

**Consejo de Derechos Humanos**

47º período de sesiones

21 de junio a 9 de julio de 2021

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,
incluido el derecho al desarrollo****Fondo mundial para la protección social: solidaridad
internacional al servicio de la erradicación de la
pobreza****Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza
y los derechos humanos, Olivier De Schutter***Resumen*

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Recomendación sobre los Pisos de Protección Social, 2012 (núm. 202) de la Organización Internacional del Trabajo, así como las metas 1.3 y 3.8 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, exigen que todas las personas estén protegidas contra la indigencia extrema y que se les proporcione una seguridad de los ingresos cuando no puedan obtener ingresos suficientes para llevar una vida decente como trabajadores asalariados o por cuenta propia. También exigen que esa seguridad de los ingresos se garantice como un derecho a recibir prestaciones establecido en la legislación nacional que las personas puedan reclamar ante organismos independientes cuando se les deniegue la ayuda. La crisis económica y social actual resalta aún más la urgencia de hacer efectivo el derecho a la seguridad social.

Sin embargo, los países de ingreso bajo pueden carecer de un margen de maniobra fiscal suficiente para garantizar el derecho a esas prestaciones, ya que las necesidades sociales suelen ser altas y los ingresos públicos relativamente bajos. Además, esos países pueden tener una economía escasamente diversificada, particularmente vulnerable a diversos tipos de crisis (económicas, climáticas y sanitarias) que pueden amenazar la viabilidad de los sistemas de protección social cuando causan un aumento repentino de los gastos combinado con una caída de los ingresos públicos.

Debería crearse un fondo mundial para la protección social con el fin de aumentar el nivel de apoyo a los países de ingreso bajo, ayudándoles así a establecer y mantener pisos de protección social en forma de derechos a prestaciones, y a incrementar la resiliencia de los sistemas de protección social frente a las crisis. Un fondo de ese tipo es asequible, tanto si la financiación procede de la asistencia oficial para el desarrollo como de otras fuentes, entre ellas los derechos especiales de giro no utilizados o nuevos. Además, la protección social debería verse como una inversión con un alto rendimiento potencial, ya que conduce a la creación de capital humano, tiene importantes efectos multiplicadores en la economía local

* Publicado nuevamente por razones técnicas el 30 de junio de 2021.



y contribuye al crecimiento inclusivo y a la resiliencia en tiempos de crisis. Por lo tanto, el apoyo internacional debería ser visto como la puesta en marcha de un proceso que permitirá a los países receptores aumentar gradualmente los niveles de movilización de recursos internos: en lugar de crear una nueva forma de dependencia, garantizaría un nivel predecible de apoyo a los países que se comprometan a establecer pisos de protección social, cuya capacidad para financiar la protección social mejoraría con el tiempo.

El fondo mundial puede establecerse a partir de las estructuras ya existentes que se han creado de forma *ad hoc* para proporcionar apoyo a la universalización de los pisos de protección social. El reto ahora es reforzar esas estructuras (no debilitarlas ni duplicarlas) para que colaboren más eficazmente entre sí y aumentar el nivel de apoyo, asegurando al mismo tiempo que ese apoyo se adapte a futuras crisis.

Diez años después de que el Grupo Consultivo sobre el Piso de Protección Social recomendara la universalización de los pisos de protección social, el Relator Especial invita a todos los Estados, así como a los organismos internacionales cuyo mandato incluye la protección social, a los sindicatos y a las organizaciones de la sociedad civil, a contribuir para que el fondo mundial para la protección social se haga realidad.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	4
II. Protección social para todos: una tarea inacabada.....	4
A. Contexto.....	4
B. Obstáculos	6
C. Solidaridad internacional	6
III. Idea de un fondo mundial para la protección social	7
IV. Reducir el déficit de financiación.....	8
V. La protección social como inversión.....	9
VI. Liberación del potencial de desarrollo sostenible.....	14
A. Prestación de asistencia técnica	14
B. Apoyo a la movilización de recursos nacionales	15
C. Compromiso de implantar pisos de protección social.....	17
VII. Fomento de la resiliencia a las crisis	18
VIII. Gobernanza del fondo mundial	20
A. Estructura.....	20
B. Coordinación en el plano nacional.....	22
IX. Conclusiones y recomendaciones.....	23

I. Introducción

1. Todos los Estados se han comprometido a garantizar la seguridad de los ingresos durante toda la vida de las personas. Sin embargo, esa promesa sigue sin cumplirse, con un enorme coste humano para sus poblaciones. Una de las razones de ese fracaso es el nivel insuficiente de apoyo que reciben los países en desarrollo, en particular los de ingreso bajo, que siguen sin poder superar el déficit de financiación para establecer pisos de protección social. El presente informe es, por tanto, un llamamiento a la acción. En él se recomienda crear un fondo mundial para la protección social como medio para remediar el déficit de financiación al que se enfrentan los países de ingreso bajo; proteger la resiliencia social de esos países frente a futuras crisis; y contribuir a aumentar la movilización de recursos internos para protección social.

2. El informe se basa en la reunión de expertos de alto nivel organizada los días 22 y 23 de septiembre de 2020 por el Relator Especial y el Gobierno de Francia, que congregó a representantes de alto nivel de 13 Gobiernos; 15 organismos internacionales, entre ellos la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH); interlocutores sociales internacionales; organizaciones no gubernamentales internacionales; y expertos independientes. El informe se basa también en las comunicaciones que respondieron a la petición de reacciones que formuló el Relator Especial, de las cuales hubo un total de 31: a saber, 15 de Gobiernos, 3 de organismos internacionales y 13 de organizaciones no gubernamentales y expertos individuales¹.

3. Como parte de las consultas celebradas en preparación del presente informe, el Relator Especial también mantuvo intercambios con varios Gobiernos y organismos de desarrollo, la Junta de Cooperación Interinstitucional en Materia de Protección Social y la Alianza Mundial por la Protección Social Universal para Alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El tema del fondo mundial para la protección social también se presentó en la Reunión de Alto Nivel sobre la Erradicación de la Pobreza celebrada el 30 de junio de 2020, en la que se puso en marcha la Alianza para la Erradicación de la Pobreza por iniciativa del Presidente del septuagésimo cuarto período de sesiones de la Asamblea General². Además, el fondo mundial se discutió en el Foro de Políticas Relativas a la Sociedad Civil, como parte de las Reuniones de Primavera de 2021 del Banco Mundial, en una reunión de la red Practitioners' Network for European Development Cooperation y en el 59º período de sesiones de la Comisión de Desarrollo Social. En el presente informe, el Relator Especial resume las conclusiones que se derivan de esas consultas y propone vías con las que poner en marcha un fondo mundial para la protección social.

