



Foto: <https://www.un.org/>

La edición de mayo del Boletín de Cooperación Mundial destaca algunas cuestiones políticas relacionadas con la financiación de los sistemas de protección social. Estas cuestiones fueron planteadas por la Coalición Mundial para los Pisos de Protección Social, una red de casi cien ONG en la que el CIBS ha participado activamente desde su creación en 2012, en su declaración formulada en el Foro de las Naciones Unidas sobre la Financiación para el Desarrollo en abril de 2018.

También reproducimos una actualización recientemente publicada del Índice del Piso de Protección Social (2017).

Sergei Zelenev, Director Ejecutivo del CIBS y Editor del Boletín de Cooperación Mundial

continúa pág. 2

continuación de pág. 1

Foro sobre la Financiación para el Desarrollo en Nueva York

El tercer Foro sobre la Financiación para el Desarrollo fue convocado por el Presidente del Consejo Económico y Social del 23 al 26 de abril de 2018 en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York. El evento reunió a altos funcionarios de los ministerios de finanzas, relaciones exteriores y cooperación para el desarrollo, y altos funcionarios del sistema de las Naciones Unidas, así como del Banco Mundial y el FMI. También estuvieron representadas las organizaciones de la sociedad civil, el sector empresarial y las autoridades locales.

La Coalición Mundial para los Pisos de Protección Social organizó un acto paralelo para destacar las cuestiones relacionadas con la financiación de la protección social. En el evento se hizo un balance de los últimos avances en la financiación de la protección social universal, incluidos los niveles mínimos, y se examinaron las respuestas a las preguntas relativas a la situación actual con respecto a la financiación de la protección social en todo el mundo, incluida la forma en que los gobiernos pueden garantizar unos recursos fiscales nacionales adecuados para financiar de forma sostenible la protección social universal (ODS 1.3), la forma en que el gasto en protección social puede protegerse en tiempos de crisis económica y las iniciativas que deben fomentarse para instituir, fomentar, profundizar y proteger la financiación de la protección social universal en todo el mundo.

La declaración de la Coalición Mundial se publica a continuación.

Movilizar los medios financieros para los sistemas de protección social para todos

por la Coalición Mundial para los Pisos de Protección Social

El compromiso internacional es explícito y ambicioso: "Implementar sistemas y medidas de protección social apropiados a nivel nacional para todos, incluidos los niveles mínimos, y lograr para 2030 una cobertura sustancial de los pobres y los vulnerables" (meta 1.3 de los ODS). Los sistemas de protección social incluyen planes contributivos y no contributivos para los niños, las personas en edad activa y las personas de edad avanzada, como, por ejemplo, las subvenciones para la infancia, el seguro médico y los programas de pensiones. Los niveles mínimos de protección social proporcionan al menos un nivel básico de seguridad de los ingresos y acceso a los servicios de salud para todos los residentes en todas las principales contingencias a lo largo del ciclo de vida, según se define en la Recomendación sobre los niveles mínimos de protección social de la OIT 2012 (núm. 202).

No cabe duda de que la protección social es un instrumento clave en el esfuerzo por acabar con la pobreza y dar a las personas acceso a oportunidades para una vida autodeterminada y digna. Los sistemas nacionales de protección social también pueden contribuir al logro de otros objetivos de desarrollo sostenible, como la seguridad alimentaria, la buena salud, el trabajo decente, la igualdad entre los géneros, la reducción de la desigualdad y la cohesión de las comunidades.

El objetivo de protección social es ambicioso, ya que existe una gran distancia entre el compromiso y la situación actual. El Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019 de la OIT muestra que sólo el 29 por ciento de la población mundial está cubierta por una protección social adecuada. Sin embargo, muchos más países que los que ya cuentan con sistemas completos de protección social podrían permitirse al menos completar sus Pisos de Protección Social. La próxima actualización en 2018 del Índice PPS que la Coalición Mundial sobre el PPS ha publicado en 2016, concluye que

- 32 países no requerirían más del 1 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB);
- 39 países requerirían entre el 1 y el 2 por ciento del PIB para completar sus pisos de PS a corto plazo.

