



Organización
Internacional
del Trabajo



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura



► **Extender
la protección social a
las poblaciones rurales:
perspectivas para un enfoque
común de la FAO y la OIT**

- ▶ **Extender
la protección social a
las poblaciones rurales:
perspectivas para un enfoque
común de la FAO y la OIT**

Copyright © Organización Internacional del Trabajo y Organización de la Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura 2021

Primera edición 2021

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a rights@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

OIT y FAO. 2021. *Extender la protección social a las poblaciones rurales: Perspectivas para un enfoque común de la FAO y la OIT*. Ginebra. <https://doi.org/10.4060/cb2332es>

ISBN OIT 978-92-2-033893-3 (web pdf)

ISBN FAO 978-92-5-133783-7

Publicado también en inglés: *Extending social protection to rural populations: Perspectives for a common FAO and ILO approach*, ISBN OIT 978-92-2-033645-8 (web pdf), ISBN FAO 978-92-5-133678-6, y en francés: *Etendre la protection sociale aux populations rurales: Perspectives pour une approche commune entre la FAO et l'OIT*, ISBN OIT 978-92-2-033892-6 (web pdf), ISBN FAO 978-92-5-133773-8.

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT y la FAO no implican juicio alguno por parte de la OIT o la FAO sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT o la FAO las sancionen.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la OIT o la FAO, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Para más información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT, visite el sitio web: www.ilo.org/publns.

Para más información sobre las publicaciones y los productos digitales de la FAO, visite el sitio web: www.fao.org/publications

Foto de la cubierta: ©FAO/Sergey Kazmin

Esta publicación ha sido realizada por el Servicio de Producción, Impresión y Distribución de Documentos y Publicaciones (PRODOC) de la OIT.

Creación gráfica, concepción tipográfica, maquetación y compaginación, impresión, edición electrónica y distribución.

PRODOC vela por la utilización de papel proveniente de bosques gestionados de manera durable y responsable desde el punto de vista medioambiental y social.

Código: CHD-REPRO-DISTR



Agradecimientos

La preparación de este documento ha estado a cargo de los equipos de protección social de la FAO y la OIT, bajo la orientación de Benjamin Davis (FAO) y Shahra Razavi (OIT).

Los principales autores del informe son: Mira Bierbaum (OIT), Ana Ocampo (FAO), Christina Behrendt (OIT), Kroum Markov (OIT) y Qiushi Yue (FAO), con importantes aportaciones de Elisenda Estruch Puertas (OIT) y Quynh Anh Nguyen (OIT). El presente documento recibió orientaciones e inestimables aportaciones de: Natalia Winder Rossi, Alejandro Grinspun, Cristina Rapone, Ana Paula de la O Campos, Mari Kangasniemi y Niclas Benni (todos ellos de la FAO¹), y de Ursula Kulke, Joaquim Pintado Nunes e Hiroshi Yamabana (todos ellos de la OIT). Victoria Giroud-Castiella (OIT) y Christine Legault (FAO) proporcionaron un apoyo indispensable para la publicación de este informe.

¹ Natalia Winder Rossi era la jefa del Equipo de Protección Social de la FAO cuando se puso en marcha esta iniciativa. Actualmente es Directora Asociada de Política Social en el UNICEF.



Índice

Agradecimientos	iii
Introducción	1
Sección 1: Examen de las especificidades de las poblaciones rurales y de los obstáculos resultantes para extender la protección social	5
Obstáculos jurídicos	10
Obstáculos financieros	12
Obstáculos administrativos e institucionales	13
Sección 2: Examen de enfoques innovadores para extender la protección social a las poblaciones rurales	17
Organización política, legislativa e institucional	20
Acceso, afiliación y administración	22
Financiación, recaudación de cotizaciones, ingresos de referencia	23
Sensibilización y confianza	24
Cumplimiento e incentivos	25
Integración y coherencia de las políticas	25
Sección 3: Perspectivas para un enfoque común - recomendaciones fundamentales	27
Anexo A. Protección social: definición y conceptos fundamentales	31
Anexo B. Instrumentos pertinentes de la FAO y la OIT	33
Referencias	37





Introducción

En la actualidad, cerca de la mitad de la población mundial – y más de tres cuartas partes de la población pobre del mundo – vive en zonas rurales. Las desigualdades entre las zonas urbanas y rurales siguen siendo significativas (OIT 2020e). La proporción de habitantes de las zonas rurales de los países en desarrollo que vive en la pobreza extrema (definida como vivir con menos de 1,9 dólares de los Estados Unidos por día) es casi tres veces mayor que en las zonas urbanas (Castañeda et al. 2018). Aunque el peso de la agricultura en la mayoría de las economías nacionales no es predominante, esta sigue representando una importante fuente de medios de vida para la tercera parte de la población mundial (FAO 2013), y para aproximadamente las tres cuartas partes de la población rural que vive en la pobreza extrema (Castañeda et al. 2018), lo que la convierte en un sector fundamental para la reducción de la pobreza (Christiaensen, Demery y Kuhl 2011).

Ahora bien, la agricultura también se asocia con altos niveles de informalidad en el mercado de trabajo y una mayor exposición a riesgos de toda índole. Las poblaciones rurales hacen frente a mayores riesgos de pobreza, como la pobreza de los trabajadores, la malnutrición y el hambre, la mala salud, las lesiones relacionadas con el trabajo, los desastres naturales y el cambio climático, así como a riesgos sociales, como el trabajo infantil y la marginación social, entre otros (Allieu y Ocampo 2019). Debido a los ingresos bajos e irregulares y a la falta de apoyo social, muchos habitantes de las zonas rurales se ven impulsados a seguir trabajando cuando están enfermos, a menudo en condiciones inseguras, exponiéndose ellos mismos y a sus familias a riesgos adicionales. Además, cuando experimentan pérdidas de ingresos, pueden recurrir a estrategias perjudiciales para hacer frente a la situación, como la venta de activos a precios muy desfavorables, la contratación de préstamos muy gravosos o el recurso al trabajo infantil.

La protección social es una herramienta de política fundamental para hacer frente a la pobreza y a la vulnerabilidad, promover el trabajo decente y el crecimiento económico inclusivo, y aumentar la resiliencia a las crisis. En la iniciativa Inter Agency Social *Protection Assessments*² (ISPA), que agrupa a distintos organismos especializados en la esfera de la protección social (entre ellos la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)), se define la protección social como “el conjunto de políticas y programas destinados a prevenir o proteger a todas las personas de la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social a lo largo de sus ciclos de vida, poniendo un énfasis especial en los grupos vulnerables. La protección social se puede efectuar a través de transferencias en efectivo o en especie, a través de esquemas no contributivos, proporcionando beneficios universales, por categoría o focalizados en la pobreza, como programas de asistencia social, los esquemas contributivos, de los cuales la seguridad social es la forma más habitual, y construyendo capital humano, activos productivos e inserción laboral” (ISPA s.f., véase también el anexo A). En el presente documento se analizan los regímenes y programas de protección social contributivos y no contributivos.

La protección social es un derecho humano fundamental. El derecho a la seguridad social está consagrado en varios instrumentos de derechos humanos, entre ellos la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, otros tratados internacionales y regionales de derechos humanos, así como en las normas internacionales sobre seguridad social, como el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), y la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), ambos de la OIT.

² Evaluaciones de la protección social inter-agencias.

Los datos sugieren que la protección social puede ayudar a hacer efectivos otros derechos económicos, sociales y culturales, incluidos el derecho a una alimentación, un vestido y una vivienda adecuados y los derechos a la educación y la salud, siendo todos ellos esenciales para que la dignidad humana sea una realidad (Sepúlveda y Nyst 2012; Morlachetti 2016). Por ejemplo, en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), además de hacer referencia explícita a la protección social en el objetivo de poner fin a la pobreza en todas sus formas, en la meta 1.3, también se reconoce su papel para lograr otros ODS, en particular, para poner fin al hambre (meta 2.1), lograr la cobertura sanitaria universal (meta 3.8), lograr la igualdad de género (meta 5.4), promover el trabajo decente y el crecimiento económico (meta 8.5), reducir las desigualdades (meta 10.4) y promover la paz, la justicia e instituciones sólidas (meta 16.6).

A pesar de ese gran imperativo moral y económico, más del 70 por ciento de la población mundial todavía carece de acceso a un sistema integral de protección social, y un número desproporcionado de esas personas viven en zonas rurales. Por ejemplo, la cobertura sanitaria de las poblaciones rurales es sustancialmente inferior, ya que el 56 por ciento de esa población está excluida, en comparación con el 22 por ciento de la población urbana (OIT 2017). La pandemia de COVID-19 ha puesto de manifiesto esas grandes y persistentes brechas en la cobertura, la integralidad y la suficiencia de la protección social, así como el grave déficit de inversiones en los sistemas de salud pública (OIT 2020h; 2020f). Los efectos socioeconómicos adversos de la pandemia han puesto seriamente en peligro los logros alcanzados en las últimas décadas en la lucha contra la pobreza y el hambre. Solo en 2020, la COVID-19 podría sumir a otros 100 millones de personas en la pobreza, y a entre 83 y 132 millones adicionales de personas en la subalimentación (FAO et al. 2020; Banco Mundial 2020), acelerando la tendencia al alza del número de personas subalimentadas que ya se produjo entre 2015 (804 millones) y 2017 (821 millones) (FAO 2018). En el *Global Report on Food Crises 2020* se estima que 135 millones de personas en todo el mundo estuvieron en una situación de inseguridad alimentaria aguda en 2019 (Red Mundial contra las Crisis Alimentarias y Red de Información sobre Seguridad Alimentaria (FSIN) 2020).

Además, si bien es cierto que se han alcanzado progresos – los índices de pobreza en el mundo se redujeron a un mínimo histórico del 10 por ciento en 2015 –, la incidencia de la pobreza (medida como el hecho de vivir con menos de 1,9 dólares de los Estados Unidos por día) ha seguido siendo persistentemente elevada en los países de bajos ingresos y afectados por conflictos (Banco Mundial 2018). Esta situación se ha visto agravada por las perturbaciones causadas por la pandemia, que podrían empujar a 71 millones de personas más a la pobreza extrema en 2020 (Banco Mundial 2020). La pérdida de horas de trabajo, reflejada en los mayores niveles de desempleo e inactividad, se ha traducido en importantes pérdidas de ingresos laborales. En comparación con el período correspondiente de 2019, las estimaciones indican una disminución mundial de los ingresos laborales de más del 10 por ciento durante los tres primeros trimestres de 2020 (OIT 2020b).

La COVID-19 ha evidenciado que la importancia de la protección social para proteger las vidas y los medios de vida es más decisiva que nunca, lo que se ha visto confirmado por el aluvión de medidas gubernamentales tras el brote de la pandemia. Desde febrero de 2020, prácticamente todos los países y territorios del mundo han adoptado o anunciado un total de alrededor de 1.600 medidas de protección social en respuesta a la crisis de la COVID-19. Esas medidas han consistido en transferencias monetarias puntuales o periódicas en el marco de programas nuevos o ya existentes, un aumento del nivel de suficiencia de las prestaciones, la extensión de las prestaciones del seguro social (incluidas las prestaciones de enfermedad y de desempleo), y la adaptación de los mecanismos de afiliación y entrega, a fin de garantizar una prestación segura y efectiva³.

³ Las partes interesadas en la protección social han estado realizando un seguimiento de la respuesta de la protección social, analizando las tendencias y las brechas, y formulando recomendaciones. Véanse, por ejemplo, FAO 2020c; 2020a; OIT 2020g; 2020f; 2020e; 2020d; 2020a; y Gentilini et al. 2020.

Este drástico aumento de las medidas de protección social es un paso en la dirección correcta para amortiguar los efectos socioeconómicos adversos de la pandemia de COVID-19, aunque solo fuera parcialmente. Sin embargo, la mayoría de las medidas que se han puesto en práctica son temporales, algunas de ellas ya se han ido eliminado gradualmente y siguen existiendo brechas de cobertura. Para hacer frente a la crisis de una manera más eficaz y duradera, y aumentar la resiliencia, hacen falta soluciones que tengan un carácter más permanente y que refuercen los sistemas de protección social, en particular en lo que respecta a asegurar el acceso universal a una protección social adecuada para todos, incluidas las poblaciones rurales. Por lo tanto, es esencial acelerar los esfuerzos para extender la protección social a todas las personas, aprovechando el actual impulso político y también las experiencias anteriores y la experiencia adquirida (OIT, 2020c, FAO, 2020).