II. Protección social para todos: una tarea inacabada

A. Contexto

4. El derecho de toda persona a la seguridad social está firmemente establecido en el derecho internacional³. Es el derecho a tener acceso a prestaciones que garanticen la protección contra: a) la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad,

¹ Las comunicaciones públicas recibidas pueden consultarse en la dirección www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/Pages/global-fund-social-protection.aspx.

² El informe final de la Reunión incluye una recomendación de que se aumente el apoyo a las iniciativas de los países en desarrollo para establecer pisos de protección social en sintonía con el compromiso asumido por la OIT por conducto de su recomendación núm. 202. El informe puede consultarse en la dirección www.un.org/pga/74/wp-content/uploads/sites/99/2020/08/PGA-REPORT-OF-HLM-ON-POVERTY-ERADICATION-copy.pdf.

³ Véanse, por ejemplo, la Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 22; el Convenio de la OIT sobre la Seguridad Social (Norma Mínima), 1952 (núm. 102); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 9; la Convención sobre los Derechos del Niño, art. 26; y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, art. 28.

invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; b) gastos excesivos de atención de salud; y c) apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo⁴. El compromiso de garantizar una seguridad básica de los ingresos y el acceso a la atención de la salud a lo largo de toda la vida de las personas se reiteró en la Recomendación sobre los Pisos de Protección Social, 2012 (núm. 202) de la OIT (en adelante, la “Recomendación núm. 202 de la OIT”), aprobada por unanimidad por los Gobiernos y los interlocutores sociales en la 101ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en 2012. Ese compromiso forma parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. La meta 1.3 del Objetivo de Desarrollo Sostenible 1, relativo a la erradicación de la pobreza, está destinada a implementar a nivel nacional sistemas de protección social, y la meta 3.8 del Objetivo 3, relativo a la salud y el bienestar, está destinada a lograr la cobertura sanitaria universal.

5. Sigue existiendo una brecha considerable entre esas promesas y las realidades sobre el terreno. Antes de que apareciera la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19), solo el 29 % de la población mundial estaba protegida por toda la gama de prestaciones mencionadas en la Recomendación núm. 202 de la OIT, excluida la atención de la salud. La mayoría de las personas (el 55 %, es decir, 4.000 millones de personas), carecían de cualquier tipo de protección social. Otro 16 % (es decir, 1.200 millones de personas), solo disfrutaba de una protección parcial. Únicamente el 35 % de los niños (aproximadamente 1 de cada 3), recibieron prestaciones que les permitieron obtener servicios de puercultura, nutrición y educación⁵.

6. Esas cifras globales ocultan diferencias importantes entre el tipo de prestaciones examinadas y entre regiones. En el plano mundial, el 67,9 % de la población de edad avanzada está cubierto por algún tipo de pensión de jubilación, mientras que solo el 21,8 % de los trabajadores desempleados tiene derecho a recibir prestaciones por desempleo. Sin embargo, en el plano regional las cifras varían. En las regiones de África y Asia-Pacífico, el 29,6 % y el 55,2 % de la población, respectivamente, están cubiertos por pensiones de jubilación, mientras que pueden acogerse a prestaciones de desempleo el 5,6 % y el 22,5 % de la población, respectivamente. En cambio, en la región de Europa y Asia Central, donde la cobertura está en general más avanzada, un total del 95,2 % de la población está cubierto por pensiones de jubilación. No obstante, incluso en esa región siguen existiendo lagunas: por ejemplo, solo el 42,5 % de la población está cubierto por prestaciones de desempleo.

7. No obstante, el panorama general está claro: hasta ahora se ha invertido poquísimos en protección social. Por lo tanto, la pandemia de COVID-19 cogió a los países con la guardia baja y, como ha mostrado el Relator Especial⁶ y han confirmado otras investigaciones, las respuestas de emergencia de los países ante los impactos sociales de la pandemia siguieron siendo en gran medida insuficientes. Un total de 2.700 millones de personas en todo el mundo no han recibido ninguna ayuda para hacer frente a la crisis y, como resultado, el Banco Mundial calcula que entre 88 y 115 millones de personas más se han visto empujadas a la pobreza extrema por la crisis de la COVID-19 solo en 2020 y se prevé que lo mismo ocurra con otros 23 a 35 millones de personas en 2021⁷. La enseñanza de la crisis es esta: para

⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 19 (2007), relativa al derecho a la seguridad social, párr. 2.

⁵ OIT, *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible* (Ginebra, 2017), págs. xxxi a xxxiii.

⁶ Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, “Volver la vista atrás para mirar hacia delante: un enfoque de derechos humanos para la protección social en la recuperación económica post-COVID-19” (11 de septiembre de 2020). Puede consultarse en www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/Pages/Covid19.aspx.

⁷ Banco Mundial, *Poverty and Shared Prosperity 2020: Reversals of Fortune* (Washington, D.C., 2020), pág. xi. Dado que los cálculos presuponen que las pérdidas de producto interno bruto y de ingresos se reparten uniformemente entre la población, pueden estar subestimando las repercusiones de la crisis en cuanto a la pobreza, ya que hay pruebas de que las pérdidas para los hogares de ingresos medios y bajos son mucho mayores que para los de ingresos más altos. Oxfam calcula que 185 millones de personas más se encontrarán en situación de pobreza como consecuencia de la crisis (Oxfam, “Refugio en la tormenta: necesidades globales de protección social universal en tiempos del COVID-19” (Oxford, diciembre de 2020)).

reforzar la resiliencia de las sociedades frente a las crisis, tenemos que redoblar esfuerzos a fin de hacer efectivo el derecho a la seguridad social.

B. Obstáculos

8. Además de la falta de voluntad política suficiente, una serie de causas explican la falta de avances para lograr la plena efectividad del derecho a la seguridad social. Dado que el empleo informal sigue predominando en muchos países de ingreso bajo, los regímenes contributivos solo prestan protección a una proporción pequeña de la mano de obra⁸. La capacidad de las administraciones nacionales, en particular de las administraciones de seguridad social y fiscal y las inspecciones de trabajo, es en muchos casos insuficiente. Las grandes lagunas que existen en los registros de población constituyen un gran obstáculo en muchos países de ingreso bajo⁹.