A medio plazo,

- 45 países con brechas de PPS de entre el 2 y el 4 por ciento del PIB y
- Otros 9 países con brechas de entre el 4 y el 6 por ciento del PIB

deberían ser capaces de cerrar la mayoría de sus brechas de PS.

A más largo plazo

- Otros 12 países podrían cerrar la mayor parte de sus brechas entre el 6 y el 10 por ciento del PIB.

Sin embargo, incluso para los países que tienen la voluntad política de cerrar la brecha y la capacidad organizativa para aplicar las políticas necesarias, uno de los principales retos es movilizar y mantener los recursos necesarios para cubrir los costos de manera sostenible, año tras año, en épocas buenas y malas. El gasto en protección social no es un esfuerzo a corto plazo, sino que debe planificarse y garantizarse para un futuro indefinido.

Grandes diferencias en la financiación de la protección social

La OIT encontró grandes diferencias regionales en la financiación de la protección social, que van desde alrededor del 15 por ciento del PIB en Europa hasta un promedio del 4,5 por ciento en África. Esa financiación se moviliza casi exclusivamente a través de los impuestos, las contribuciones a la seguridad social y otros ingresos públicos. La asistencia oficial para el desarrollo (AOD) se utiliza muy poco para apoyar la protección social en los países en desarrollo. La AOD total para la protección social desembolsada en los años 2010-2015 osciló entre 1.900 millones de dólares y 2.600 millones de dólares, es decir, sólo alrededor del 2% de la AOD total.

En muchos países, las pensiones contributivas, el seguro pagado por el empleador para los trabajadores lesionados en el trabajo y otros seguros sociales proporcionan protección social a una parte de la población, aunque por lo general no para todas las personas, en particular no para las que viven en la pobreza en la economía informal, que por lo general no están en condiciones de pagar las cotizaciones obligatorias. Por lo tanto, es necesario asignar el gasto público a los sistemas de protección social para proteger a la población de la pobreza, para lo cual los países deben crear

sistemas tributarios nacionales sólidos y justos, aumentar su eficiencia en la recaudación y administración de impuestos y poner fin a la evasión y el fraude fiscales. En algunos casos, los gastos presupuestarios pueden reasignarse de usos menos esenciales a la protección social. En algunos países será necesario aumentar los impuestos u otros ingresos fiscales, lo que debería hacerse de manera progresiva, por ejemplo, gravando la renta personal y corporativa, así como la propiedad y la riqueza.

Mecanismos de financiación de la protección social

La elección de los mecanismos de financiación debe tener en cuenta las exigencias administrativas de su aplicación y su impacto en las inversiones y los resultados económicos. Pero también es esencial considerar el impacto fiscal neto y la incidencia de la combinación de opciones de financiamiento y pagos de transferencias sobre la pobreza y la desigualdad. Una combinación bien diseñada de mecanismos de financiación y programas de transferencia de protección social puede reducir tanto la pobreza como la desigualdad, como lo han demostrado décadas de experiencia en Europa y otras partes del mundo.

En un esfuerzo por lograr la protección social universal, algunos países han utilizado y mejorado los recursos fiscales obtenidos de las industrias extractivas. Un ejemplo es el de Bolivia, donde la distribución de los ingresos procedentes de las exportaciones de gas pasó del 18 por ciento al gobierno y del 82 por ciento a los productores a un reparto del 50 por ciento de los ingresos, lo que llevó a la promesa de fondos adicionales para los servicios sociales básicos, incluida una pensión de vejez universal, y una transferencia de efectivo para los niños de las escuelas primarias públicas a fin de compensar el costo de los libros, los uniformes y el transporte.