En las últimas décadas, antes de la crisis de la COVID-19, se realizaron notables progresos en la extensión de la cobertura de la protección social en los países en desarrollo, lo que proporciona buenas prácticas y lecciones aprendidas en las que basar los próximos pasos a dar para lograr la cobertura universal. La presente publicación se basa en los conocimientos de la FAO en cuanto a delimitar las necesidades de las poblaciones rurales y prestar asistencia para la formulación de políticas y programas específicos y coherentes, incluyendo la protección social, para atender esas necesidades, así como en la experiencia y los conocimientos de la OIT en la prestación de apoyo a los países para que establezcan y mantengan sistemas de protección social, incluidos los pisos de protección social, a fin de promover el trabajo decente en la economía rural y de facilitar la transición de la economía informal a la economía formal. La capitalización de estos conocimientos combinados y la creación de sinergias serán fundamentales para acelerar el progreso hacia el logro de los ODS en 2030 y asegurar que nadie se quede atrás, en particular para poner fin a la pobreza (ODS 1), poner fin al hambre (ODS 2), y garantizar una vida sana y promover el bienestar (ODS 3).

En la sección 1 se examinan los atascos y las barreras que dificultan la extensión de la protección social en las zonas rurales. Se reconoce la heterogeneidad de las poblaciones rurales en cuanto a las actividades que generan ingresos, la situación laboral o la tenencia de la tierra, y se procura identificar los obstáculos específicos y los factores que a menudo se entrecruzan y complican el acceso a la protección social. La sección 2 se basa en ese análisis y presenta enfoques y ejemplos de los países para hacer frente a los obstáculos identificados. En la sección 3 se sintetizan algunas de las principales enseñanzas obtenidas y se expone resumidamente un enfoque conjunto de la FAO y la OIT para extender la protección social a las poblaciones rurales.

Sección 1





Sección 1: Examen de las especificidades de las poblaciones rurales y de los obstáculos resultantes para extender la protección social ⁴

Aunque, por lo general, las personas que viven en zonas rurales están expuestas a los mismos riesgos y contingencias a lo largo del ciclo de vida que las que viven en zonas urbanas, aquellas emplean medios de vida y estrategias de generación de ingresos que suelen estar más expuestos a riesgos, por ejemplo, a los riesgos naturales y ambientales (como inundaciones, sequías o degradación de las tierras), lo que da lugar a vulnerabilidades adicionales. Por otra parte, la residencia en zonas rurales no debería ocultar la heterogeneidad de las poblaciones rurales, ya sea dentro de una misma zona rural o entre distintas zonas, por ejemplo, en lo relativo a la ocupación, la situación laboral o el nivel de ingresos. Sus perfiles demográficos también varían mucho. En algunas partes del mundo, sobre todo en Europa, algunas partes de Asia y, cada vez más, en América Latina, la migración y la transición demográfica están dando lugar a la despoblación y al envejecimiento de las zonas rurales. En otras regiones, el crecimiento demográfico es relativamente mayor en las zonas rurales, lo que puede tener efectos económicos, sociales y ambientales perjudiciales. Dada esta diversidad, los posibles obstáculos al acceso a la protección social, tanto directos como indirectos, como los relacionados con la oferta y la demanda, pueden ser diferentes. Por lo tanto, es fundamental conocerlos a fondo a fin de ampliar eficazmente la cobertura, el alcance y la suficiencia de los sistemas de protección social (Allieu y Ocampo 2019).

En la presente sección se examinan las características específicas de las poblaciones rurales (recuadro 1) y se resumen las barreras existentes. Ello proporciona el marco para realizar un análisis complementario a nivel nacional y local, a fin de identificar mejor los obstáculos más específicos que existen para lograr la cobertura universal.

► Recuadro 1: Los elementos comunes y las especificidades de las poblaciones rurales

La eficacia de las estrategias para extender la protección social a las poblaciones rurales depende de una clara comprensión de los factores que pueden obstaculizar el acceso, ya que los medios de vida rurales suelen ser variados y las vulnerabilidades se superponen e interactúan entre sí. Por lo tanto, las características que se exponen a continuación deberían entenderse como una matriz para mostrar cómo pueden cruzarse y acumularse las posibles barreras que afectan al acceso a la protección social. Por ejemplo, las mujeres rurales pobres que trabajan en las tierras de su familia y se dedican también al pequeño comercio se enfrentarán a la pobreza, la lejanía, la falta de acceso a los servicios y a la información, y la informalidad, lo que en conjunto constituyen obstáculos superpuestos al acceso a las prestaciones de protección social.

Características más generales de las poblaciones y los trabajadores rurales que influyen en la cobertura de la protección social.

Una característica común de las zonas rurales es la lejanía del lugar de trabajo y residencia, que puede dificultar el acceso a una amplia gama de servicios, entre ellos las escuelas, los centros de salud y los servicios de formación y capacitación profesional, así como a la protección social. A menudo la pobreza está generalizada: en las zonas rurales el nivel de ingresos suele ser inferior al de las zonas urbanas.

⁴ En esta sección se resumen las conclusiones de Allieu y Ocampo (2019).

► **Recuadro 1: Los elementos comunes y las especificidades de las poblaciones rurales (suite)**

La organización del trabajo es compleja y los trabajadores suelen participar en un conjunto de actividades diversas. La distinción entre el empleo asalariado y el empleo por cuenta propia, así como entre el trabajo agrícola y no agrícola, puede ser difusa. Muchos trabajadores rurales trabajan en modalidades de empleo que a menudo están menos protegidas que otras, como el empleo temporal (empleo estacional u ocasional), el empleo a tiempo parcial y el empleo por cuenta propia, y muchos de ellos combinan diferentes formas de empleo (OIT 2019c). Además, algunos trabajadores rurales reciben solo una parte de la remuneración en efectivo, recibiendo la otra parte en especie (como la vivienda). Las poblaciones rurales están más expuestas a riesgos relacionados con la salud porque tienen un menor acceso a los servicios de salud, un menor acceso a una infraestructura adecuada, en particular a servicios de agua y saneamiento, y una mayor exposición al riesgo de lesiones y enfermedades relacionadas con el trabajo. En términos más generales, las poblaciones rurales, especialmente las mujeres, están más expuestas a riesgos de todo tipo, por lo que requieren prestaciones y regímenes adaptados y que tengan en cuenta los riesgos.

Trabajadores agrícolas.

El predominio del sector agrícola en muchas, o en la mayoría, de las zonas rurales, especialmente para la subsistencia de las poblaciones rurales que viven en la pobreza, refleja en realidad una amplia gama de situaciones y problemas. Los subsectores agrícolas – cultivo, ganadería, pesca y acuicultura, y silvicultura – son diversos y tienen su idiosincrasia específica, en particular en lo que respecta al tipo de riesgos asociados a ellos, el acceso a los servicios y la estacionalidad. El sector agrícola es uno de los sectores más peligrosos en cuanto a muertes, lesiones y enfermedades relacionadas con el trabajo (OIT s.f.). La estacionalidad es un factor condicionante de todos los trabajadores del sector agrícola, independientemente de su situación laboral. Da lugar a ingresos irregulares y al desempleo o subempleo estacional. Los hogares pueden tener que depender durante todo el año de los ingresos que obtienen en unos pocos meses, lo que hace que la enfermedad o la incapacidad durante la temporada alta sea aún más perjudicial en cuanto a la pérdida de ingresos o de las semillas para la temporada siguiente. Además de la estacionalidad, las perturbaciones sistémicas a nivel de las comunidades, como las sequías, las inundaciones, los insectos o los brotes epidémicos en el ganado, pueden dar lugar a la pérdida de cosechas y de ganado, y poner en peligro los medios de vida. Los regímenes jurídicos de tenencia de la tierra también son factores importantes, porque los agricultores que no son propietarios de tierras se enfrentan a menudo a disposiciones de tenencia de la tierra precarias. El trabajo agrícola también presenta diversidad con respecto al empleo asalariado o el trabajo por cuenta propia. El denominador común del trabajo agrícola es su generalizada informalidad, que es uno de los principales obstáculos para el acceso a la protección social de los trabajadores que no son pobres. Muy a menudo, los trabajadores agrícolas o los productores que no son pobres forman parte del llamado “nivel intermedio invisible” (*missing middle*), que no está cubierto por ningún tipo de protección social y, por lo tanto, es vulnerable a los efectos devastadores de cualquier tipo de perturbación.

Las mujeres que trabajan en el sector agrícola son particularmente vulnerables. A menudo, su trabajo no está remunerado o está infravalorado, y por lo general tienen un acceso limitado a los recursos productivos, en particular a la tierra. Todos esos factores limitan o socavan su capacidad de acceso a la protección social, y al mismo tiempo agravan su necesidad de cobertura. Además, más del 70 por ciento del trabajo infantil – 108 millones de niños y niñas en todo el mundo – se encuentra en los sectores agrícolas, que incluyen la pesca y la acuicultura, la silvicultura, la ganadería y la agricultura.

► **Recuadro 1: Los elementos comunes y las especificidades de las poblaciones rurales (suite)**

Trabajadores de las zonas rurales fuera del sector agrícola.

El sector agroalimentario es predominante en las zonas rurales. Muchos trabajadores rurales emplean múltiples estrategias de generación de ingresos y es muy habitual que se dediquen a trabajos agrícolas y no agrícolas, tanto dentro como fuera del sistema agroalimentario. El empleo rural no agrícola es una importante fuente de ingresos de los hogares rurales, y representa entre una quinta parte y la mitad del empleo total en las zonas rurales (Lanjouw y Lanjouw 2001). El empleo asalariado rural no agrícola está dominado por los hombres, mientras que las mujeres suelen trabajar por cuenta propia en empleos poco cualificados y de baja productividad (OIT 2018b). Las mujeres y las niñas cargan con la mayor parte del trabajo no remunerado en la economía del cuidado, tanto en las zonas urbanas como en las rurales (ONU-Mujeres 2020). A pesar de su considerable contribución a la economía en su conjunto, su trabajo no está cuantificado y muy habitualmente su acceso a la protección social es insuficiente.

No obstante, el empleo asalariado formal no agrícola también suele estar vinculado a mayores ingresos. En particular, ofrece más posibilidades de estar incluido en los sistemas de protección social, en particular mediante el acceso a los regímenes contributivos.

Trabajadores informales.

El término “economía informal” hace referencia a todas las actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que, en la legislación o en la práctica, están insuficientemente cubiertas por acuerdos formales o no lo están en absoluto. Desde el punto de vista del empleo, el empleo informal incluye a las categorías de trabajadores independientes (trabajadores independientes con trabajadores contratados) y de trabajadores por cuenta propia (trabajadores independientes sin trabajadores contratados) cuando su empresa esté clasificada como informal. También incluye a todos los trabajadores familiares auxiliares, independientemente de si la empresa en la que trabajan es informal o no, y a los empleados cuya relación de trabajo no esté sujeta a la legislación laboral nacional, al impuesto sobre la renta, a la protección social o al derecho a determinadas prestaciones relacionadas con el empleo (OIT 2019c).

Migrantes.

Existen muchos vínculos entre la migración, la agricultura y la transformación rural en su conjunto. Los migrantes desempeñan un papel fundamental en los sistemas agroalimentarios, porque los migrantes estacionales, internos o internacionales suelen representar una gran parte de la mano de obra agrícola (FAO 2019a). Las diferencias en la situación migratoria (refugiados; desplazados internos; trabajadores migrantes; internos o internacionales; trabajadores permanentes, temporales o estacionales; migrantes documentados o indocumentados) tienen sus propias especificidades, lo que da lugar a diferentes obstáculos y oportunidades para acceder a los sistemas de protección social (FAO 2020b).

Obstáculos jurídicos

Uno de los obstáculos con los que tropiezan las poblaciones rurales para acceder a la protección social es su exclusión de los marcos legislativos vigentes, lo que a menudo resulta agravado por el hecho de que son pocos los regímenes de protección social que se implementan realmente en el contexto de un marco legislativo. Ese vacío jurídico es particularmente frecuente en lo que respecta a los regímenes no contributivos.

Cuando los marcos legislativos son adecuados establecen derechos legalmente ejecutables, definen las responsabilidades institucionales y proporcionan transparencia en la ejecución de los programas, en particular en relación con los criterios de elegibilidad, los procesos para darse de alta y de baja, y la definición de las prestaciones, entre otras cosas (Morlachetti 2016; OIT 2019c, capítulo 4). Cuando los regímenes de protección social están reglamentados, las personas que tienen derecho a ellos pueden presentar reclamaciones y obtener reparación en caso de que se les haya denegado injustamente una prestación. Ello protege a los ciudadanos de selecciones arbitrarias o discrecionales, o de la manipulación de los regímenes de protección social para obtener réditos políticos. La consagración en la ley de los regímenes de protección social hace que estos pasen a formar parte del contrato social entre el Estado y los ciudadanos (Morlachetti 2016).