9. Esos obstáculos son reales. Afectan a la capacidad de los países de ingreso bajo de movilizar recursos internos con el fin de financiar la protección social y a su capacidad de prestar protección social de forma efectiva a sus poblaciones. La solidaridad internacional debería contribuir más a superar esos obstáculos. No obstante, la solidaridad internacional no sustituye a las reformas internas ni a una mayor movilización de los recursos nacionales. Más bien, es una condición previa para ambas cosas.

C. Solidaridad internacional

10. Al aprobar la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible incluidos en ella, los Estados Miembros se comprometieron a aumentar la solidaridad internacional. La meta 1.a de los Objetivos dispone que, para cumplir el objetivo de erradicar la pobreza para 2030, los países deben garantizar una movilización significativa de recursos procedentes de diversas fuentes, *incluso mediante la mejora de la cooperación para el desarrollo*, a fin de proporcionar medios suficientes y previsibles a los países en desarrollo para que implementen programas y políticas encaminados a poner fin a la pobreza (sin cursiva en el original). En la Recomendación núm. 202 de la OIT se señaló que los pisos de protección social nacionales deberían financiarse con recursos nacionales; no obstante, también se señaló que los miembros cuyas capacidades económicas y fiscales fuesen insuficientes para poner en práctica las garantías podrían pedir colaboración y apoyo a nivel internacional a fin de complementar sus propios esfuerzos (párr. 12). El Grupo Consultivo sobre el Piso de Protección Social presidido por Michelle Bachelet recomendó en su informe final de 2011, en el que se proponía una hoja de ruta para universalizar los pisos de protección social, que los donantes proporcionasen ayudas financieras plurianuales y predecibles para reforzar los pisos de protección social definidos y determinados a nivel nacional en los países de ingreso bajo, dentro de sus propios marcos presupuestarios y respetando su responsabilización¹⁰.

11. Ha llegado el momento de cumplir. Se deben apoyar las iniciativas de los países de ingreso bajo para establecer pisos de protección social y debe crearse un nuevo mecanismo internacional al efecto. La propuesta de un fondo mundial para la protección social no consiste en que los contribuyentes de los países ricos paguen la protección social de los países pobres. Se trata, más bien, de poner en marcha un círculo virtuoso en el que la ayuda internacional vaya a la par de las iniciativas nacionales y contribuya al fomento de la capacidad en los países de ingreso bajo.

12. En efecto, la función de la financiación internacional consistiría en primar a los países que sitúen el establecimiento de pisos de protección social como su principal prioridad

⁸ Véase OIT, *Non-standard Employment Around the World: Understanding Challenges, Shaping Prospects – Overview* (Ginebra, 2016).

⁹ Si bien en el plano mundial se ha inscrito un total del 73 % de los nacimientos de los niños menores de cinco años, en África Subsahariana solo el 46 % de los niños está inscrito en el registro (véase www.un.org/sustainabledevelopment/peace-justice).

¹⁰ OIT, *Piso de Protección Social para una Globalización Equitativa e Inclusiva: Informe del Grupo consultivo presidido por Michelle Bachelet convocado por la OIT con la colaboración de la OMS* (Ginebra, 2011), pág. 110.

política y en eliminar los obstáculos a la movilización de recursos internos. Ese planteamiento debería alentar a esos países a adoptar un modelo de desarrollo más inclusivo y sostenible, en el que el progreso económico se reparta ampliamente entre la sociedad y en el que las inversiones en educación y formación conduzcan gradualmente a incrementar la productividad laboral.

13. La cuestión no es simplemente si los países de ingreso bajo pueden permitirse establecer pisos de protección social, sino si esos países deben seguir atrapados en un modelo de crecimiento de “bajo coste y bajo desarrollo humano” o si, por el contrario, deben optar por un modelo de crecimiento inclusivo. En el primer modelo de crecimiento, el país se especializa en la exportación de materias primas o en los segmentos más intensivos en mano de obra de las cadenas de producción mundiales. Con arreglo a ese modelo, el país busca alcanzar la competitividad en la economía global conteniendo los salarios y reduciendo la protección social, manteniendo así unos costes de mano de obra bajos y, para atraer a inversores en la explotación de los recursos naturales, reduciendo los impuestos y las regalías que pagan las empresas.

14. En cambio, en un modelo de crecimiento inclusivo el progreso económico general se distribuye entre todos los grupos de población y sirve para aumentar la demanda interna, lo que permite a la economía nacional lograr mayores economías de escala e incrementar los ingresos procedentes de los impuestos. En este modelo, al mejorarse la protección social se alienta la inversión en capital humano, lo que permite a los productores nacionales ascender en la cadena de valor y a la mano de obra local mejor cualificada emplearse en segmentos de las cadenas de producción mundiales que tienen un coeficiente de capital más alto. La solidaridad internacional ha de contribuir de manera fundamental para ayudar a los países de ingreso bajo a optar por ese modelo de desarrollo inclusivo.

III. Idea de un fondo mundial para la protección social

15. La idea de un fondo mundial para la protección social se planteó inicialmente entre 2012 y 2015. En ese periodo se estaban elaborando los Objetivos de Desarrollo Sostenible y se preparaba la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, que se celebró en Addis Abeba en julio de 2015. Por entonces se formularon diversas propuestas sobre el modo de poner en práctica la dimensión internacional de la Recomendación núm. 202 de la OIT. Sobre la base de estudios académicos anteriores¹¹, el ex Relator Especial sobre el derecho a la alimentación y la ex Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos propusieron en 2012 la creación de un fondo mundial para la protección social que incluyese un mecanismo de financiación para cubrir el déficit de financiación al que se enfrentan los países de ingreso bajo a la hora de establecer pisos protección social y una rama de reaseguro para contribuir a asegurar los sistemas de protección social contra los riesgos del exceso de demanda causado por grandes crisis¹². La propuesta fue mencionada en el informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda para el Desarrollo Después de 2015 titulado “Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible”, presentado en mayo de 2013 al Secretario General. También se presentaron otras propuestas en preparación de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, entre ellas las de la Coalición Global por los Pisos de Protección Social y el Overseas Development Institute.

16. La respuesta de los Gobiernos fue alentadora, pero no se llegaron a adoptar las medidas concretas necesarias para ir haciéndolo operativo. En la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo se incluía el compromiso de los Jefes de Estado y de Gobierno y Altos Representantes, de prestar un fuerte apoyo internacional a los esfuerzos para establecer pisos de protección

¹¹ Sanjay G. Reddy, “Safety nets for the poor: a missing international dimension?”, en *Pro-Poor Macroeconomics: Potential and Limitations*, Giovanni Andrea Cornia, ed. (Londres, Palgrave Macmillan, 2006), págs. 144 a 165.

