina. Estas medidas incluyen prestaciones especiales para las mujeres que optan por la jubilación anticipada, la igualdad de derechos de pensión para las trabajadoras domésticas, el reconocimiento de la maternidad y del trabajo no remunerado por medio de bonos por cada niño nacido vivo y el reconocimiento de los derechos de pensión del cónyuge o pareja de hecho. En 2017, El Salvador eliminó los cuadros de mortalidad divididos por sexo que se utilizaban para calcular las prestaciones. Se considera que la perspectiva de género tiene efectos transversales, por ejemplo, en los ámbitos de la cobertura, las prestaciones y la sostenibilidad financiera. En América Latina y el Caribe, el 30,1 por ciento de la población en edad de trabajar contribuye a un régimen de pensiones. Tomando la tasa de cobertura de los cotizantes como un porcentaje de la fuerza de trabajo, se observa que el 47 por ciento cotiza a algún régimen de seguro de pensiones, y, por lo tanto, puede esperar recibir una pensión contributiva en el momento de la jubilación (OIT, 2021b, pág. 171).

Se han logrado avances alentadores en la expansión de la cobertura de la protección social de la salud en la región gracias a los sistemas contributivos subsidiados (Costa Rica, Uruguay), a los programas de seguros segmentados de bajo costo (el sistema público de seguridad social de México) y a los programas de seguros gratuitos que cubren un subconjunto de prestaciones básicas (el Plan de Acceso Universal de Garantías Explícitas de Chile).

ENFRENTARSE A LOS PROBLEMAS ADMINISTRATIVOS DE LA COBERTURA

Para extender y mantener la cobertura de seguridad social hace falta una administración de la seguridad social que funcione bien. La organización debe ser capaz de identificar y registrar a los cotizantes y beneficiarios, recaudar las cotizaciones, imponer el cumplimiento de las obligaciones, gestionar las quejas, suministrar las prestaciones y los servicios, y garantizar la salvaguarda de los activos.

Si bien se ha avanzado en la normalización y armonización del marco de políticas de protección social, la puesta en marcha de programas de protección social sigue siendo objeto de debate y ha dado lugar a cambios administrativos y, a veces, jurídicos, relacionados con los regímenes y programas existentes.

La fragmentación, la estratificación y la falta de articulación y coordinación entre los programas y las organizaciones crean problemas administrativos que suelen dar lugar a la duplicación de esfuerzos y a altos costos administrativos. Para hacer frente a esta situación y evitar la duplicación y la ineficiencia, el Gobierno del Brasil fusionó los programas de transferencias monetarias existentes para crear el programa de transferencias monetarias condicionadas *Bolsa Família*. Además, el intercambio de datos entre las instituciones ha sido decisivo para aplicar nuevos programas y adoptar medidas para extender la cobertura, como ha hecho la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) de la Argentina para poner en marcha el monotributo y los programas para cubrir a los trabajadores domésticos.

En toda la región, la adopción de medidas operativas para mejorar la cobertura de seguridad social plantea, desde hace tiempo, desafíos para las administraciones de seguridad social. Para abordar los objetivos de mejorar la capacidad administrativa, con frecuencia

limitada, así como responder a las expectativas crecientes de los usuarios de contar con soluciones modernas, hacen falta respuestas innovadoras. Es interesante destacar que las administraciones de seguridad social, especialmente las organizaciones miembros de la AISS, en las Américas están ideando y aplicando soluciones innovadoras que se adaptan a la realidad socioeconómica cambiante y a las nuevas realidades digitales. Las herramientas utilizadas incluyen la comunicación, la digitalización, la automatización y las soluciones móviles y en línea, que apoyan el progreso hacia la modernización de la administración de la seguridad social.

Para mejorar la cobertura de los trabajadores informales, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) digitalizó el proceso de admisión a un régimen voluntario que proporciona prestaciones de pensión, lo que permitió reducir el tiempo empleado en la adopción de decisiones de 13 meses a un día o menos. En el Perú, Derrama Magisterial, que ofrece prestaciones de seguridad social a los profesores, elaboró un enfoque integral para mejorar la afiliación voluntaria basado en la digitalización, la simplificación de los procesos, la mejora de los controles en línea y las asociaciones.

La automatización ha permitido al Ministerio de Empleo y Desarrollo Social del Canadá facilitar la afiliación al régimen de seguro de vejez (*Old Age Security – OAS*) de las personas admisibles. Se trata del programa de pensiones más grande del país, que proporciona a las personas de edad avanzada que cumplen los requisitos un ingreso básico de jubilación. Para hacer frente a los desafíos operativos que plantea el aumento del número de beneficiarios, el Ministerio de Empleo y Desarrollo Social elaboró una estrategia de mejora de los servicios, que incluía la afiliación automática de las personas con derecho a las prestaciones del OAS, evitando así que muchas personas de edad avanzada tuvieran que solicitarlas por escrito. Además, el Ministerio utilizó la inteligencia artificial para identificar a los canadienses vulnerables que reunían los requisitos para cobrar el complemento de ingresos garantizados, prestación que se paga a los beneficiarios de las pensiones del régimen del seguro de vejez con ingresos bajos. En solo dos meses, los modelos de aprendizaje automático fueron capaces de identificar a más de 2 000 canadienses vulnerables, cuyas prestaciones aumentaron gracias al programa del complemento de ingresos garantizados.