Aunque los regímenes de protección social contributivos suelen estar consagrados en la legislación con más frecuencia que los no contributivos, ello no garantiza necesariamente la cobertura legal de las poblaciones rurales, ya que podrían estar excluidas explícitamente, bien por su lugar de residencia, bien por su sector de empleo. En algunos países, la legislación aplicable no protege, o excluye explícitamente, a los trabajadores de algunos o de todos los sectores agrícolas. Con una tasa de informalidad laboral en la agricultura de hasta el 93,6 por ciento (OIT 2018d), los trabajadores rurales, por lo general, quedan excluidos de las disposiciones legales vigentes, ya que estos suelen trabajar en modalidades de empleo ocasionales, estacionales o temporales. Los altos niveles de informalidad son tanto una causa como una consecuencia de la falta de cobertura de protección social. Otras exclusiones legales hacen referencia a los umbrales mínimos relativos a la duración de los contratos de trabajo, las horas de trabajo o los salarios previstos, así como al número mínimo de empleados requerido por la ley para que una empresa pueda estar incluida en un régimen de protección social (OIT 2019b; 2019c, capítulo 4). Como se muestra en el cuadro 1, esos umbrales y condiciones contractuales tienen el efecto de excluir a las personas que trabajan de manera informal o en pequeñas empresas, incluidos los trabajadores familiares auxiliares. Además, muchos regímenes excluyen legalmente a los trabajadores migrantes internacionales basándose en requisitos de ciudadanía y, al mismo tiempo, la falta de disposiciones de transferibilidad puede poner en desventaja a los trabajadores con un alto grado de movilidad geográfica o profesional.

► Cuadro 1. Afiliación a regímenes contributivos de pensiones según la modalidad de empleo

	Afiliación según el tipo de contrato			Tamaño de la empresa		
	permanente	temporal	sin contrato	< 10 trabajadores	10–49 trabajadores	50+ trabajadores
Oriente Medio y África del Norte	85.1	43.7	9.0	18.9	62.5	83.9
África Subsahariana	69.0	26.0	12.7	3.3	41.2	51.6
América Latina y el Caribe	91.7	62.2	16.2	19.2	61.6	78.6
Economías desarrolladas y UE	88.3	76.9	-	79.4	86.4	73.3
Europa (sin la UE) y CEI	83.9	31.0	3.7	39.3	82.9	93.4
Asia y el Pacífico	75.0	49.2	20.5	19.6	36.9	50.4
Total	78.3	51.0	18.8	29.9	49.4	60.8

Fuente: Adaptación basada en OIT (2015c).

Aunque, en ocasiones, las categorías de trabajadores excluidas tienen la posibilidad de afiliarse voluntariamente, por lo general esas disposiciones de afiliación voluntaria no ofrecen incentivos suficientes como para afiliarse, y rara vez dan lugar a un aumento significativo de la cobertura efectiva.

Incluso cuando los trabajadores con empleo temporal, a tiempo parcial o por cuenta propia están abarcados, existen otros factores que pueden poner a esos grupos en desventaja y excluirlos del acceso a prestaciones adecuadas. Entre esos factores cabe señalar los umbrales mínimos relativos a la duración del empleo o las horas de trabajo, o la falta de mecanismos para asegurar que los trabajadores con empleo interrumpido e ingresos relativamente bajos tengan garantizado, al menos, un nivel mínimo de prestaciones. Esos factores desalientan la afiliación y dan lugar a una cobertura insuficiente.

En las dos últimas décadas los regímenes no contributivos se han ampliado enormemente, en particular los regímenes de asistencia social. En la actualidad, prácticamente todos los países del mundo cuentan con un programa de asistencia social (Banco Mundial 2015). Sin embargo, en los países en desarrollo, muchos de esos programas no están consagrados en la legislación, sobre todo, aunque no exclusivamente, cuando están financiados total o parcialmente por la asistencia oficial para el desarrollo. En ausencia de regulación, los ciudadanos no pueden reclamar y hacer valer sus derechos, y carecen de mecanismos para que los gobiernos rindan cuentas de ellos. Cabe señalar que algunos regímenes que abarcan a grandes grupos de la población, como las pensiones sociales o los regímenes de prestaciones universales por hijo, están reconocidos en la legislación nacional. Entre ellos figuran, por ejemplo, los regímenes de pensiones sociales de Filipinas (Ley Ampliada para los Ciudadanos de Edad Avanzada de 2010) y Lesotho (Ley de Pensiones de Vejez de 2005), así como otros regímenes similares de Botswana, Mauricio, Namibia, Nepal y Sudáfrica. De forma análoga, los amplios regímenes de prestaciones familiares y por hijo, como los de la Argentina y Sudáfrica, están establecidos en la legislación nacional (OIT y UNICEF 2019). El programa Bolsa Familia del Brasil y el Régimen Nacional de Garantía del Empleo Rural de la India también están reconocidos en la legislación (Ehmke 2015).

La edad y la residencia pueden constituir obstáculos jurídicos adicionales para la cobertura de estos regímenes, lo que afecta particularmente a las poblaciones rurales de dos maneras. En primer lugar, las pensiones sociales a menudo son la única forma de asistencia social disponible, reconocida en la legislación y con una financiación segura y estable, constituyendo una fuente indispensable de ingresos para las personas que ya no pueden trabajar y no tienen acceso a las pensiones contributivas. Sin embargo, muchos regímenes de pensiones sociales tienen fijada una edad legal mínima superior a la edad legal de jubilación (Allieu y Ocampo, 2019). En segundo lugar, los requisitos en materia de residencia también pueden perjudicar a las poblaciones rurales, que suelen tener medios de vida más móviles, en particular cuando dichos regímenes se organizan a nivel subnacional. Además, los trabajadores migrantes suelen quedar legalmente excluidos de las prestaciones de protección social debido a su situación migratoria o a su ciudadanía. Por ejemplo, para recibir una pensión de vejez en Mauricio, existe un requisito de residencia mínima de 12 años a partir de los 18 años de edad para los ciudadanos, y de 15 años a partir de los 40 años de edad para los no ciudadanos (Allieu y Ocampo 2019).

Obstáculos financieros

Los costes financieros pueden crear barreras o desincentivos para la ampliación de la cobertura, tanto para el Estado como para las personas que deberían estar protegidas por el régimen de que se trate, con independencia de si es un enfoque contributivo, no contributivo o mixto.

La asequibilidad es uno de los principales problemas a la hora de tomar un seguro social, y lo mismo sucede con el seguro agrícola, a pesar de que la necesidad de esos mecanismos de seguro es particularmente elevada, dado el alto riesgo de sus medios de vida. Los regímenes contributivos pueden ser inasequibles en la agricultura, tanto para los empleadores como para los empleados, especialmente para los trabajadores por cuenta propia, los trabajadores con salarios bajos, los pequeños y medianos productores agrícolas y las microempresas de las zonas rurales. Los pequeños agricultores suelen tener una capacidad contributiva limitada debido a que sus ingresos son bajos, erráticos y estacionales, y la insuficiente liquidez puede hacer que la población rural dé prioridad a otros riesgos acuciantes. Las pautas de ingresos de los habitantes de las zonas rurales pobres y los trabajadores del sector agrícola pueden dar lugar a que las contribuciones sean inasequibles, o a que resulte imposible cumplir con un calendario de cotizaciones regulares. La insuficiente capacidad financiera también dificulta el acceso a las instituciones rurales, como las cooperativas, que pueden desempeñar un papel importante, incluida la provisión de prestaciones de protección social (Vinci, Hani y Djeddah 2016). Las dificultades para adaptar adecuadamente el cálculo y la recaudación de las cotizaciones a la situación de los trabajadores rurales, por ejemplo, a la volatilidad de los ingresos, también pueden constituir obstáculos financieros para ellos. Cabe señalar que una parte de los ingresos que perciben los trabajadores agrícolas no es en efectivo, sino en especie, en forma de bienes y servicios. Ello ha llevado a muchos países a excluir a los trabajadores agrícolas y a los trabajadores ocasionales de la cobertura del seguro social (OIT 2019c). La solución que se propone con frecuencia de introducir una cotización fija plantea problemas de equidad, porque esas cotizaciones a menudo solo dan lugar a prestaciones modestas, que pueden no ser adecuadas para satisfacer las necesidades de las personas y limitan el alcance de la distribución de los riesgos y la solidaridad (Allieu y Ocampo 2019; OIT 2019c).

En el caso de los regímenes no contributivos, los obstáculos financieros hacen referencia principalmente a los costos de transacción relacionados con la afiliación, la recaudación de los pagos y el cumplimiento de los requisitos del programa, como en el caso de las transferencias en efectivo condicionadas. Dichos costes pueden reducir la prestación neta que perciben los beneficiarios del programa, o desalentar totalmente a las personas que reúnen los requisitos

para participar en él. Los costes financieros indirectos relacionados con la demostración del cumplimiento pueden imponer obstáculos financieros a la hora de participar en el programa. Se observan costos de oportunidad similares en el caso de la participación en programas de obras públicas. Los ingresos que se pierden por no poder aceptar trabajos ocasionales o trabajar por cuenta propia mientras se participa en un programa de obras públicas constituyen el costo privado de la participación en ese tipo de programas, y suelen ser elevados, ya que oscilan entre la cuarta parte y la mitad de la prestación. Del mismo modo, si no se diseñan y ejecutan adecuadamente, las obras públicas pueden interferir en la temporada agrícola.

Obstáculos administrativos e institucionales

Escasa capacidad administrativa

La implementación eficaz de los programas de protección social requiere una sólida capacidad administrativa, de modo que se asegure la divulgación, la afiliación, la selección, el mantenimiento de los registros, la recaudación y el registro de las cotizaciones, la tramitación de los pagos, la supervisión del cumplimiento, la tramitación de reclamaciones y el control de los errores, el fraude y la corrupción. El alcance de los procedimientos administrativos depende de una serie de factores, entre ellos el tipo y el tamaño del régimen, la población destinataria, el nivel de las prestaciones y la tecnología disponible. La extensión de la cobertura y la capacidad administrativa están estrechamente relacionadas. Entre otras cuestiones, los elevados costos administrativos y la falta de capacidad han sido los principales problemas que se han planteado para extender la protección social a los trabajadores rurales (OIT 2019c).

Un obstáculo muy importante hace referencia a la cobertura del registro civil y del sistema nacional de identificación. En las zonas rurales, especialmente en Asia y África, los grupos vulnerables, en particular las mujeres, los ancianos y los niños, suelen carecer de documentos nacionales de identificación (Banco Mundial 2019). La falta de documentación crea dificultades a los proveedores de servicios que deben llegar a grupos vulnerables y dar cuenta de ellos. También representa un obstáculo para los posibles beneficiarios, que a menudo deben presentar alguna forma de identificación para solicitar algunas o todas las prestaciones. La falta de documentación puede tener otras consecuencias graves. Por ejemplo, puede hacer que los habitantes de las zonas rurales sean vulnerables a la explotación por parte de los empleadores, debido a que no puedan procurar una reparación jurídica, y puede impedirles el acceso a los servicios públicos básicos.

Las restricciones en materia de capacidad administrativa también han dado lugar a un escaso grado de ejecución de la protección social, entre otras cosas de protección de la maternidad o por accidentes del trabajo. Por ejemplo, el incumplimiento de las disposiciones en materia de empleo puede dar lugar a que las mujeres de las zonas rurales queden excluidas de la protección de la maternidad a la que deberían tener derecho por ley (OIT 2015c). Las mujeres suelen tropezar con obstáculos para acceder a las prestaciones, especialmente si la prestación está vinculada a condiciones de comportamiento o a estereotipos de género, y suelen verse particularmente afectadas por el pago tardío e irregular de las prestaciones (Ulrichs 2016).

En términos más generales, la implementación ineficaz de los programas da lugar a una falta de confianza en el sistema y socava aún más la participación en él, lo que en ocasiones ha supuesto un reto para los seguros de salud comunitarios (Basaza et al. 2008; Odeyemi 2014).

Los costos y la complejidad de los servicios administrativos en las zonas rurales

La lejanía de algunas zonas rurales aumenta el coste de la protección social. En cuanto a la oferta, la preocupación por los elevados costos administrativos que entraña el funcionamiento de una densa red de puntos de contacto para las instituciones de protección social puede crear obstáculos a la cobertura en las zonas rurales, remotas y de difícil acceso, especialmente cuando no se pueden adoptar soluciones tecnológicas o estas son insuficientes. En cuanto a la demanda de servicios, la lejanía y la falta de acceso a servicios de calidad (debido, por ejemplo, a las malas carreteras, el coste del transporte o el estigma social al que se exponen las mujeres al viajar solas) también pueden hacer que el coste del acceso a la protección social sea superior a los beneficios reales.