¹² Olivier De Schutter y Magdalena Sepúlveda, “Underwriting the poor: a global fund for social protection”, nota informativa núm. 7 (octubre de 2012).

social¹³. Pero en la Agenda no figuraba ninguna orientación sobre el modo exacto en que debía prestarse ese apoyo. Y sin embargo, como destacó el Grupo Consultivo sobre el Piso de Protección Social en su informe de 2011, la previsibilidad de ese apoyo es esencial para que los países de ingreso bajo establezcan pisos de protección social permanentes y basados en derechos que protejan a sus poblaciones. A falta de esa previsibilidad, los países pobres, que tienen una economía escasamente diversificada que los expone a las crisis (que se producen cuando aumenta la demanda de protección social al tiempo que disminuyen simultáneamente los ingresos disponibles), poco más pueden hacer que mejorar los sistemas de transferencias en efectivo a corto plazo, de forma puramente *ad hoc*, recurriendo a cualquier apoyo temporal que puedan obtener de la comunidad internacional durante la crisis. Ese método es insostenible.

IV. Reducir el déficit de financiación

17. Lograr unos pisos de protección social universales es asequible. Para el conjunto de los países en desarrollo, la OIT calculó que el coste total de las prestaciones de protección social en 2019 representaba 792.600 millones de dólares, o el 2,4 % de su producto interno bruto (PIB). Esos costes se calculan sobre la base de las cuatro prestaciones de protección social principales: prestaciones económicas por hijo a cargo, prestaciones de maternidad y discapacidad y pensiones de jubilación, excluidas las prestaciones por desempleo y la asistencia sanitaria. Entre los países de ingreso bajo, definidos como los 32 países que tienen ingreso nacional bruto (INB) per cápita anual inferior a 1.026 dólares, el coste era de 31.100 millones de dólares, es decir, el 6,4 % de su PIB¹⁴.

18. El déficit de financiación (definido como la diferencia entre el coste de las cuatro prestaciones de protección social consideradas y el gasto de referencia en asistencia social) se calculó en 527.100 millones de dólares, o el 1,6 % del PIB de todos los países en desarrollo. Sin embargo, solo el 5,6 % del importe de ese déficit, que representa 26.800 millones de dólares, afectaba a los países de ingreso bajo. Esto se debe tanto a que la población de los países de ingreso bajo es solo una pequeña fracción de la población total de los países en desarrollo, como a que los niveles de las prestaciones, basados en los umbrales nacionales de pobreza de los países considerados, son relativamente bajos.

19. Las estimaciones más recientes de la OIT ya toman en consideración las repercusiones de la crisis de la COVID-19 e incluyen las necesidades de financiación para la salud. Se necesitaría un total de 77.900 millones de dólares, incluidos 41.800 millones de dólares para la atención sanitaria, a fin de que los países de ingreso bajo pudieran garantizar la seguridad de los ingresos a su población de 711 millones de personas, como se prometía en la Recomendación núm. 202 de la OIT¹⁵. Aunque esto representa el 15,9 % de su PIB (una cantidad totalmente inasequible para los países de ingreso bajo), es una suma modesta para los países ricos en conjunto. De hecho, representa menos de la mitad de los 161.200 millones de dólares proporcionados en asistencia oficial para el desarrollo (AOD) por los 30 países de la OCDE que eran miembros de su Comité de Asistencia para el Desarrollo en 2020, lo que supone el 0,32 % de su INB combinado¹⁶. Si solo se destinara la mitad de esa cantidad a apoyar el establecimiento de pisos de protección social en los países de ingreso bajo, prácticamente se cubriría el déficit de financiación. Además, si los países ricos cumplieran

¹³ Resolución 69/313 de la Asamblea General, anexo, párr. 12.

¹⁴ Fabio Durán-Valverde y otros, "Measuring financing gaps in social protection for achieving SDG target 1.3: global estimates and strategies for developing countries", Extensión de la Seguridad Social – Documento de trabajo núm. ESS 073 (Ginebra, OIT, 2019).

¹⁵ Fabio Durán-Valverde y otros, "Financing gaps in social protection: global estimates and strategies for developing countries in light of COVID-19 crisis and beyond", Documento de trabajo núm. 14 de la OIT (Ginebra, OIT, 2020). A modo de comparación, los países de ingreso bajo y medio-alto necesitarían invertir otros 362.900 millones de dólares y 750.800 millones de dólares más, respectivamente, lo que equivaldría al 5,1 % y al 3,1 % de sus PIB respectivos.

¹⁶ OCDE.Stat, Flujos totales por donante (2020), a 13 de abril de 2021. Medidas: "Equivalente de las donaciones de la AOD como porcentaje del INB" y "Medida del equivalente de las donaciones de la AOD".

su promesa, formulada inicialmente en 1970¹⁷ y reiterada en los Objetivos de Desarrollo Sostenible¹⁸, de aumentar sus niveles de AOD hasta el 0,70 % de su INB, la financiación adicional proporcionada bastaría para cubrir el déficit.

20. Además, podrían estudiarse otras fuentes de financiación distintas de la AOD. Tanto la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo como la Comisión sobre la Transformación Económica Mundial han abogado por ampliar el margen de maniobra fiscal de los países en desarrollo para ayudarlos a paliar los efectos de la pandemia de COVID-19 mediante una nueva asignación de derechos especiales de giro por un equivalente de entre 1 y 3 billones de dólares, frente al equivalente de 288.000 millones de dólares que están en circulación actualmente¹⁹. De hecho, incluso un importe relativamente modesto de 655.000 millones de derechos especiales de giro (931.000 millones de dólares), que podrían emitirse inmediatamente sin necesidad de aprobación parlamentaria en el plano nacional, permitiría a los países de ingreso bajo satisfacer mejor las necesidades sociales urgentes de sus poblaciones, sin tener que temer por las repercusiones para su balanza exterior, y aliviar la carga del servicio de su deuda externa. La Comisión sobre la Transformación Económica Mundial recomienda explícitamente que, dado que es poco probable que algunos países utilicen su nueva asignación de derechos especiales de giro, en particular cuando tienen superávits en la balanza exterior, esos países pongan su asignación a disposición de los países necesitados, entre otros medios aportando derechos especiales de giro a un fondo mundial para la protección social²⁰, lo que sería una forma de contribuir al fondo sin costes.