Se necesita voluntad política, así como planificación fiscal a largo plazo, para mantener los gastos de protección social frente a la volatilidad económica (y aumentarlos cuando las condiciones lo justifiquen). En el caso de los países en desarrollo que dependen de los productos básicos, algunos gobiernos han creado un fondo de reserva en épocas de auge para utilizarlo en épocas de crisis.

Requiere disciplina gubernamental durante las épocas de auge, cuando puede haber una fuerte presión política para expandir el gasto público de maneras insostenibles y en las que la administración del gobierno bien podría asumir que la próxima crisis recaerá sobre un gobierno sucesor. El éxito de esa estrategia requiere una buena supervisión fiscal, incluso por parte de las organizaciones de la sociedad civil.

Aunque a primera vista la protección social parece ser una tarea pública puramente interna, también existe -sin lugar a dudas- una responsabilidad internacional de apoyar a los países en desarrollo en este sentido, respaldada por las obligaciones extraterritoriales de los Estados acordadas en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, art. 2.1). Un elemento de esta responsabilidad es ayudar a los países a recaudar los impuestos adeudados que ahora escapan a sus sistemas fiscales. Se requieren esfuerzos coordinados a nivel internacional para reducir eficazmente la evasión fiscal. La asistencia técnica también es beneficiosa para ayudar a los países a diseñar sistemas que impidan las oportunidades de planes legales, pero no éticos, de evasión de impuestos y, por lo tanto, que no ofrezcan incentivos fiscales competitivos a los inversores extranjeros que erosionen la base impositiva nacional en otros países y puedan conducir a una "carrera hacia el fondo" fiscal.

Existe una obligación de derechos humanos de proteger el gasto en protección social en tiempos de crisis económica. Las medidas de austeridad que se suelen adoptar después de que se producen las crisis no deben recortar el gasto en protección social, que protege a la población de las consecuencias más desastrosas de esas crisis. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General 19 (2008), ha señalado que los Estados tienen una obligación básica mínima de proporcionar algún tipo de protección social, que no está sujeta a la disponibilidad de recursos. También deben reconocerse los efectos económicos positivos de la protección social como inversión en el desarrollo social y económico, por ejemplo, en términos de apoyo al desarrollo de las calificaciones y la empleabilidad, así como de sostenimiento de la demanda agregada. Durante la crisis financiera internacional de

2008, por ejemplo, observamos el efecto estabilizador de los planes de protección social en algunos países, lo que impidió que se produjeran peores efectos en las personas y las economías y permitió una recuperación más rápida.

Una de las razones por las que la protección social tiende a verse amenazada en períodos de crisis es que se da prioridad a seguir pagando a los acreedores del gobierno. Ya es hora de volver a calibrar el reparto de riesgos entre las partes implicadas. La obligación de proteger a las personas de penurias intolerables debe tener prioridad sobre la obligación de cumplir con los pagos de la deuda cuando se contraigan los ingresos del gobierno. Sin embargo, no tenemos que esperar a la quiebra soberana y a las medidas de último recurso para proteger el gasto en protección social básica. Las propuestas para diseñar préstamos y bonos que automáticamente posponen o cancelan el servicio de la deuda durante períodos de tensión económica, llamados "deuda estatal-contingente", tienen muchos partidarios, pero necesitan ser puestos en práctica. Además, debe reconsiderarse inmediatamente la práctica de prestar condicionalidades que obliguen a los Estados a reducir sus sistemas de protección social.

La AOD internacional para la protección social debe aumentar. Los fondos públicos se gastarán provechosamente para contribuir a los esfuerzos de los países por diseñar, aplicar y financiar sistemas nacionales de protección social. Un mecanismo internacional fiable de financiación de la protección social podría tener valor agregado, especialmente como mecanismo de transición para los países menos adelantados de bajos ingresos que podrían no tener todavía suficiente capacidad fiscal. A este respecto, algunos han propuesto un Fondo Mundial para la Protección Social cuyo objetivo sería crear un mecanismo de financiación basado en la solidaridad para los niveles mínimos de protección social. El Fondo estaría regido por una junta integrada por representantes de diversos sectores, entre ellos las Naciones Unidas, la OIT, los países donantes, los países receptores y la sociedad civil. Los recursos de la AOD podrían complementarse con fuentes innovadoras de financiación del desarrollo, como un impuesto sobre las transacciones financieras (ITF),

impuestos sobre el carbono y/o una decisión del Fondo Monetario Internacional (FMI) de emitir nuevos Derechos Especiales de Giro (DEG) para su uso sin restricciones.