Procedimientos y procesos administrativos, falta de concienciación e inadecuación con respecto a las necesidades

Los procedimientos administrativos pueden convertirse en una barrera, disuadiendo a las personas de afiliarse o imponiendo altos costos de oportunidad a la participación en los programas de protección social (Basaza et al. 2008; Odeyemi 2014). Para los trabajadores y los empleadores rurales, muchos de los cuales están en situaciones precarias e informales, el tiempo dedicado a los procesos de afiliación, la solicitud de prestaciones y otros procesos administrativos puede traducirse en pérdidas de ingresos debido a que conlleva la ausencia del trabajo. En algunos casos, los mecanismos de exclusión existentes se reproducen en el diseño y la implementación de los programas, lo que puede obstaculizar el acceso de determinados grupos, como los pueblos indígenas o las personas con discapacidad (OIT 2018c; IDA y OIT 2019).

Las limitaciones de información o de conocimientos sobre los programas de protección social también limitan el acceso. Ello puede deberse a la distancia de los puntos de información sobre los derechos y las prestaciones; a que el tipo de información disponible no se corresponda con el nivel de alfabetización que existe en determinadas zonas rurales; a las barreras lingüísticas en zonas que tienen diferentes idiomas locales; o a las barreras psicológicas creadas por los contextos de gran pobreza y aislamiento. La falta de información sobre las prestaciones de un programa puede llevar a las personas a optar deliberadamente por no participar, pensando que los costos de oportunidad son superiores a las posibles ventajas (Basaza et al. 2008; Odeyemi 2014; Perry 2007; Phe Goursat y Pellerano 2016).

Otra barrera conexas es la inadecuación de las prestaciones para satisfacer las necesidades de la población rural. Los programas y las prestaciones existentes pueden diseñarse sin tener en cuenta las especificidades del trabajo agrícola y, por lo tanto, presentar poco valor para los trabajadores del sector, en particular con respecto al seguro social. En el caso de la asistencia social, la irregularidad, la imprevisibilidad, el bajo nivel de las prestaciones y los altos costos administrativos son inadecuados.

Hay muchas brechas de género en el acceso a la protección social. Los regímenes de protección social, en particular los contributivos, pueden desfavorecer o excluir a las mujeres, que suelen tener carreras no lineales y salarios más bajos, y es más probable que trabajen en el sector informal (CSI 2018). Además, las mujeres con hijos suelen participar menos que los hombres en los planes de obras públicas que carecen de servicios de guardería. Como se ha señalado más arriba, las mujeres también realizan la inmensa mayoría del trabajo no remunerado en la economía del cuidado, lo que a menudo no se tiene en cuenta para calcular los derechos de protección social. Ello da lugar a menores cotizaciones acumuladas, si es que las hay, lo que a su vez se traduce en menores niveles de cobertura, especialmente durante la vejez (Tessier et al. 2013).

Por último, en la gran mayoría de los países de ingresos bajos y medianos, las poblaciones rurales carecen de una representación adecuada, lo que puede plantear un problema a la hora de establecer los regímenes de protección social.

Falta de integración y de coherencia de las políticas

Por último, muchos países siguen enfrentándose a un alto grado de fragmentación en sus sistemas de protección social y a la falta de integración entre sus instituciones de protección social. Ello puede generar brechas en la cobertura, la integralidad y la suficiencia, así como duplicaciones e ineficiencias, y también puede dar lugar a estructuras de incentivos distorsionadas. A menudo también existe una falta de coordinación con otras políticas pertinentes, como las políticas de desarrollo agrícola y rural, las políticas de formalización de empresas, las políticas del mercado de trabajo y de empleo o las políticas de educación y las relativas a los cuidados (FAO 2016; OIT 2019c).

Sección 2





Sección 2: Examen de enfoques innovadores para extender la protección social a las poblaciones rurales

Sobre la base del análisis de la sección 1, en esta sección se analizan enfoques innovadores para extender la protección social a las poblaciones rurales que tienen en cuenta su situación, riesgos y obstáculos específicos. En esos enfoques también se toman en consideración las transformaciones demográficas y económicas que tienen grandes repercusiones en el futuro del trabajo en general, y en la dinámica del trabajo rural en particular (Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo 2019).

En principio, existen dos amplios enfoques de políticas para asegurar la cobertura de la protección social de los trabajadores rurales, que pueden y deberían complementarse mutuamente (OIT 2019c, capítulo 2):

- ▶ la extensión de la cobertura del seguro social; y
- ▶ la extensión de la cobertura de las prestaciones no contributivas.

En la práctica, muchos países utilizan una combinación de esos dos enfoques en sus sistemas nacionales de protección social, a fin de garantizar, al menos, un nivel básico de seguridad social para todos mediante un piso de protección social, proporcionando progresivamente niveles más altos de protección al mayor número de personas posible. Ese enfoque doble no solo es esencial para promover el derecho humano a la seguridad social, sino que también es fundamental para facilitar la transición de la economía informal a la economía formal⁵. Ello debería basarse en una evaluación cuidadosa de la situación de las poblaciones rurales y en un proceso inclusivo de diálogo social (OIT 2020c; 2019c, capítulo 2). La combinación de diferentes regímenes y prestaciones puede asegurar que las poblaciones rurales estén adecuadamente protegidas a lo largo de toda su vida, en particular de los riesgos e imprevistos relacionados específicamente con el trabajo en las economías rurales, teniendo en cuenta al mismo tiempo el contexto de sus hogares y familias (OCDE y OIT 2019; Allieu y Ocampo 2019)

La extensión de la **cobertura del seguro social** a los trabajadores rurales requiere la adopción de un conjunto de medidas centradas en la superación de los obstáculos jurídicos, financieros y administrativos. Ello incluye la adaptación del marco legislativo, los mecanismos de financiación y los procesos administrativos a la situación y las necesidades específicas de los trabajadores rurales, por ejemplo, teniendo en cuenta la estacionalidad en la recaudación de las cotizaciones, facilitando el acceso a la afiliación mediante ventanillas únicas y aumentando la sensibilización (OIT 2019c, capítulos 3 a 6). Esa estrategia de extensión de la cobertura suele ir asociada a una estrategia de formalización del empleo, con lo que se abordan déficits de trabajo decente más amplios. En el caso de quienes tienen una capacidad contributiva limitada, puede ser necesario adoptar medidas adicionales para movilizar más recursos del presupuesto gubernamental o de otras fuentes, por ejemplo, medidas para subvencionar las cotizaciones, al menos temporalmente.

La extensión de la cobertura de la protección social a aquellas personas que carecían de protección con anterioridad mediante **prestaciones no contributivas** ayuda a garantizar, al menos, un nivel básico de seguridad de los ingresos y el acceso a servicios de salud esenciales para todos. Ello puede lograrse mediante prestaciones universales que se proporcionan a amplias categorías de la población (como las prestaciones universales por hijo, las pensiones de vejez o un servicio nacional de salud) o mediante prestaciones específicas para las personas

⁵ Véase OIT, [Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal](#), 2015 (núm. 204), párrs. 16 a 21, donde se refleja este enfoque.

que viven en la pobreza. En el caso de regímenes de prestaciones específicas, la extensión de la cobertura suele requerir la flexibilización de los criterios de elegibilidad, por ejemplo, incluyendo a las personas que anteriormente estaban excluidas debido a su vínculo con el mercado de trabajo o a sus ingresos.

Dada la heterogeneidad de las poblaciones rurales, tanto dentro de cada país como entre los distintos países, no existe una estrategia única aplicable a todos los casos. Es fundamental realizar una evaluación detallada del contexto nacional específico, teniendo en cuenta los factores expuestos en la sección 1. Es importante que esas evaluaciones se lleven a cabo mediante un diálogo nacional inclusivo, con la participación de las organizaciones de trabajadores y de empleadores rurales (a menudo denominados “interlocutores sociales”) y otras partes interesadas del medio rural, como las organizaciones de productores y las cooperativas. Ese diálogo nacional inclusivo, basado en una evaluación común, contribuye a sustentar los debates, forjar consensos y diseñar estrategias equilibradas que respondan a las necesidades y preocupaciones de las partes interesadas, así como a asegurar un amplio apoyo político y la confianza en el sistema. Más allá de la evaluación inicial, esa participación es fundamental a lo largo de todo el proceso de diseño, implementación, seguimiento y evaluación de los regímenes y programas de protección social.

Organización política, legislativa e institucional

A fin de que la extensión de la protección social a las poblaciones rurales sea eficaz y tenga éxito, esta debería integrarse en un marco político y legislativo integral y coherente. Esos marcos deberían regir tanto el seguro social como las prestaciones no contributivas; los marcos deberían especificar las condiciones de admisibilidad y el tipo, el nivel y la periodicidad de las prestaciones, asegurar la transparencia y la rendición de cuentas, y prever una financiación sostenible y equitativa de esos regímenes.

La elaboración de un marco político integrado debería basarse en un diagnóstico detallado de la situación de las poblaciones rurales, incluidos los problemas concretos a los que se enfrentan. Ese análisis debería combinarse con un examen de los marcos políticos y reglamentarios y las prácticas existentes, a fin de asegurar la coherencia de las políticas y una estructura institucional coordinada y que funcione satisfactoriamente (OIT 2019c, capítulo 3). En general, existen dos opciones: extender la legislación general sobre seguridad social a los trabajadores agrícolas o adoptar una legislación específica para esos trabajadores (OIT 2019c, capítulo 4).

La primera opción evita la fragmentación del sistema de protección social, permite un mayor grado de distribución de los riesgos y redistribución y es más adecuada para facilitar la movilidad de la mano de obra entre la agricultura y otros sectores, lo que es importante porque muchos trabajadores rurales realizan trabajos agrícolas y no agrícolas, ya sea de forma estacional o a tiempo parcial. Además, los procesos de transformación estructural pueden dar lugar a un número creciente de cambios intersectoriales, transiciones conexas a nivel de las ocupaciones y las oportunidades de empleo y, por consiguiente, cambios en cuanto a la necesidad de protección social.

La segunda opción permite tener en cuenta más fácilmente la situación específica de los trabajadores agrícolas, o de determinadas subcategorías, y asegura que no queden desatendidos; sin embargo, suele dar lugar a un mayor grado de fragmentación que puede plantear problemas en contextos de gran movilidad de la mano de obra, y puede verse limitada por la capacidad del sistema de protección social para asegurar la distribución de riesgos y redistribución. En cualquier caso, es necesario tomar en consideración la inclusión de los trabajadores asalariados y también la de los trabajadores por cuenta propia. Esta opción permite a los trabajadores permanecer en el mismo régimen de seguridad social,

con independencia de su situación laboral, y puede asegurar una cobertura adecuada en situaciones en las que los trabajadores combinan el empleo asalariado (a tiempo parcial o estacional) con el empleo por cuenta propia.

La extensión de la cobertura de la protección social a los trabajadores por cuenta propia, incluidos los trabajadores familiares auxiliares, es un reto para muchos países debido a la heterogeneidad de ese grupo, que incluye a los agricultores que son propietarios de sus tierras y a los que no lo son, y que también difieren en cuanto al régimen jurídico al que están sometidos como propietarios de tierras, arrendatarios o aparceros. Su inclusión puede requerir que la legislación sobre seguridad social se adapte para tener en cuenta sus características específicas de manera apropiada. En términos generales, la cobertura obligatoria suele dar mejores resultados (siempre que los mecanismos se adapten adecuadamente a la situación de los trabajadores).

Por ejemplo, en Jordania se revisó la Ley de Seguridad Social para extender la seguridad social a todos los trabajadores del país y a los jordanos que viven en el extranjero, extendiendo la cobertura del seguro social obligatorio a todos los trabajadores, incluidos los trabajadores por cuenta propia (OIT 2019c; ISSA 2009). El Gobierno del Brasil creó la categoría jurídica de microempresario a fin de integrar a los trabajadores por cuenta propia en la legislación sobre seguridad social. De 2009 a 2015, la tasa de cobertura del seguro social de los trabajadores por cuenta propia aumentó del 33 por ciento al 41,7 por ciento (OIT 2019c). Además de las leyes, tal vez sea necesario ajustar también los reglamentos conexos, por ejemplo, para adaptar los mecanismos de recaudación de las cotizaciones a fin de tener en cuenta la estacionalidad de la actividad agrícola a lo largo del año. Por ejemplo, el Gobierno de Colombia permite a los asegurados declarar sus ingresos durante todo el año, en lugar de hacerlo únicamente a principios del año (véase Durán Valverde et al. 2013). El régimen de pensiones rurales del Brasil utiliza mecanismos adaptados según la situación de los trabajadores: para los trabajadores asalariados, las cotizaciones se calculan como un porcentaje del salario, mientras que para los productores se calculan como un porcentaje del valor de venta de sus productos. Además, el régimen está subvencionado con cargo al presupuesto general del Gobierno (Allieu y Ocampo 2019; OIT 2019c).