21. Sin embargo, más allá de las cifras, lo que importa es la naturaleza de la inversión en protección social. Si se pusiera como condición para recibir financiación por conducto del fondo mundial que los países beneficiarios invirtieran más en protección social mediante la movilización de recursos nacionales, esto podría gradualmente ir haciendo que surgiera un círculo virtuoso, en el que el aumento del apoyo internacional contribuyese al crecimiento inclusivo y a la resiliencia social, permitiendo que aumentasen los ingresos públicos, lo que daría lugar a una mayor movilización de recursos nacionales. De ese modo, la ayuda internacional no crea una situación de dependencia, sino todo lo contrario. Permite a los países dejar de depender de la ayuda a corto plazo y *ad hoc* de carácter humanitario, y adquirir gradualmente el margen de maniobra fiscal necesario para financiar la protección social sin apoyo externo.

V. La protección social como inversión

22. Las cadenas de causalidad básicas son bastante sencillas. La protección social supone un elemento estabilizador en épocas de recesión económica debido a sus efectos para mitigar la pobreza y a su capacidad para aumentar los niveles de consumo de los hogares de ingreso bajo. La protección social también permite a los hogares aumentar sus ahorros²¹, haciendo que no tengan que vender bienes productivos en tiempos de crisis²² y verse abocados a la

¹⁷ Véase la resolución 2626 (XXV) de la Asamblea General.

¹⁸ La meta 17.2 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible se refiere al “compromiso de numerosos países desarrollados de alcanzar el objetivo de destinar el 0,7 % del ingreso nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo de los países en desarrollo y entre el 0,15 % y el 0,20 % del ingreso nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo de los países menos adelantados”.

¹⁹ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, “The COVID-19 shock to developing countries: towards a ‘whatever it takes’ programme for the two-thirds of the world’s population being left behind” (marzo de 2020); e *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2020 – De la pandemia mundial a la prosperidad para todos: evitar otra década perdida* (publicación de las Naciones Unidas, 2020), pág. 113. Con el sistema actual de cuotas del Fondo Monetario Internacional, el 39 % de los derechos especiales de giro de nueva creación se destinaría a los países en desarrollo.

²⁰ Comisión sobre la Transformación Económica Mundial, “The pandemic and the economic crisis: a global agenda for urgent action” (Institute for New Economic Thinking, 2020), pág. 9.

²¹ Sudhanshu Handa y otros, *Livelihood Empowerment against Poverty Program Impact Evaluation* (Chapel Hill, Universidad de Carolina del Norte en Chapel Hill, febrero de 2014).

²² Laura Ralston, Colin Andrews y Allan Hsiao, “The impacts of safety nets in Africa - what are we learning?”, Documentos de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo, núm. 8255 (Banco Mundial, 2017).

indigencia por culpa de pagos sanitarios catastróficos²³. También es fundamental garantizar un crecimiento inclusivo y sostenible, favoreciendo una forma de desarrollo compartida de modo más equitativo y que contribuya más a reducir la pobreza²⁴.

23. En el contexto del presente informe, quizá sea aún más importante señalar que la protección social contribuye a lograr una economía más competitiva y tiene notables efectos multiplicadores. La protección social promueve la matriculación y el desempeño escolares, mejora los resultados sanitarios e incrementa las tasas de participación en el mercado laboral, lo que beneficia a las economías locales en general. Por lo tanto, proporcionar apoyo a los ingresos de las personas a lo largo de su vida no es solo una obligación de derechos humanos, sino que también tiene sentido desde el punto de vista económico.

24. En el plano individual y de los hogares, la protección social permite a las familias invertir más en la educación de los hijos. Por ejemplo, las transferencias en efectivo redujeron la participación de los niños en las explotaciones agrícolas familiares en Etiopía, Kenya, Lesotho y Zimbabwe²⁵. En la India, el Plan Nacional de Garantía del Empleo Rural redujo el trabajo infantil en un 13,4 % para los niños y un 8,2 % para las niñas²⁶. En Etiopía se han registrado resultados similares con el Programa Piloto de Transferencia Social en Efectivo²⁷. Las tasas de escolarización de las niñas aumentaron considerablemente en países como el Ecuador²⁸, Lesotho²⁹, el Pakistán³⁰ y Turquía³¹. En América Latina y África también se ha comprobado que los programas de transferencias en efectivo condicionadas reducen la probabilidad de absentismo escolar y de repetición de curso, y aumentan la asistencia a la escuela y el nivel de instrucción de niños y niñas por igual, entre otros países en el Brasil³², Colombia³³, Ghana³⁴, México³⁵ y Nicaragua³⁶. Incluso los sistemas de pensiones de jubilación tienen repercusiones similares, ya que el aumento del ingreso disponible de los hogares suele

²³ Chris Elbers y otros, "Impact of social protection interventions for basic health care provision", nota de políticas, 27 de marzo de 2018. Según esta nota, en Kenia, la atención primaria gratuita se tradujo en un descenso del gasto en pagos sanitarios catastróficos del 4 % en 2003 al 1 % en 2013.

²⁴ Véanse, por ejemplo, Sergei Soares y otros, "Conditional cash transfers in Brazil, Chile and Mexico: impacts upon inequality", Working Paper núm. 35 (Brasilia, Centro Internacional de la Pobreza, 2007); y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Sharing Innovate Experiences: Successful Social Protection Floor Experiences*, vol. 18 (Nueva York, 2011).

²⁵ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *The Economic Case for the Expansion of Social Protection Programmes* (2017).

²⁶ Marco Sanfilippo, Bruno Martorano y Chris De Neubourg, "The impact of social protection on children: a review of the literature", documento de trabajo de la Oficina de Investigación núm. WP-2012-06 (Florescia, Oficina de Investigación del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2012).

²⁷ Frank van Kesteren y otros, "The business case for social protection in Africa", Synthesis Report Series: Social Protection (INCLUDE: Knowledge Platform on Inclusive Development Policies, 2018).

²⁸ María C. Araújo, Mariano Bosch y Norbert Schady, "¿Pueden las transferencias monetarias ayudar a que los hogares escapen de una trampa intergeneracional de pobreza?", Serie de Documentos de Trabajo del BID, núm. 767 (Banco Interamericano de Desarrollo, enero de 2017).

²⁹ FAO, *The Economic Case for the Expansion of Social Protection Programmes*.

³⁰ Marco Sanfilippo, Bruno Martorano y Chris De Neubourg, "The impact of social protection on children".

³¹ Akhter U. Ahmed y otros, "Impact evaluation of the conditional cash transfer programme in Turkey: final report" (Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias, 2007).

³² Fábio Veras Soares, Rafael Perez Ribas y Guilherme Issamu Hirata, "Los logros y las carencias de las transferencias de efectivo condicionadas: evaluación del impacto del programa Tekoporã del Paraguay" (Brasilia, International Policy Centre, 2008).