La movilización de recursos públicos suficientes para sufragar el costo de los niveles mínimos de protección social y de la protección social en un sentido más amplio presenta un terreno difícil en los planos internacional y nacional. Y, sin embargo, el reto puede ser superado, porque existen las técnicas y los mecanismos necesarios de las finanzas públicas. Tendrán que aplicarse para garantizar que nadie se quede atrás.

Referencias

Bierbaum, M. et al. (2018): Social Protection Floor Index – Update and Country Studies, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin
www.socialprotectionfloorscoalition.org/wp-content/uploads/2018/01/2017-Social-Protection-Index.pdf

Cichon, Michael (2015): A Global Fund for Social Protection Floors: Eight Good Reasons Why It Can Easily be Done. Geneva: UNRISD.
www.unrisd.org/road-to-addis-cichon

De Schutter, Olivier/Sepúlveda, Magdalena (2012): A Global Fund for Social Protection (GFSP), Executive Summary. Geneva: United Nations.
www.ohchr.org/Documents/Issues/Food/2012_1009_GFSP_execsummary_en.pdf

Global Coalition for Social Protection Floors (2015): A Global Fund for Social Protection. A proposal for the Conference on Financing for Development Addis Ababa. Geneva.
www.socialprotectionfloorscoalition.org/wp-content/uploads/2015/05/FfD_GFSP14April2015final.pdf

Herman, Barry (2018): Sustainably financing social protection floors, Brot für die Welt, Berlin
<https://www.brot-fuer-die-welt.de/themen/fachpublikationen/armut-sozialpolitik/>

ILO (2017): World Social Protection Report 2017-2019. Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals.

Geneva.
www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_604882/lang--en/index.htm

Inchauste, Gabriela/Lustig, Nora (Ed.) (2017): The Distributional Impact of Taxes and Transfers. Washington, D.C.: World Bank.
<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/27980/9781464810916.pdf>

Ortiz, Isabel/Cummins, Matthew/Karunathy, Kalaivani (2017): Fiscal Space for Social Protection and the SDGs: Options to expand social investments in 187 countries. Geneva/New York: ILO, UNICEF and UN Women.
www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=51537

UN (2018): Financing for Development: Progress and Prospects 2018. Report of the Inter-agency Task Force on Financing for Development. New York.
<https://developmentfinance.un.org/iatf2018>

The Social Protection Floor Index (SPFI), Update and Country Studies (2017). La Coalición Mundial para el Piso de Protección Social (Global Coalition for the Social Protection Floor) desarrolló el Índice del Piso de Protección Social (Índice PPS) para indicar el tamaño financiero de las brechas nacionales del SPF en años seleccionados. El Índice mide la cantidad de recursos que un país tendría que asignar a las transferencias sociales y a los servicios de salud para alcanzar el nivel mínimo de ingresos y de seguridad sanitaria que exige la Recomendación R. 202 relativa a los mínimos nacionales de protección social de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). La reciente publicación proporciona una actualización del índice SPF.

Para más información:
<http://www.socialprotectionfloorscoalition.org/>

The content of this Global Newsletter may be freely reproduced or cited provided the source is acknowledged. The views do not necessarily represent policies of ICSW.

Newsletter Editor:
Sergei Zelenev, Executive Director
E-mail: szelenev@icsw.org,

Address:
ICSW, 5700 Arlington Ave.,
Bronx, New York, 10471 (US Office)

icsw@icsw.org
Website www.icsw.org

If you wish to cease receiving this newsletter, please click 'here' providing your name and email address