Cuando no sea posible atender a las circunstancias y necesidades específicas de los trabajadores rurales en el marco de la legislación general sobre seguridad social, los países pueden considerar la posibilidad de introducir una legislación específica sobre seguridad social, como sucede en Argelia, el Brasil y otros países. En cambio, el Seguro Social Campesino del Ecuador está regulado por la ley general de seguridad social y está administrado por la principal institución de seguridad social (Durán Valverde et al. 2013; OIT 2018a; 2019c).

Si bien los regímenes separados para los trabajadores agrícolas pueden, de hecho, ayudar a atender determinadas necesidades específicas, solo permiten una transferibilidad limitada de los derechos, lo que puede impedir la movilidad de la mano de obra, sobre todo cuando su administración no está a cargo de la misma institución que se ocupa de los planes generales. Por ejemplo, Túnez unificó los regímenes de los trabajadores por cuenta propia agrícolas y no agrícolas en 1995 con el objetivo de extender la cobertura de los trabajadores agrícolas (Ben Cheikh 2013). Como resultado de ello, el número de trabajadores asegurados aumentó considerablemente. Sin embargo, siguen existiendo algunas brechas en la cobertura legal, que excluye principalmente a los trabajadores agrícolas ocasionales y estacionales que trabajan menos de 45 días por trimestre para el mismo empleador.

Otro ejemplo es el Fondo Nacional del Seguro Social para No asalariados de Argelia, que es obligatorio y se basa en la idea de que todos los trabajadores por cuenta propia (no asalariados) deben estar afiliados, incluidos los propietarios de empresas, los artesanos, los agricultores y los que ejercen profesiones liberales. La afiliación asegura que esos trabajadores estén incluidos en la seguridad social y reciban apoyo administrativo, y fomenta la formalización del empleo. Además, el Gobierno estableció un mecanismo para facilitar el ingreso en el régimen

de personas que carecen de cobertura; durante un período de tres años, pueden aumentar gradualmente su nivel de cotización y formalizar su situación profesional.

Además de la extensión de la cobertura legal, son necesarias otras medidas para asegurar que la legislación se aplique en la práctica y dé lugar a una cobertura efectiva. Algunas de ellas se detallan a continuación.

Acceso, afiliación y administración

El acceso a la protección social y a los procedimientos administrativos conexos⁶ puede ser más difícil o engorroso en las zonas rurales debido a su lejanía y a la baja densidad de población. A fin de hacer frente a esos obstáculos, los países pueden adoptar medidas para facilitar el acceso y racionalizar los servicios. Por ejemplo, las medidas para simplificar la afiliación y otros procedimientos administrativos pueden facilitar el acceso de las poblaciones rurales. Ello puede incluir la facilitación del acceso mediante oficinas de seguridad social móviles, ventanillas únicas o servicios digitales, la reducción de los documentos justificativos necesarios y la simplificación de otros procedimientos, así como acuerdos de afiliación colectiva (Allieu y Ocampo 2019; OIT 2019c).

En primer lugar, es fundamental facilitar el acceso a la afiliación y a otros procedimientos administrativos para asegurar que se llegue a las poblaciones de las zonas remotas. Una opción es establecer oficinas móviles, que se utilizan, por ejemplo, en el Brasil o Sudáfrica; pueden establecerse durante uno o más días o semanas en una aldea y luego trasladarse a otra, de modo que se llegue a más personas (OIT 2019c, capítulo 5; ISSA 2012). Además, los funcionarios itinerantes de la seguridad social pueden organizar visitas a zonas remotas o a zonas en las que la cobertura de la protección social suele ser baja, a fin de explicar los costos, las prestaciones y el funcionamiento de los regímenes de seguridad social. Por ejemplo, en Brasil, en el marco del plan “Brasil Sem Miséria”, se ha utilizado ese enfoque para identificar activamente a las personas extremadamente pobres que todavía no se habían inscrito en el programa Bolsa Família (OIT 2019c).

Otra posibilidad es utilizar puntos de prestación de servicios en los que las personas tengan acceso a la protección social y a otros servicios públicos, que suelen denominarse “ventanillas únicas” o “servicios de ventanilla única”. Esas ventanillas únicas pueden incluir servicios de empleo que den acceso a servicios de intermediación laboral, de formación profesional y otros servicios de desarrollo de competencias, así como a registros de agricultores y servicios para las empresas (OIT 2019c). Por ejemplo, en Mongolia, un país cuya población es escasa y está muy dispersa, las ventanillas únicas prestan una amplia gama de servicios, entre ellos de protección social, de promoción del empleo, de ordenación de las tierras, de registro civil, bancarios y notariales (van Langenhove y Peyron Bista 2019).

Las tecnologías digitales – si se proporcionan de manera inclusiva y especialmente si se combinan con medidas para cerrar la brecha digital en las zonas rurales – también pueden desempeñar un papel importante para facilitar el acceso a los servicios en las zonas rurales, utilizando teléfonos móviles o servicios en línea (OIT 2019c). Entre las posibles opciones cabe citar las soluciones de banca móvil para el cobro de las cotizaciones y el pago de las prestaciones, sobre la base de que la penetración bancaria y la educación financiera sean adecuadas y siempre que se reduzcan al mínimo las tasas conexas.

En segundo lugar, la reducción del número de documentos justificativos necesarios, cuando sea posible, o la posibilidad de utilizar otras formas de presentar las pruebas requeridas, puede facilitar los procedimientos de afiliación. Por ejemplo, en el régimen de pensiones

⁶ Incluido el registro de personas y empleadores protegidos; la evaluación de reclamaciones y el pago de prestaciones; y, si procede, la recaudación de cotizaciones, los mecanismos de inspección del trabajo y la seguridad social, y los mecanismos de solución de conflictos.

rurales del Brasil ya no es necesario que los trabajadores de subsistencia rurales presenten documentos, como recibos de venta o contratos de alquiler o arrendamiento, para demostrar que han trabajado durante más de 15 años en una actividad agrícola familiar. En su lugar, basta con completar un cuestionario que puede rellenarse en línea o en una entrevista con un trabajador social (Brasil 2010; 2015; Lindert et al. 2007).

En tercer lugar, los acuerdos de afiliación colectiva pueden ser particularmente útiles para facilitar la afiliación de los trabajadores agrícolas por cuenta propia. Las organizaciones de trabajadores, como las asociaciones de productores rurales, actúan como intermediarias entre los trabajadores agrícolas y las instituciones de seguridad social, y pueden concertar acuerdos colectivos con un régimen de seguro social, si tienen la capacidad de ser un asociado efectivo en dicho acuerdo. En Costa Rica, esos acuerdos de seguro colectivo garantizan que los agricultores puedan estar protegidos por el seguro social en las mismas condiciones que los trabajadores empleados en otros sectores, mediante la recaudación de las cotizaciones negociadas de los asegurados y su transferencia, junto con un informe mensual, a la institución de seguridad social. Este mecanismo ha tenido un efecto favorable en el desarrollo rural, especialmente entre los trabajadores organizados por cuenta propia del sector agrícola, incluidas las mujeres agricultoras (Durán Valverde et al. 2013).

Estas innovaciones requieren una estrecha coordinación entre las diferentes políticas e instituciones, incluidos los ministerios de trabajo, asuntos sociales y agricultura y las instituciones de seguridad social, así como la participación de los interlocutores sociales y otras partes interesadas.

Financiación, recaudación de cotizaciones, ingresos de referencia

Una financiación sostenible de la extensión de la protección social a las poblaciones rurales debería tener en cuenta una serie de factores, como el bajo nivel medio de ingresos y la limitada capacidad contributiva resultante; la migración de las personas en edad de trabajar desde las zonas rurales a las urbanas debido a la falta de oportunidades de trabajo decente, y la mayor proporción de personas económicamente inactivas resultante; y el aumento de los gastos administrativos que se derivan de la necesidad de una gestión descentralizada en las zonas rurales remotas o aisladas. Por consiguiente, muchos países han diseñado soluciones para hacer frente a los problemas relacionados con la recaudación y la financiación de las cotizaciones, entre ellas, adaptar la forma en que se determinan las cotizaciones y las prestaciones, facilitar el pago de las cotizaciones y subvencionar las cotizaciones de las personas de bajos ingresos.

La determinación y la recaudación de las cotizaciones de los trabajadores rurales puede facilitarse redefiniendo los ingresos de referencia y adaptando los calendarios de pago de las cotizaciones, a fin de tener en cuenta su situación específica, esto es, la estacionalidad, la fluctuación de las ganancias y, en algunos casos, la remuneración en especie. Algunos países han utilizado cotizaciones uniformes que dan derecho a prestaciones de monto fijo, la autoclasificación en categorías de cotización y formas alternativas de evaluar los ingresos de los trabajadores y los productores rurales cuyas cotizaciones son difíciles de determinar sobre la base de los ingresos mensuales. Por ejemplo, algunos países ofrecen la posibilidad de vincular las cotizaciones para las pensiones con el tamaño de la explotación (Francia, Italia), y no con el nivel real de ingresos.

En el caso de algunos grupos de trabajadores, la determinación y el pago de las cotizaciones con una base anual o trimestral, o de acuerdo con las pautas estacionales, puede facilitar el pago de las cotizaciones y contribuir así a extender la cobertura del seguro social entre los trabajadores rurales (por ejemplo, en el Brasil). Una mayor flexibilidad con respecto al

calendario de recaudación de las cotizaciones, o la reducción o interrupción temporal de la obligación de cotizar en caso de crisis, son medidas que también pueden contribuir a facilitar la cobertura. De hecho, permitir que las cotizaciones se abonen en el momento en el que los ingresos de los trabajadores sean más elevados puede facilitar la cobertura de la seguridad social, ya que los ingresos dependen de los calendarios de cultivo, las condiciones meteorológicas y las oportunidades de comercializar la cosecha. En Mongolia, que es un país en el que una cuarta parte de la población económicamente activa son pastores sin ingresos regulares que viven en zonas remotas, el Gobierno ha adaptado el calendario de pagos para tener en cuenta la estacionalidad de los ingresos, y utiliza las nuevas tecnologías (teléfonos móviles, Internet) para recaudar las cotizaciones. Asimismo, se ha desarrollado una aplicación que proporciona una visión general de los pagos y los derechos de las prestaciones (OIT 2016a).

Además, como los ingresos de muchos trabajadores agrícolas suelen ser relativamente bajos, también puede ser necesario subvencionar (una parte de) sus cotizaciones. Por ejemplo, en el Seguro Social Campesino del Ecuador, las tasas de cotización son más bajas que en el seguro social general. De acuerdo con el principio de solidaridad en la financiación, el régimen recibe subvenciones combinadas de las cotizaciones de los trabajadores y los empleadores inscritos en el régimen de seguro general y de las cotizaciones de las entidades de seguro públicas y privadas, así como una subvención del Estado (OIT 2018a; 2019c). También puede ser necesario adoptar otras medidas para tener en cuenta los problemas específicos que enfrentan los trabajadores agrícolas, en particular con respecto a facilitar su acceso a la vivienda después de la jubilación.

La experiencia demuestra que es técnicamente posible y factible adaptar los mecanismos tradicionales de protección social a las necesidades específicas de las poblaciones rurales, siempre que exista una voluntad política acorde y la determinación de actuar. La necesidad de adaptar los mecanismos de financiación de la protección social a las características específicas de los medios de vida rurales ha sido reconocida en la mayoría de los contextos nacionales. Aunque no existe un modelo único de financiación, puede observarse que, en la mayoría de los casos, las personas aseguradas (tanto los asalariados como los trabajadores por cuenta propia) contribuyen en principio (al menos en cierta medida) a la financiación del régimen en virtud del que están protegidos. Con respecto a los asalariados, tanto los empleadores como los trabajadores contribuyen al costo de prestaciones tales como las de enfermedad, pensiones y desempleo, mientras que la protección en caso de accidente del trabajo está sufragada únicamente por los empleadores. Sin embargo, el Estado suele intervenir y contribuir a la financiación, por ejemplo, subvencionando las cotizaciones o las prestaciones directamente con cargo al presupuesto del Estado, como en el caso del Brasil y el Ecuador, o asegurando que los rendimientos derivados de los impuestos sobre el volumen de negocios de los productos agrícolas se destinen a financiar la seguridad social de las poblaciones rurales.