³³ Orazio Attanasio y otros, "Children's schooling and work in the presence of a conditional cash transfer program in rural Colombia", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 58, núm. 2 (2010).

³⁴ Sudhanshu Handa y otros, *Livelihood Empowerment against Poverty Program Impact Evaluation*.

³⁵ Susan W. Parker y Tom Vogl, "Do conditional cash transfers improve economic outcomes in the next generation? – evidence from Mexico", NBER Working Paper núm. 24303 (Cambridge, National Bureau of Economic Research, 2018).

³⁶ John A. Maluccio y Rafael Flores, "Impact evaluation of a conditional cash transfer program: the Nicaraguan red de protección social", Discussion Paper núm. 184 (Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias, 2005).

invertirse en educación. Los beneficiarios de la tercera edad de Lesotho gastan una parte importante de sus donaciones en uniformes, libros y material de papelería para sus nietos y en Zambia, el programa Kalomo al que pueden acogerse los hogares encabezados por personas mayores, ha hecho que aumentara en un 16 % la asistencia escolar³⁷.

25. Protecciones como las pensiones de jubilación, las ayudas directas a la alimentación y las licencias parentales remuneradas favorecen el crecimiento del empleo productivo. En México y Sudáfrica se ha documentado que las pensiones de jubilación y los subsidios alimentarios hacen que los niños sean más altos y, en general, estén más sanos³⁸. La licencia parental remunerada se ha asociado a tasas más elevadas de vacunación infantil, ya que los padres se enfrentan a menos limitaciones laborales para vacunar a sus hijos³⁹, lo que se traduce en una menor mortalidad de niños menores de un año⁴⁰, y a un aumento de la duración de la lactancia materna, que también contribuyen a la inmunización de los niños y a reducir su riesgo de obesidad⁴¹. Los niños cuyos padres reciben protección social están más sanos y son más productivos de adultos.

26. La contribución de la protección social a la seguridad alimentaria también está perfectamente documentada. Si bien el programa Bolsa Familia del Brasil es quizás el ejemplo más estudiado⁴², muchos otros casos han demostrado el aumento de la ingesta calórica, el número de comidas diarias y la producción de alimentos como resultado de los sistemas de asistencia social. En la India, el Plan Nacional de Garantía del Empleo Rural aumentó notablemente la ingesta de calorías y proteínas de los participantes⁴³. En Etiopía, el Programa Piloto de Transferencias Sociales en Efectivo redujo en 0,24 el número de meses en que los hogares sufrieron escasez alimentaria y aumentó en 0,6 el número de veces que comieron al día los niños y los adultos⁴⁴. Los hogares participantes en el Programa de Redes de Seguridad Productivas redujeron la escasez alimentaria en 1,29 meses en la estación seca en comparación con los no beneficiarios⁴⁵. Se ha calculado que por cada dólar transferido a los hogares de los países africanos, 0,36 dólares se utilizan en gastos de alimentación, lo que muestra el modo en que las transferencias en efectivo contribuyen a mejorar la seguridad alimentaria⁴⁶.

27. El acceso a la asistencia sanitaria es esencial para mantener una mano de obra productiva y reducir el absentismo laboral por enfermedad. Diversos estudios confirman los efectos positivos sobre la salud que se derivan de la protección social en general y de un aumento del acceso a la asistencia sanitaria en particular. En Bangladesh, una evaluación del impacto del Programa para los Más Pobres demostró que los beneficiarios tenían más probabilidades de vacunarse, utilizar la atención prenatal y postnatal, consumir vitamina A

³⁷ Babatunde Omilola y Sheshangai Kaniki, *Social Protection in Africa: A Review of Potential Contribution and Impact on Poverty Reduction* (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, marzo de 2014).

³⁸ *Ibid.*; Marco Sanfilippo, Bruno Martorano y Chris De Neubourg, “The impact of social protection on children”.

³⁹ Mark Daku, Amy Raub y Jody Heymann, “Maternal leave policies and vaccination coverage: a global analysis”, *Social Science and Medicine*, vol. 74, núm. 2 (2021); y J. Heymann y otros, “Paid parental leave and family wellbeing in the sustainable development era”, *Public Health Reviews*, vol. 38, núm. 21 (2017).

⁴⁰ Arijit Nandi y otros, “Increased duration of paid maternity leave lowers infant mortality in low- and middle-income countries: a quasi-experimental study”, *PLOS Medicine*, vol. 13, núm. 3 (2016).

⁴¹ Yan Chai, Arijit Nandi y Jody Heymann, “Does extending the duration of legislated paid maternity leave improve breastfeeding practices? Evidence from 38 low-income and middle-income countries”, *BMJ Global Health*, vol. 3, núm. 5 (2018).

⁴² Mario Felipe Dest, “The impact of Brazil’s Bolsa Familia program on food security in Santo Antônio de Jesus, Bahia”. *Independent Study Project Collection*, núm. 756 (2009).

⁴³ Yanyan Liu y Klaus Deininger, *Welfare and Poverty Impacts: The Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme* (Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias, septiembre de 2013).

⁴⁴ Solomon Asfaw y otros, *Productive Impact of Ethiopia’s Social Cash Transfer Pilot Programme: A From Protection to Production (PtoP) Report* (Roma, FAO, 2016).

⁴⁵ Guush Berhane y otros, “Can social protection work in Africa? The impact of Ethiopia’s productive safety net programme”, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 63, núm. 1 (2014).

⁴⁶ Sudhanshu Handa y otros, *Livelihood Empowerment against Poverty Program Impact Evaluation*.

(entre los niños menores de 5 años) y utilizar métodos anticonceptivos modernos⁴⁷. En Turquía, las transferencias en efectivo condicionadas hicieron que aumentara en un 13,6 % la tasa de inmunización completa de los niños en edad preescolar⁴⁸. En Ghana, el seguro médico y las transferencias en efectivo aumentaron el gasto en medicamentos, especialmente entre las personas en situación de pobreza extrema, que parecían destinar más recursos a los medicamentos⁴⁹. En Tailandia, el programa de Cobertura Sanitaria Universal aumentó la probabilidad de someterse a un reconocimiento médico completo anual en un 9 %, con un impacto más importante entre las mujeres (11 %); también aumentó los ingresos hospitalarios en un 2 % y las visitas ambulatorias en un 13 %⁵⁰.