El escaso conocimiento sobre los derechos y responsabilidades en materia de seguridad social es un obstáculo importante a la hora de extender la cobertura de seguridad social a los distintos grupos de población. Para abordar estas cuestiones, varias organizaciones de las Américas han realizado actividades educativas sobre la seguridad social.

La Superintendencia de Pensiones (SIPEN) de la República Dominicana elaboró una hoja de ruta para promocionar la educación en materia de pensiones, que se puso en práctica mediante proyectos e iniciativas para ofrecer información clara y concienciar a los beneficiarios acerca de los derechos y las responsabilidades en relación con las pensiones. En México, el IMSS creó una plataforma educativa en línea sobre salud destinada a los beneficiarios y al público en general, con el objetivo de divulgar conocimientos y ayudar así a mejorar la salud de la población. En el Uruguay, el Banco de Previsión Social (BPS) puso en marcha en 2007 una iniciativa educativa llamada “Conoce tus derechos y obligaciones

en seguridad social”, que consiste en un cuaderno de lectura para todos los estudiantes. En Costa Rica, la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (JUPEMA) elaboró un programa de concienciación para los estudiantes. La Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) ha desarrollado una aplicación móvil basada en los códigos QR, que permite a los pacientes acceder a materiales educativos sobre salud. También ha desarrollado una aplicación móvil que permite a los pacientes asegurados acceder a sus datos de salud a través del teléfono móvil. El uso de las herramientas de identificación digital también puede ayudar a extender la cobertura de seguridad social a los grupos de difícil acceso y cobertura.

Además de las medidas generales, mejorar la cobertura efectiva de los grupos de población de difícil acceso requiere un esfuerzo permanente. En el Uruguay, el BPS trabaja para consolidar los derechos de seguridad social de los trabajadores domésticos, que, desde 2006, están sujetos a una cobertura obligatoria de conformidad con el sistema general de la seguridad social. Para garantizar que la cobertura legal sea efectiva, el BPS ha seguido innovando, en particular animando a los clientes a cambiar las transacciones en persona por los servicios en línea, a la vez que garantiza la disponibilidad de asistencia técnica por medio de un *chatbot* y poniendo a disposición a agentes especializados del servicio de atención al usuario las 24 horas del día, todos los días de la semana. Según los datos administrativos de los que dispone la institución, el número de trabajadores domésticos afiliados alcanzó los 76 360 en 2019, en comparación con los 43 272 de 2006.

En la Argentina, la AFIP también ha abierto canales digitales especializados para facilitar los registros y el pago de las cotizaciones, y mejorar así la cobertura de los trabajadores domésticos. La AFIP adoptó un enfoque mediante el cual creó una ventanilla única conectada a los servicios de protección social implicados, en particular la autoridad sanitaria, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT) y las compañías de seguros, garantizando de este modo la cobertura social de los trabajadores, así como sus derechos sociales.

El éxito de la extensión de la cobertura de seguridad social en la era digital dependerá de la capacidad de las administraciones de seguridad social para explotar las oportunidades digitales y prestar los servicios de manera rápida, fiable y accesible. Las organizaciones de seguridad social también deben ser conscientes de los riesgos que conllevan los enfoques de digitalización destinados a mejorar la cobertura de seguridad social, especialmente los ciberataques, los nuevos tipos de fraude y la pérdida del contacto humano en la prestación de los servicios públicos.

Asimismo, las administraciones de seguridad social han tenido que hacer frente a otros desafíos, principalmente los relacionados con el diseño de los programas y los derivados de las actividades y los servicios conexos. Entre estos desafíos, es fundamental superar los obstáculos legales y llenar los vacíos jurídicos, crear un entorno que favorezca la extensión de la cobertura de seguridad social y gestionar los riesgos políticos y socioeconómicos. ■

BUENAS PRÁCTICAS

Guatemala: Extender la cobertura a la economía informal

En Guatemala, el 70,2 por ciento de la población económicamente activa trabaja en la economía informal. Por eso, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) ha establecido un plan de contribución voluntaria que proporciona a los trabajadores una pensión incluso si no están contratados formalmente. Al principio, la admisión llevaba unos 13 meses, plazo durante el cual los solicitantes se quedaban sin cobertura.

Para afrontar estos problemas, el IGSS estableció nuevas normas administrativas y desarrolló una solución digital para acelerar el proceso de admisión. La introducción de una aplicación informática ha automatizado el proceso de admisión, gracias a lo cual, en 2019, se pudieron procesar 591 solicitudes en tiempo real. Además, este avance permitió al IGSS mejorar sus capacidades institucionales para digitalizar la prestación de servicios y los procesos de negocio.

Colombia: Extender la cobertura a los trabajadores informales de la economía creativa

En Colombia, el 47,9 por ciento de los trabajadores son empleados informales. Casi la mitad de estos trabajadores ganan menos del salario mínimo, lo que supone un obstáculo para la formalización de su situación. Son especialmente vulnerables los trabajadores del sector creativo, la llamada “economía naranja”, debido a que tienen unos ingresos considerablemente bajos y empleos ocasionales.

El programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) presta apoyo a los grupos vulnerables y extiende la cobertura de seguridad social a los trabajadores creativos, que normalmente operan en la economía informal, como los artistas, los actores y los músicos. La función del BEPS es velar por que estos trabajadores dispongan de los recursos generados por los impuestos municipales. El objetivo no es solo animarlos a cotizar a un régimen de pensiones, sino también fomentar la expresión creativa y preservar la herencia cultural por medio de programas e incentivos innovadores. Desde el inicio del programa en 2018, el BEPS ha recaudado más de 44 millones de dólares estadounidenses (USD) y ahora tiene afiliados a más de 18 000 trabajadores creativos, 4 451 de los cuales se benefician de los pagos periódicos de una pensión.

El Canadá: Utilizar la inteligencia artificial para identificar y cubrir a los Canadienses vulnerables

El Ministerio de Empleo y Desarrollo Social del Canadá utilizó la inteligencia artificial (IA) para identificar a los beneficiarios del suplemento de ingresos garantizados (*Guaranteed Income Supplement – GIS*), que es una prestación monetaria destinada a las personas de edad avanzada con ingresos bajos. Debido a los cambios en las normas de admisibilidad para obtener el GIS, muchas personas que en un principio no reunían los requisitos de admisión al programa fueron incluidas después.

Se elaboraron una serie de modelos de IA para identificar rápidamente a los solicitantes a los que en un principio se había denegado el GIS para que pudieran recibir sus prestaciones. En un periodo de dos meses, y tras procesar más de 10 millones de registros de datos de texto desestructurados, los modelos de aprendizaje automático identificaron a más de 2 000 Canadienses vulnerables con derecho al GIS. Para maximizar la cobertura de los beneficiarios vulnerables, los expertos empresariales del programa GIS decidieron que el modelo debía tener un alto grado de inclusión y aceptaron intencionadamente a falsos positivos que tendrían que revisarse manualmente.



MENSAJES CLAVE

- El 64,3 por ciento de la población de las Américas está cubierta por al menos una prestación monetaria de seguridad social. Las diferencias subregionales entre América del Norte y América Latina y el Caribe muestran tasas de cobertura de seguridad social más altas en América del Norte (78,5 por ciento). No obstante, una de cada cuatro personas en los Estados Unidos no tiene acceso a ningún tipo de protección social. En América Latina y el Caribe, la tasa de cobertura (56,3 por ciento) está por encima de la media mundial (45,9 por ciento).
- Las administraciones de seguridad social, en particular las instituciones miembros de la AISS, han respondido a los desafíos de extensión de la cobertura que enfrentan los programas y los regímenes de seguridad social en las Américas.
- La mayor parte de los países de la región tienen una buena trayectoria en lo que respecta al mantenimiento de los pisos de protección social, el suministro de pensiones no contributivas y la atención de salud esencial a la generación de más edad, y las transferencias monetarias condicionadas a los niños y las familias vulnerables.
- Las organizaciones de seguridad social de la región están realizando una importante labor para mejorar la cobertura efectiva de algunos grupos de población, como el “vacío intermedio” y los trabajadores domésticos.
- La pandemia de COVID-19 ha aumentado la necesidad de una protección social y un sistema de salud accesibles y adecuados en la región.
- Están surgiendo enfoques innovadores, como las soluciones informáticas modernas, para garantizar la cobertura por medio de los sistemas existentes y llegar a los grupos de difícil cobertura.
- Poner en marcha iniciativas educativas para concienciar a la población acerca de la seguridad social y mejorar su conocimiento al respecto es una estrategia que promete mejorar la cobertura de seguridad social.

BIBLIOGRAFÍA

Bonaglia, F.; Nieto Parra, S. 2020. "Latin America and the Caribbean in the time of COVID-19: Preventing the vulnerable from falling behind", in *Development Matters*. París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

Kochhar, R.; Bennet, J. 2021. "U.S. labor market inches back from the COVID-19 shock, but recovery is far from complete", en *Pew Research Center*, 14 de abril.

OCDE. 2020a. *Panorama de la Salud: Latinoamérica y el Caribe 2020*. París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

OCDE. 2020b. *Covid-19 en América Latina y el Caribe: panorama de las respuestas de los gobiernos a la crisis*. París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

OIT. 2017. *La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible* (Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-19). Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

OIT. 2020. *ILOSTAT*. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

OIT. 2021a. *ILOSTAT*. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

OIT. 2021b. *La protección social en la encrucijada – en busca de un futuro mejor* (Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022). Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

OMS. 2019. *Primary health care on the road to universal health coverage 2019: Monitoring report*. Ginebra, Organización Mundial de la Salud.

Stasha, S. 2021. "How many Americans are uninsured (2021)", en *Policy Advice*, 27 de junio.



Asociación Internacional de la Seguridad Social
4 route des Morillons
Case postale 1
CH-1211 Ginebra 22
Suiza

www.issa.int