Sensibilización y confianza

La información sobre los derechos y las obligaciones en materia de seguridad social debe estar ampliamente disponible y se deben utilizar diferentes canales a fin de llegar a una gran variedad de personas (OIT 2019c, capítulo 3). En Zambia se han examinado diversas opciones de política para la cobertura de los pequeños agricultores y se ha elaborado material de sensibilización (OIT 2015b; Phe Goursat y Pellerano 2016). En Kenya, el Fondo Nacional del Seguro de Salud ha facilitado la extensión de la cobertura a los trabajadores del sector informal desde 2015, sensibilizando de boca en boca y por medio de la tecnología, utilizando la telefonía móvil. La información sobre los programas y las prestaciones de seguridad social puede integrarse en otros programas de capacitación educativa, como los módulos de desarrollo de competencias y los programas de emprendimiento a los que tienen acceso

personas para las que esta información es particularmente pertinente. Estas vías de difusión son especialmente adecuadas para llegar a las generaciones más jóvenes de las zonas rurales, en la medida en que se vayan realizando amplios esfuerzos para rejuvenecer y dinamizar las zonas rurales. Además, las campañas de información adaptadas a las respectivas situaciones y necesidades de los trabajadores y las empresas de sectores específicos son un instrumento muy útil para llegar a grupos concretos (OIT 2019c). Los sindicatos, las organizaciones de agricultores, las cooperativas agrícolas y otras organizaciones también pueden desempeñar un papel importante en la difusión de información y la sensibilización de los trabajadores y los empleadores rurales, lo que a al mismo tiempo puede ser una oportunidad para que esas organizaciones lleguen a nuevos posibles miembros.

Cumplimiento e incentivos

La extensión de la protección social a los trabajadores rurales debería tener en cuenta mecanismos para asegurar el cumplimiento y establecer incentivos para la participación. Deberían adoptarse medidas específicas para hacer frente a los desafíos que plantea la inspección del trabajo y la seguridad social en las zonas rurales, en particular debido a las distancias más largas y a la estacionalidad (OIT 2010; 2019c, capítulo 7). Ello incluye asegurar unos servicios de inspección dotados de recursos suficientes para asegurar eficazmente el cumplimiento y promover la cooperación entre los servicios de inspección para que se adopte un enfoque más coordinado. Por ejemplo, la institución del seguro social de Costa Rica emplea a un grupo de inspectores especializados para supervisar la afiliación de los trabajadores por cuenta propia. Dichos inspectores trabajan en varios sectores económicos y con arreglo a diferentes horarios, para poder llevar a cabo la supervisión tanto diurna como nocturna. Además, la institución contrató a más personal administrativo e inspectores para aumentar la capacidad administrativa a fin de realizar seguimientos de los casos de evasión (Durán Valverde et al. 2013).

También se pueden crear incentivos diseñando regímenes y prestaciones que respondan mejor a las necesidades y especificidades de las poblaciones rurales. Ello puede lograrse integrando nuevos servicios y prestaciones en los regímenes existentes, por ejemplo, incluyendo un seguro contra riesgos o eventualidades que representen una carga financiera importante en las zonas rurales, como asignaciones funerarias, subsidios de educación o préstamos para la educación superior. Un complemento importante para las poblaciones rurales es el vínculo con el seguro agrícola. Dada la importancia de la agricultura para los medios de vida rurales y la exposición del sector a grandes perturbaciones sistémicas, el seguro agrícola puede desempeñar importantes funciones de protección social y debería estar mejor vinculado con los sistemas de protección social, a fin de garantizar en particular una mejor cobertura de las personas pobres y vulnerables (FAO s.f.).

Integración y coherencia de las políticas

Como se ha subrayado a lo largo de esta publicación, dada la diversidad de circunstancias políticas, sociales y económicas de los distintos países, así como la heterogeneidad de las poblaciones rurales dentro de un mismo país, es evidente que no existe una solución única para todos. Por lo tanto, durante todo el proceso de diseño e implementación de los regímenes y programas de protección social, es esencial tomar en consideración diferentes enfoques a fin de combinarlos en un planteamiento eficaz y eficiente como sistema. Es viable una amplia gama de prestaciones, regímenes y opciones de financiamiento, tanto contributivos como no contributivos, siempre que se complementen entre sí y no den lugar a fragmentaciones, brechas o duplicaciones. Es importante que esos regímenes se diseñen de manera que se evite la creación de incentivos perversos para permanecer en la economía informal. Por este

motivo, es importante asegurar que los subsidios gubernamentales se dirijan a las personas con capacidad contributiva limitada y abarquen de manera adecuada a las personas que se encuentran tanto en la economía informal como en la formal, de modo que esas políticas puedan apoyar a los trabajadores en la transición de la economía informal a la economía formal (Bender, Kaltenborn y Pfeleiderer 2013; OIT 2019c).

Además de la coordinación interna, también es decisiva la coordinación externa entre los sistemas de protección social y otras políticas conexas, como las de empleo y del mercado de trabajo, las relativas a la formalización y el desarrollo de las empresas, y las relacionadas con una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles (OIT 2015a). Lo ideal sería que la coherencia de las políticas, tanto en el seno de los sistemas de protección social como con otros instrumentos, fuera un elemento integral de unas políticas nacionales de protección social que trazaran una estrategia concreta para colmar progresivamente las brechas de protección. En las zonas rurales, donde las actividades económicas están mayoritariamente vinculadas a la agricultura y a los recursos naturales, la extensión de la cobertura debería planificarse e implementarse en cooperación con las políticas y los programas del sector agrícola y de desarrollo rural centrados en la agricultura, la ganadería, la pesca y la silvicultura (FAO 2016). Ello es esencial porque, por una parte, las políticas y los programas del sector agrícola y de desarrollo rural pueden tener funciones de protección social que deberían aprovecharse, y, por otra parte, repercuten en las modalidades de empleo y los medios de vida de los habitantes de las zonas rurales y, por lo tanto, afectan a su admisibilidad y a las modalidades de acceso a los regímenes de protección social. Por ejemplo, los pescadores se ven muy afectados por las medidas destinadas a preservar las poblaciones de peces, como las temporadas de veda. Las medidas de protección social pueden diseñarse de acuerdo con ello a fin de contrarrestar los efectos negativos de las temporadas de veda (FAO 2019b). Cada medio de vida agrícola tiene características específicas que deberían tenerse en cuenta al adaptar el diseño o la administración de las prestaciones y los servicios de protección social, así como para determinar posibles sinergias con otros sectores.

Sección 3





Sección 3: Perspectivas para un enfoque común - recomendaciones fundamentales

La extensión de la protección social para todos, basada en el marco internacional de derechos humanos y en las normas internacionales del trabajo, es un elemento central en la labor de la FAO y la OIT, y resulta decisiva para promover el desarrollo rural y la transformación rural inclusiva, así como para asegurar un futuro del trabajo centrado en las personas⁷. Ambas organizaciones promueven y apoyan que el alcance y la cobertura de la protección social sean efectivos y para todos, en consonancia con la Agenda 2030, y trabajan en colaboración para apoyar su implementación, en particular para las poblaciones rurales. En el plano internacional, esta asociación entre la OIT y la FAO se traduce en un enfoque común, basado en datos empíricos y en las buenas prácticas, que apoya a los gobiernos en sus esfuerzos para hacer realidad el derecho universal a la seguridad social mediante el fortalecimiento de los sistemas nacionales de protección social, en particular por medio de sólidos pisos de protección social, y alcanzar así las metas 1.3 y 3.8 de los ODS. En el contexto de la pandemia de COVID-19, la necesidad de trabajar juntos es más evidente que nunca (OIT et al. 2020).

Sobre esta base, teniendo en cuenta la heterogeneidad de las poblaciones rurales y el hecho de que en las políticas existentes han estado particularmente descuidadas, la FAO y la OIT han identificado las siguientes acciones y medidas que pueden ser fundamentales en la planificación e implementación de una extensión efectiva de la cobertura a todas las poblaciones rurales:

- ▶ Comprender y abordar los obstáculos específicos que enfrentan las poblaciones rurales para acceder a los regímenes, los programas y las prestaciones de protección social. Esos obstáculos son específicos de cada contexto y deberían ser analizados en detalle a fin de determinar posibles dificultades.
- ▶ Promover la participación de las organizaciones rurales representativas de empleadores y de trabajadores y otras personas interesadas en el diseño, la implementación, el seguimiento y la evaluación de las políticas y los regímenes de protección social. Su participación es fundamental para comprender las necesidades de las poblaciones rurales y, de acuerdo con ello, diseñar y adaptar los sistemas de protección social para el futuro del trabajo en las zonas rurales.
- ▶ Diseñar e implementar marcos legislativos adecuados para garantizar el derecho a la seguridad social y abordar las exclusiones implícitas o explícitas.
- ▶ Reconocer los elementos comunes y las especificidades de los diferentes grupos de población de las zonas rurales; tomar en consideración diferentes enfoques – regímenes y programas no contributivos y contributivos, o ambos – para establecer sistemas de protección social, incluidos los pisos de protección social, que garanticen al menos una seguridad básica del ingreso y el acceso a una atención de salud esencial; y hacer posible alcanzar progresivamente niveles más elevados de protección para el mayor número de personas posible.
- ▶ Considerar diferentes mecanismos de financiación para extender la protección social, guiándose por consideraciones de sostenibilidad financiera, fiscal y económica, y de solidaridad, en particular la extensión de los regímenes contributivos a las personas con capacidad contributiva, adaptándolos según sea necesario a la situación y las necesidades de las poblaciones rurales, y complementándolos con regímenes no contributivos para garantizar un piso de protección social definido a nivel nacional.

⁷ OIT, *Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo*, 2019.

- ▶ Coordinar estrechamente las estrategias de extensión con políticas que faciliten la transición de la economía informal a la economía formal, incluidas las políticas económicas, de empleo, de desarrollo rural y tributarias. La extensión de la protección social a las poblaciones rurales debería abordar específicamente la transición de la asistencia social al seguro social. Si bien la asistencia social tiene un papel esencial que desempeñar para garantizar el apoyo a un ingreso básico durante todo el ciclo de vida, el seguro social también es fundamental para proporcionar progresivamente niveles más elevados de protección.
- ▶ Desarrollar la argumentación económica de la extensión de la cobertura. La asignación de un nivel de gasto público suficiente a los sistemas de protección social puede estar motivada por la realización del valor de inversión de la protección social para promover el desarrollo del capital humano, la inclusión económica, unos procesos de transformación rural inclusivos y, en última instancia, el desarrollo rural. Destacar mejor los efectos económicos de los diferentes regímenes y prestaciones de protección social, tanto contributivos como no contributivos, puede ser decisivo para apoyar la extensión de la cobertura⁸.
- ▶ Fomentar la coherencia con otros sectores, en particular con el sector agrícola, a fin de abordar algunos de los obstáculos identificados. Establecer opciones específicas para cada subsector, en particular para los agricultores, los pastores, los pescadores y los silvicultores.
- ▶ Adaptar la organización administrativa de los programas y servicios a las especificidades de las zonas rurales. Hay tres enfoques importantes que se deberían considerar:
 - i) facilitar el acceso, con inclusión de las zonas remotas, entre otras cosas, mediante oficinas móviles y servicios de ventanilla única, así como aprovechando las tecnologías digitales de manera inclusiva, cuidando de no dejar a nadie atrás;
 - ii) simplificar los procedimientos, en particular reduciendo los requisitos para solicitar o validar prestaciones o derechos; y
 - iii) fomentar los procedimientos de afiliación colectiva, reconociendo el papel fundamental que pueden desempeñar las organizaciones rurales en el apoyo a los sistemas de protección social.
- ▶ Adaptar las modalidades de determinación y recaudación de las cotizaciones; facilitar el pago de las cotizaciones; adaptar los pagos, los calendarios y el cálculo de las prestaciones; subvencionar las cotizaciones al seguro social de los trabajadores de bajos ingresos; e incluir la transferibilidad de las prestaciones.
- ▶ Fomentar la sensibilización y la confianza, asegurando que la información sobre los programas y las prestaciones de protección social sea fácilmente accesible y que los procesos no supongan una carga financiera adicional para los participantes de las zonas rurales.

⁸ La FAO, por medio de su proyecto denominado “De la Protección a la Producción”, ha estado generando datos fácticos y prestando apoyo a los gobiernos en la generación de datos fácticos sobre los efectos de la protección social; véase FAO, “Protección social. Generación de datos fácticos”.