28. Además, en contra de un prejuicio común, la protección social no desincentiva la búsqueda de empleo⁵¹. Al contrario: aumenta la participación en el mercado laboral, especialmente entre las mujeres. Así lo han demostrado los programas de transferencias en efectivo condicionadas en países de América Latina⁵², entre ellos México⁵³, y en Uganda.⁵⁴ Las pruebas de control aleatorias sobre los efectos de los programas de transferencias en efectivo (tanto condicionadas como no condicionadas) llegaron a conclusiones similares, no solo en lo que respecta a México, sino también a Filipinas, Honduras, Indonesia, Marruecos y Nicaragua⁵⁵. Lo mismo ocurre con los programas de obras públicas, en parte porque esos programas pueden aumentar el nivel de cualificación de los participantes. En Sierra Leona, por ejemplo, los hogares que se beneficiaron de un programa de obras públicas tenían un 34 % más de probabilidades de tener un trabajo remunerado una vez finalizado el proyecto⁵⁶ y los hogares participantes tenían cuatro veces más probabilidades de invertir en nuevos negocios⁵⁷. Resultados similares se han comunicado en Egipto y Túnez⁵⁸.

29. Las inversiones en protección social también generan un importante rendimiento en ingresos en la economía local, ya que los beneficiarios gastan en los negocios locales. Utilizando el modelo de evaluación del impacto en la toda economía local (LEWIE) para calcular los efectos multiplicadores de las transferencias en efectivo en siete países de África Subsahariana, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) llegó a la conclusión de que los multiplicadores de ingresos nominales iban de 2,52 en Etiopía a 1,34 en Kenia⁵⁹. Investigaciones más recientes sobre dos sistemas de transferencias en efectivo en Zambia (el Programa de Donaciones para la Infancia y el

⁴⁷ Banco Asiático de Desarrollo, *Asian Development Bank: Social Protection Strategy 2001 – Special Evaluation Study* (octubre de 2012).

⁴⁸ Akhter U. Ahmed y otros, “Impact evaluation of the conditional cash transfer program in Turkey”.

⁴⁹ Nicky Pouw y otros, “Exploring the interaction between different social protection programmes in Ghana: are the poor and extreme poor benefiting?”, *Social and Health Policies for Inclusive Growth Working Paper*, núm. 1 (Bonn, European Association of Development Research and Training Institutes, 7 de julio de 2017).

⁵⁰ Simone Ghislandi, Wanwiphang Manachotphong y Viviana M. E. Perego, “The impact of Universal Health Coverage on health care consumption and risky behaviours: evidence from Thailand”, *Health Economics, Policy and Law*, vol. 10, núm. 3 (julio de 2015).

⁵¹ Por supuesto, la pensión de jubilación constituye una excepción al respecto, ya que su propia finalidad es que las personas que han alcanzado la edad de jubilación puedan dejar de trabajar.

⁵² Laís Abramo, Simone Cecchini y Beatriz Morales, *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe* (Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2019). Los libros contienen un examen de 87 estudios en los que se evalúan 21 programas de transferencias en efectivo condicionadas en América Latina.

⁵³ Susan W. Parker y Tom Vogl, “Do conditional cash transfers improve economic outcomes in the next generation?”. Según el artículo, el programa de transferencias en efectivo condicionadas Prospera aumentó la participación de las mujeres en el mercado laboral entre 6 y 11 puntos porcentuales.

⁵⁴ Frank van Kesteren y otros, “The business case for social protection in Africa”.

⁵⁵ Abhijit Banerjee y otros, “Debunking the stereotype of the lazy welfare recipient: evidence from cash transfer programs worldwide”, *The World Bank Research Observer*, vol. 32, núm. 2 (agosto de 2017).

⁵⁶ Frank van Kesteren y otros, “The business case for social protection in Africa”.

⁵⁷ Nina Rosas y Shwetlena Sabarwal, “Public works as a productive safety net in a post-conflict setting: evidence from a randomized evaluation in Sierra Leone”, *Documentos de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo*, núm. 7580 (Banco Mundial, febrero de 2016).

⁵⁸ Eric Mvukiyehe, “What are we learning about the impacts of public works programs on employment and violence? Early findings from ongoing evaluations in fragile states”, 16 de abril de 2018.

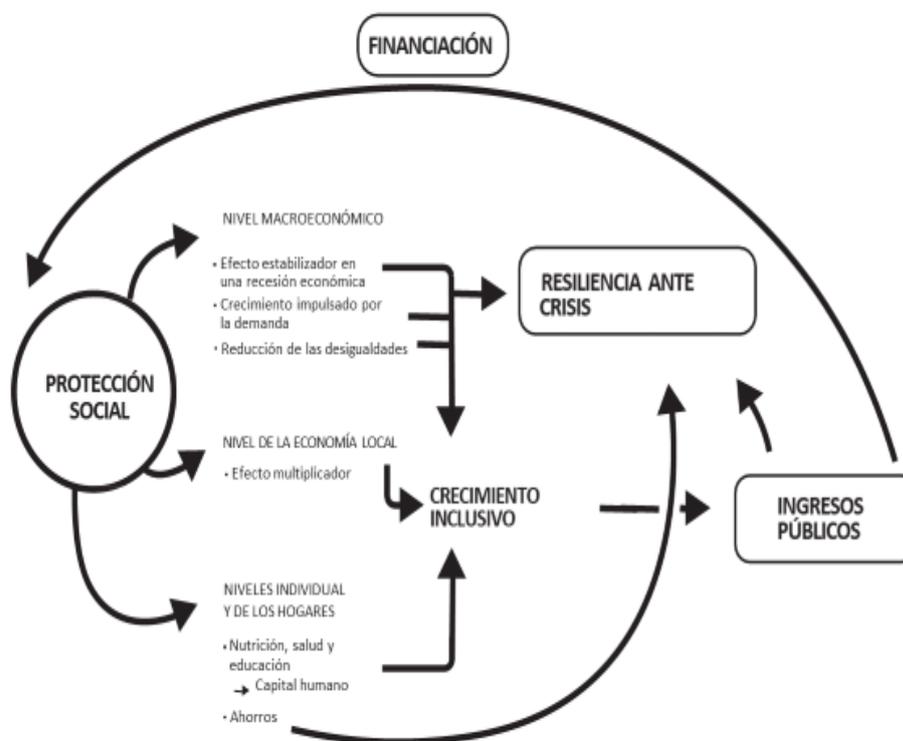
⁵⁹ FAO, *The Economic Case for the Expansion of Social Protection Programmes*.

Programa Dirigido a Categorías Múltiples) generaron multiplicadores de ingresos cuyo promedio era de 1,67 en ambos programas⁶⁰.

30. La protección social es, por tanto, una inversión que, a plazo mediano y largo, no solo puede amortizarse, sino que también puede producir dividendos elevados (figura I).