Anexo A. Protección social: definición y conceptos fundamentales

En la iniciativa Inter Agency Social *Protection Assessments* (ISPA), que agrupa a distintos organismos de la esfera de la protección social, se define la protección social como “el conjunto de políticas y programas destinados a prevenir o proteger a todas las personas de la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social a lo largo de sus ciclos de vida, poniendo un énfasis especial en los grupos vulnerables. La protección social se puede efectuar a través de transferencias en efectivo o en especie, a través de esquemas no contributivos, proporcionando beneficios universales, por categoría o focalizados en la pobreza, como programas de asistencia social, los esquemas contributivos, de los cuales la seguridad social es la forma más habitual, y construyendo capital humano, activos productivos e inserción laboral” (ISPA s.f.). En consonancia con esa definición, tanto la OIT como la FAO destacan la importancia decisiva de la protección social para reducir y prevenir la pobreza y las diferentes formas de vulnerabilidad, así como su papel esencial como uno de los pilares del trabajo decente (FAO 2017; OIT 2017). Los límites de las definiciones de protección social pueden variar desde el punto de vista operacional, pero, como cuestión central, la protección social incluye los regímenes contributivos (**seguro social**) y las prestaciones no contributivas financiadas con cargo a impuestos (en particular, la **asistencia social**). Algunas definiciones incluyen también las políticas y los programas del mercado de trabajo.

Regímenes de seguro social: *regímenes contributivos de protección social que garantizan la protección mediante un mecanismo de seguro, basado en: 1) el pago previo de cotizaciones, es decir, antes de que se produzca la contingencia asegurada; 2) el riesgo compartido o “la distribución de los riesgos”; y 3) la noción de una garantía.*

Las cotizaciones pagadas por (o para) las personas aseguradas se agrupan y el fondo resultante se utiliza para cubrir los gastos incurridos exclusivamente por las personas afectadas debido a la ocurrencia de la contingencia o contingencias pertinentes (claramente definidas). Por lo general, en los regímenes de seguro social para personas que tienen empleos asalariados las cotizaciones son pagadas por los empleados y los empleadores.

Contrariamente a los seguros comerciales, en el seguro social la distribución de riesgos se basa en el principio de solidaridad, y no en primas de riesgo calculadas a título individual. Muchos regímenes de seguro social son de carácter mixto, con algunos elementos de carácter no contributivo en los derechos a las prestaciones. Ello permite una distribución más equitativa de las prestaciones, en particular para las personas con bajos ingresos y carreras profesionales cortas o interrumpidas, entre otras. Estos elementos no contributivos adoptan diversas formas, y pueden estar financiados por otros elementos contributivos (redistribución dentro del régimen) o por el Estado (OIT 2017).

Regímenes de asistencia social: *regímenes de protección social que no requieren la cotización directa como condición para tener derecho a percibir las prestaciones y que suelen financiarse con cargo a impuestos o a otros ingresos del Estado, o, en algunos casos, mediante donaciones o préstamos externos.*

Estos regímenes tratan por lo general de prevenir o hacer frente a la pobreza crónica o a vulnerabilidades específicas, y suelen estar dirigidos a los hogares que viven en la pobreza mediante una comprobación de recursos. Una definición más amplia del término incluye también regímenes universales para todos los residentes (como los servicios nacionales de salud) y regímenes por categoría para determinados grupos amplios de la población (como los niños menores de cierta edad o las personas mayores que superen una edad determinada).

El seguro social y la asistencia social – con independencia de la definición operativa adoptada para la protección social – deberían coordinarse y complementarse con políticas y programas del mercado de trabajo. Éstos deberían incluir medidas para facilitar el ingreso o el retorno al mercado de trabajo de las personas desempleadas, por ejemplo, mediante la asistencia en la búsqueda de empleo y la orientación profesional; programas de perfeccionamiento o adaptación de las competencias para mejorar la empleabilidad de las personas que buscan trabajo, como la formación profesional; incentivos para que las personas acepten determinados empleos o para que las empresas contraten a determinadas categorías de trabajadores; o la creación de puestos de trabajo en los sectores público o privado (OIT 2016b).

El seguro agrícola es un conjunto complementario de intervenciones relacionadas con la protección social y pertinentes para los productores agrícolas. Aunque tradicionalmente no se considera que corresponda a las políticas y los programas de protección social, proporciona un importante apoyo adicional para salvaguardar los medios de vida de los productores agrícolas ante las crisis. Sin embargo, podría haber casos en los que los regímenes de seguros agrícolas se diseñaran siguiendo el principio de solidaridad y en coherencia con los sistemas de protección social (FAO s.f.).



Anexo B. Instrumentos pertinentes de la FAO y la OIT

Este anexo incluye una lista no exhaustiva de los instrumentos pertinentes. Se puede consultar más información en las respectivas plataformas web:

- ▶ [FAO: Protección Social](#)
- ▶ [OIT: Departamento de Protección Social y Plataforma Protección Social](#)

Instrumentos de derechos humanos y normas internacionales del trabajo

Los instrumentos de derechos humanos y las normas internacionales del trabajo conforman un marco normativo para la labor de la FAO y la OIT, entre los que cabe citar los siguientes:

- ▶ [Convenio sobre la seguridad social \(norma mínima\), 1952 \(núm. 102\)](#)
- ▶ [Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 \(núm. 202\)](#)
- ▶ [Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 \(núm. 204\)](#)
- ▶ [Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo, 2019](#)

Se puede consultar más información en OIT (2019a) y FAO (2014), así como en la [plataforma web conjunta de las Naciones Unidas sobre la protección social y los derechos humanos](#).

Marcos de política mundiales e informes emblemáticos

- ▶ [Marco de protección social de la FAO](#): en este marco se presentan la visión y el planteamiento de la FAO relativos a la protección social. La FAO reconoce la función fundamental de la protección social para impulsar y acelerar el logro de progresos en el ámbito de la seguridad alimentaria y la nutrición, el desarrollo de la agricultura, la pobreza rural y la creación de resiliencia.
- ▶ [Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible](#): firmemente cimentado en el enfoque de políticas de la OIT, este informe emblemático de la OIT presenta una visión general de las tendencias recientes de los sistemas de protección social, incluidos los pisos de protección social. Basándose en nuevos datos, ofrece numerosa información a nivel nacional, regional y mundial sobre la cobertura de la protección social, las prestaciones y el gasto público en protección social.

Guías y herramientas

Ampliación de la cobertura de la protección social

- ▶ *ILO Extending social security coverage to workers in the informal economy. Lessons from international experience* (OIT Extender la cobertura de la seguridad social a los trabajadores de la economía informal. Enseñanzas de la experiencia internacional): este conjunto de recursos sobre políticas de la OIT es un elemento de referencia para los encargados de la formulación de políticas, las organizaciones de trabajadores y de empleadores y otras partes interesadas que participan en la formulación de estrategias de protección social, o en la planificación, el diseño, la implementación y la supervisión de sistemas y regímenes. Esta herramienta práctica puede ayudar a diseñar opciones de política viables para hacer frente a los múltiples desafíos que plantea la extensión de la protección social a los trabajadores de la economía informal y la facilitación de las transiciones hacia la formalidad.
- ▶ *FAO Social protection coverage toolkit* (FAO Guía práctica sobre la cobertura de la protección social): esta guía práctica, preparada por el Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (CIP-CI), en asociación con la Oficina Regional para el Cercano Oriente y África del Norte de la FAO, brinda una nueva metodología, detallada paso por paso, para calcular la medida en que una población está protegida contra los riesgos que la afectan a lo largo del ciclo de vida.

Formulación e implementación de políticas

- ▶ *ILO Social protection assessment-based national dialogue. A global guide* (OIT Diálogo nacional basado en la evaluación de la protección social. Una guía mundial): esta guía ayuda a los usuarios a realizar ejercicios de diálogo nacional basado en evaluaciones (ABND, por sus siglas en inglés), que constituyen el primer paso para implementar los pisos de protección social definidos a nivel nacional. El ejercicio de ABND se basa en un diálogo nacional entre múltiples partes interesadas sobre las estrategias, los desafíos y las esferas concretas de actuación en relación con la protección social.
- ▶ *ISPA Instrumento de Diagnóstico de Base (CODI)*: el CODI se ha diseñado para describir los elementos del sistema de protección social en un país determinado, incluidos los objetivos, las estrategias, las políticas, los programas y los regímenes del sistema de protección social; analizar los resultados del sistema de protección social en relación con los objetivos nacionales de protección social y hacer un seguimiento de los progresos en relación con un conjunto estandarizado de criterios de desempeño a lo largo del tiempo; fundamentar empíricamente el diálogo nacional sobre las vías para fortalecer el sistema de protección social, e identificar un conjunto de opciones de reforma de las políticas a un primer nivel, teniendo en cuenta las condiciones locales; y promover el intercambio y la coordinación entre los asociados nacionales e internacionales.
- ▶ *ISPA Food Security and Nutrition (FSN) tool* (ISPA Instrumento de seguridad alimentaria y nutrición): este instrumento ha sido diseñado para evaluar el desempeño de los programas de protección social en materia de seguridad alimentaria y nutrición, e identificar y formular opciones de mejora, así como para fortalecer los sistemas y programas de protección social de modo que repercutan más positivamente en la seguridad alimentaria y la nutrición.

- ▶ **Caja de herramientas de la FAO para programas de protección social sensibles al género orientados a luchar contra la pobreza y el hambre en el medio rural:** la caja de herramientas está diseñada para apoyar a los formuladores de políticas y profesionales en sus esfuerzos para aplicar sistemáticamente un enfoque de género que esté en línea con los acuerdos globales y los compromisos de la FAO para ampliar los sistemas de protección social inclusivos a las poblaciones rurales. Esta Caja se enfoca en el rol de la protección social para reducir las desigualdades sociales de género, así como la pobreza y el hambre en las zonas rurales.
 - ▶ Guía técnica núm. 1: **Introducción a la programación de protección social sensible al género para combatir la pobreza rural: ¿Por qué es importante? ¿Qué significa?**
 - ▶ Guía técnica núm. 2: **Integración de género en el diseño de programas de transferencias monetarias y obras públicas**
 - ▶ Guía técnica núm. 3: **Integración de género en la implementación y el seguimiento y la evaluación de programas de transferencias monetarias y obras públicas**
- ▶ **FAO and Cash+ (FAO y Cash plus):** *How to maximize the impacts of cash transfers* (FAO y Cash+: cómo maximizar el impacto de las transferencias monetarias): la FAO promueve la utilización y la ampliación de Cash+ como instrumento para la respuesta de emergencia, el fortalecimiento de la resiliencia y la reducción de la pobreza rural. Cash+ es un instrumento para la respuesta humanitaria de efecto rápido y la recuperación, y, al mismo tiempo, un componente de los programas de protección social y resiliencia a largo plazo. La experiencia y la investigación sobre el terreno muestran la capacidad de este instrumento de potenciar de manera sostenible los efectos económicos y sociales de las transferencias monetarias cuando se combinan con un apoyo productivo.
- ▶ **Reforzar la coherencia entre la agricultura y la protección social:**
 - ▶ **FAO Framework for analysis and action (FAO Marco de análisis y acción):** para apoyar los esfuerzos encaminados a combatir la pobreza y el hambre, la FAO y sus asociados han elaborado material de orientación para fortalecer la coherencia entre la agricultura y la protección social. Basándose en las experiencias concretas de los países, el Marco presenta los beneficios de aunar la agricultura y la protección social e identifica opciones para llevar esto a cabo a nivel de las políticas y de programación.
 - ▶ **FAO Diagnostic tool (FAO Herramienta de diagnóstico):** ayuda a los usuarios a determinar los vínculos existentes entre la agricultura y las intervenciones de protección social en un país determinado, así como la forma de fortalecerlos. También puede facilitar la comprensión de las experiencias y percepciones de las personas sobre los vínculos entre los dos sectores y la forma en que esos vínculos (o la falta de ellos) afectan a sus medios de vida.

Coste y financiación

- ▶ **Calculador de costos de pisos de protección social de la OIT:** se trata de una herramienta fácil de usar para estimar los costos de los distintos componentes de los pisos de protección social: prestaciones para niños y huérfanos, prestaciones de maternidad, programas de obras públicas para personas sin empleo, pensiones por discapacidad y pensiones de vejez. Este calculador permite explorar y comparar distintas opciones de políticas para cada esfera, a fin de evaluar los costos de la ampliación de la cobertura y las prestaciones de protección social.

- ▶ *Fiscal space for social protection. A handbook for assessing financing options* (Espacio fiscal para la protección social. Un manual para evaluar las opciones de financiación): este manual, publicado conjuntamente por la OIT y ONU-Mujeres, proporciona orientaciones para evaluar las opciones de financiación para ampliar la cobertura y las prestaciones de protección social. Todas las opciones de financiación descritas en él están respaldadas por declaraciones de política de las Naciones Unidas y de las instituciones financieras internacionales. Gobiernos de todo el mundo las han estado aplicando durante décadas, lo que evidencia que existe una amplia variedad de opciones para la obtención de ingresos.

Cuestiones más amplias

- ▶ *FAO Eliminating child labour in agriculture with social protection* (FAO Eliminar el trabajo infantil en la agricultura con protección social): en esta nota informativa se resume en qué consisten el trabajo infantil y la protección social, el modo en que la protección social puede contribuir significativamente a la eliminación del trabajo infantil en la agricultura, y cuáles son los esfuerzos previstos por la FAO para aprovechar las intervenciones de protección social a fin de fomentar los conocimientos y generar un mayor impacto nivel nacional en la eliminación del trabajo infantil.
- ▶ *FAO Social protection, emergency response, resilience and climate change – a new interactive learning tool* (FAO Protección social, respuesta de emergencia, resiliencia y cambio climático – un nuevo instrumento de aprendizaje interactivo): la FAO, en asociación con el Centro del Clima de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, está elaborando un instrumento de aprendizaje interactivo para facilitar el aprendizaje sobre los posibles beneficios y ventajas comparativas en la relación de la protección social, la resiliencia y las políticas sobre el cambio climático a nivel local, nacional y mundial. Este instrumento permite que las partes interesadas y los encargados de la formulación de políticas a nivel nacional conozcan de primera mano los desafíos que enfrentan los pequeños agricultores en su gestión de la escasa disponibilidad de bienes productivos y el deterioro de las condiciones climáticas.
- ▶ *OIT Cartera de notas de orientación de políticas sobre la promoción del trabajo decente en la economía rural*: la cartera de notas de orientación de políticas ilustra el enfoque holístico de la OIT para promover el trabajo decente en la economía rural y reúne la amplia gama de instrumentos y herramientas desarrollados en los últimos años. Incluye, entre otras muchas, las siguientes notas:
 - ▶ Diversificación económica de la economía rural
 - ▶ Transición a la formalidad en la economía rural informal
 - ▶ Promoción de políticas de migración laboral equitativas y eficaces en la agricultura y las zonas rurales



Referencias

- Allieu, Andrew Mundalo y Ana Ocampo. 2019. *On the Path to Universal Coverage for Rural Populations: Removing Barriers of Access to Social Protection*. FAO.
- Banco Mundial. 2015. *The State of Social Safety Nets 2015*.
- . 2018. *Poverty and Shared Prosperity 2018: Piecing Together the Poverty Puzzle*.
- . 2019. *Global ID Coverage, Barriers, and Use by the Numbers: An In-Depth Look at the 2017 ID4D -Findex Survey*.
- . 2020. *Poverty and Shared Prosperity 2020: Reversals of Fortune*.
- Basaza, Robert, Bart Criel y Patrick Van der Stuyft. 2008. "Community health insurance in Uganda: Why does enrolment remain low? A view from beneath". *Health Policy* 87 (2): 172–84.
- Ben Cheikh, Nidhal. 2013. *L'extension de la protection sociale à l'économie informelle à l'épreuve de la transition en Tunisie*. Centre de Recherches et d'Etudes Sociales.
- Bender, Katja, Markus Kaltenborn y Christian Pfleiderer, eds. 2013. *Social Protection in Developing Countries: Reforming Systems*. Routledge.
- Brasil. 2010. "Previdência Social. Renovação aos 88 anos". Ministerio de Seguridad Social.
- . 2015. "Inscrição na Previdência Social". Ministerio de Hacienda.
- Castañeda, Andrés, Dung Doan, David Newhouse, Ming Cong Nguyen, Hiroki Uematsu, João Pedro Azevedo y World Bank Data for Goals Group. 2018. "A New Profile of the Global Poor". *World Development* 101: 250–67.
- Christiaensen, Luc, Lionel Demery y Jesper Kuhl. 2011. "The (evolving) role of agriculture in poverty reduction—An empirical perspective". *Journal of Development Economics* 96 (2): 239–54.
- Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo. 2019. *Trabajar para un futuro más prometedor*. Ginebra: OIT.
- CSI. 2018. *Informe de la CSI de política económica y social: Las brechas de género en la protección social*.
- Durán Valverde, Fabio, Jorge Flores Aguilar, José Francisco Ortiz Vindas, Daniel Muñoz Corea, Ana Carolina de Lima Vieira y Lou Tessier. 2013. "Innovaciones en la extensión de la cobertura de del seguro social a los trabajadores independientes. Experiencias de Brasil, Cabo Verde, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Filipinas, Francia y Uruguay." ESS - Documento núm. 42. OIT.
- Ehmke, Ellen. 2015. *National Experiences in Building Social Protection Floors: India's Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme*. ESS - Documento núm. 49. OIT.
- FAO. 2013. *FAO Statistical Yearbook 2013: World Food and Agriculture*.
- . 2014. *Social Protection and an Enabling Environment for the Right to Adequate Food*.
- . 2016. *Strengthening Coherence between Agriculture and Social Protection to Combat Poverty and Hunger in Africa: Framework for Analysis and Action*.
- . 2017. *Marco de protección social de la FAO - Promoviendo el desarrollo rural para todos*.
- . 2018. *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo. Fomentando la resiliencia climática en aras de la seguridad alimentaria y la nutrición*.

- . 2019a. *Marco de la FAO para las Migraciones – Resumen. La migración como opción y oportunidad para el desarrollo rural.*
 - . 2019b. *Protección social en la pesca artesanal y la acuicultura de recursos limitados en América Latina y el Caribe.*
 - . 2020a. *Economic inclusion and social protection to reduce poverty. Pro-poor COVID-19 responses for an inclusive post-pandemic economic recovery.*
 - . 2020b. *Migrant workers and the COVID-19 pandemic.*
 - . 2020c. *Social protection and COVID-19 response in rural areas.*
 - . s.f. "Protecting Livelihoods: Linking Agricultural Insurance and Social Protection." Roma: FAO. FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF. 2020. *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2020. Transformación de los sistemas alimentarios para que promuevan dietas asequibles y saludables.*
- Gentilini, Ugo, Mohamed Bubaker Alsafi Almenfi, Pamela Dale, Robert J. Palacios, Harish Natarajan, Guillermo Alfonso Galicia Rabadan, Yuko Okamura et al. 2020. "Social Protection and Jobs Responses to COVID-19 : A Real-Time Review of Country Measures (September 18, 2020)". Living Paper, version 13. Banco Mundial.
- ISPA. s.f. *Instrumento de Diagnóstico de Base (CODI).*
- ISSA. 2009. "Utilización de la tecnología moderna para contribuir al éxito de las iniciativas y proyectos estratégicos de la JSSC"
- . 2012. *Manual sobre la extensión de la cobertura de la seguridad social a los trabajadores por cuenta propia.*
- Langenhove, Thibault van y Céline Peyron Bista. 2019. *Mongolia: One Stop Shops Covering Herder Communities.* En *100 Years of Social Protection: The Road to Universal Social Protection Systems and Floors, Vol.I: 50 Country Case Studies*, editado por Isabel Ortiz, Valérie Schmitt y Loveleen De, 337–42. OIT.
- Lanjouw, Jean O. y Peter Lanjouw. 2001. *The rural non-farm sector: issues and evidence from developing countries.* Agricultural Economics 26 (1): 1–23.
- Lindert, Kathy, Anja Linder, Jason Hobbs y Bénédicte De la Brière. 2007. "The nuts and bolts of Brazil's Bolsa Familia Program: Implementing conditional cash transfers in a decentralized context." Social Protection Discussion Paper 0709. Banco Mundial.
- Morlachetti, Alejandro. 2016. "The rights to social protection and adequate food. Human rights-based frameworks for social protection in the context of realizing the right to food and the need for legal underpinnings." FAO Legal Papers No. 97.
- OCDE y OIT. 2019. *Tackling Vulnerability in the Informal Economy.*
- Odeyemi, Isaac AO. 2014. "Community-based health insurance programmes and the national health insurance scheme of Nigeria: challenges to uptake and integration". *International Journal for Equity in Health* 13 (1): 20.
- OIT. s.f. *Agriculture: A Hazardous Work.*
- . 2010. "Managing Labour Inspection in Rural Areas". En *ILO Curriculum on Building Modern and Effective Labour Inspection Systems.*
- . 2015a. *Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos.*
- . 2015b. *Practical Options for the Extension of Social Protection Coverage in Zambia: Small Scale Farmers.*

- . 2015c. "Social Protection for Maternity: Key Policy Trends and Statistics". Social Protection Policy Paper No. 15.
- . 2015d. *World Employment and Social Outlook 2015: The Changing Nature of Jobs*.
- . 2016a. *Mongolia: Financial Assessment of the Proposed Reform to the Social Security System for Older Persons and a Proposed New Pension Scheme for the Herders and Self-Employed*.
- . 2016b. *Soluciones eficaces: Políticas activas del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe*.
- . 2017. *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible*.
- . 2018a. "Ecuador: El Caso Del Seguro Social Campesino". *Pisos de Protección Social En Acción: 100 experiencias exitosas de Protección Social Universal y el ODS 1.3*.
- . 2018b. *Rural Women at Work: Bridging the Gaps*.
- . 2018c. "Protección social para los pueblos indígenas". *Protección Social para Todos*. Nota Informativa.
- . 2018d. *Mujeres y hombres en la economía informal: Un panorama estadístico (Tercera edición)*.
- . 2019a. *Construir sistemas de protección social: Normas internacionales e instrumentos de derechos humanos*.
- . 2019b. *Extensión de la protección social a la economía rural*. En *Carta de notas de orientación de políticas sobre la promoción del trabajo decente en la economía rural*.
- . 2019c. "Extending Social Security Coverage to Workers in the Informal Economy: Lessons from International Experience."
- . 2020a. "Extending Social Protection to Informal Workers in the COVID-19 Crisis: Country Responses and Policy Considerations." Foco en la protección social.21.
- . 2020b. *Observatorio de la OIT: La COVID-19 y el mundo del trabajo (6ª edición). Estimaciones actualizadas y análisis*.
- . 2020c. "The Role of Social Dialogue in Formulating Social Protection Responses to the COVID-19 Crisis". Foco en la protección social.
- . 2020d. "Protección contra el desempleo en la crisis de la COVID-19: Respuestas de los países y consideraciones de política". Foco en la protección social.
- . 2020e. *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo: Tendencias 2020*.
- . 2020f. "La COVID-19 y el sector de la salud". Nota informativa sectorial de la OIT.
- . 2020g. "Prestaciones de enfermedad durante la licencia de enfermedad y la cuarentena: Respuestas de los países y consideraciones de política en el contexto de la pandemia de COVID-19". Foco en la protección social.
- . 2020h. "Medidas de protección social para responder a la pandemia de COVID-19 en los países en desarrollo: Fortalecimiento de la resiliencia mediante la construcción de una protección social universal". Foco en la protección social.
- . 2020i. *Social Protection Monitor: Social Protection Responses to the COVID-19 Crisis around the World*.
- OIT, FAO, FIDA y OMS. 2020. *Impact of COVID-19 on People's Livelihoods, Their Health and Our Food Systems*.
- OIT e IDA. 2019. *Joint Statement: Towards Inclusive Social Protection Systems Supporting the Full and Effective Participation of Persons with Disabilities*.

OIT y UNICEF. 2019. *Towards Universal Social Protection for Children: Achieving SDG 1.3*.

Perry, Guillermo. 2007. *Informality: Exit and Exclusion*. Banco Mundial.

ONU-Mujeres. 2020. "COVID-19 y la economía de los cuidados: Acciones inmediatas y transformación estructural para una recuperación con perspectiva de género". Documento de políticas núm. 16.

Phe Goursat, Marielle y Luca Pellerano. 2016. *Extension of Social Protection to Workers in the Informal Economy in Zambia: Lessons Learnt from Field Research on Domestic Workers, Small Scale Farmers and Construction Workers*.

Red Mundial contra las Crisis Alimentarias y FSIN. 2020. *Global Report on Food Crises 2020. Joint analysis for better decisions*.

Sepúlveda, Magdalena y Carly Nyst. 2012. *The Human Rights Approach to Social Protection*. Finlandia, Ministerio de Asuntos Exteriores.

Tessier, Lou, Maya Stern Plaza, Christina Behrendt, Florence Bonnet y Emmanuelle St-Pierre Guilbault. 2013. *Social Protection Floors and Gender Equality: A Brief Overview*. ESS Paper No. 37. OIT.

Ulrichs, Martina. 2016. *Informality, women and social protection: identifying barriers to provide effective coverage*. ODI Working Paper 435.

Vinci, Igor, May Hani y Carol Djeddah. 2016. *Local Solutions to Social Protection*. FAO.

ISBN 978-92-5-133783-7



9 789251 337837
CB2332ES/1/01.21