Figura I

Contribución de la protección social al crecimiento inclusivo y aumento de los ingresos públicos

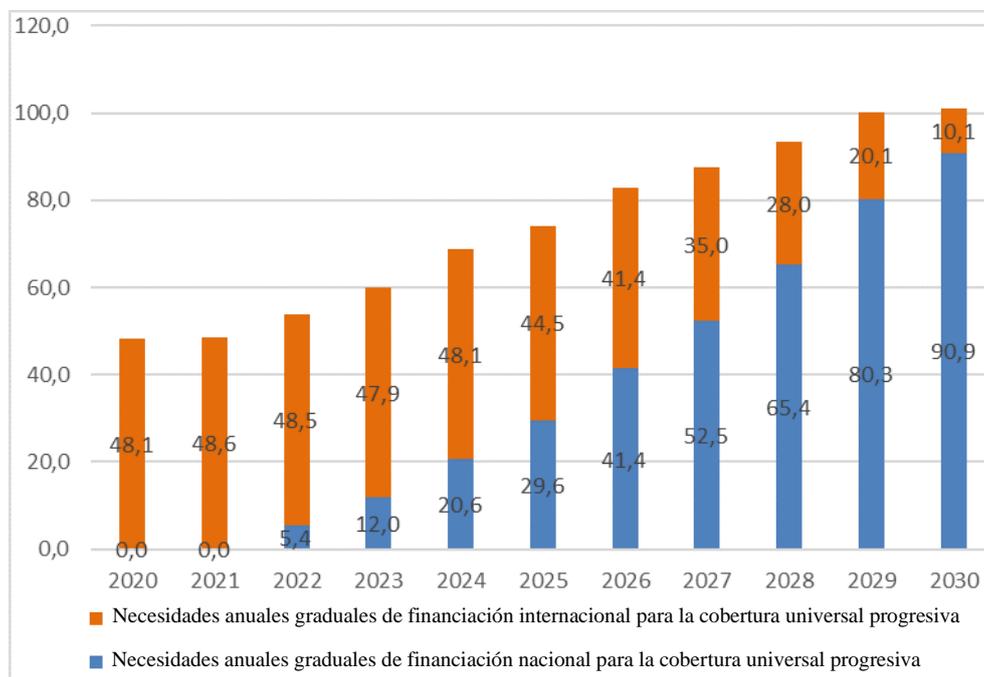


31. Las previsiones presentadas por el Departamento de Protección Social de la OIT muestran el modo en que la movilización de recursos nacionales debería crecer gradualmente, con el apoyo de la asistencia y la cooperación internacionales, de manera que la financiación internacional se elimine gradualmente para 2030.

32. Si bien el déficit de financiación no se cubrirá inmediatamente, puesto que crear pisos de protección social lleva tiempo y la cobertura de toda la población solo puede alcanzarse gradualmente, la combinación de apoyo internacional, fomento de la capacidad y movilización de recursos nacionales garantizará que el déficit termine por cubrirse con el tiempo. Con un punto de partida de 48.100 millones de dólares, las previsiones hasta finales de 2030 son que la cobertura aumentará gradualmente y que los recursos nacionales supondrán una proporción cada vez mayor del déficit (figura II).

⁶⁰ Sudhanshu Handa y otros, "Can unconditional cash transfers raise long-term living standards? Evidence from Zambia", *Journal of Development Economics*, vol. 133 (julio de 2018).

Figura II
Necesidades de financiación graduales para ampliar progresivamente la protección social, incluida la asistencia sanitaria, en los países de ingreso bajo, en relación con las metas 1.3 y 3.8 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible
 (Total y de fuentes internacionales, 2020-2030, en miles de millones de dólares de los Estados Unidos)



Fuente: Valérie Schmitt y Mira Bierbaum, *Invest More: Bridging the Financing Gap for Social Protection at Country and Global Levels* (OIT, 2021) (de próxima publicación), sobre la base de los datos presentados en: Fabio Durán-Valverde y otros, “Financing gaps in social protection: global estimates and strategies for developing countries in light of COVID-19 crisis and beyond”, Documento de trabajo núm. 14 de la OIT (Ginebra, OIT, 2020).

VI. Liberación del potencial de desarrollo sostenible

33. Puede surgir así un círculo virtuoso en el que el apoyo internacional a través del fondo mundial proporcione un incentivo para que los países beneficiarios inviertan más en protección social, lo que a su vez conduzca a lograr un crecimiento más inclusivo y economías más resilientes, de modo que con el tiempo se produzca una mayor movilización de recursos nacionales. Los instrumentos ofrecidos por el fondo mundial para la protección social pueden facilitarlos de tres maneras: proporcionando asistencia técnica, alentando la movilización de recursos nacionales y contribuyendo al aumento de las inversiones en protección social.

A. Prestación de asistencia técnica

34. La ayuda internacional puede incluir asistencia para apoyar las capacidades de las administraciones locales, en particular de las autoridades fiscales y las inspecciones de trabajo, o para establecer registros sociales, que son una condición previa para el despliegue de los programas de protección social, o aumentar la calidad de esos registros. El fortalecimiento de la capacidad de auditoría fiscal, una condición esencial para aumentar la movilización de los recursos nacionales a través de los impuestos, puede inspirarse en un programa como el que pusieron en marcha en 2015 la OCDE y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: Inspectores Fiscales Sin Fronteras.

35. Por lo que respecta a los registros sociales, el Programa Africano de Mejora Acelerada del Sistema de Registro Civil y Estadísticas Vitales es un ejemplo de los avances que pueden

lograrse, en particular en beneficio de las personas de las zonas rurales o de las poblaciones desplazadas, a quienes les puede resultar especialmente problemático inscribirse. La mejora de la capacidad en esa esfera es esencial para evaluar las necesidades, de modo que todos los posibles beneficiarios estén localizados y tengan conocimiento de sus derechos, y para desplegar efectivamente los sistemas de protección social.

B. Apoyo a la movilización de recursos nacionales

36. El apoyo del fondo mundial para la protección social podría acelerar las transformaciones que permitan a los países de ingreso bajo aumentar la movilización de recursos internos. Además del incremento de los niveles de apoyo internacional, estas son todas las opciones para financiar la protección social:

- a) El aumento de los ingresos tributarios, especialmente en los países en los que la recaudación tributaria como proporción del PIB es más baja, reduciendo al mismo tiempo la dependencia del impuesto sobre el valor añadido y aumentando los ingresos recaudados a través de los impuestos sobre la renta y el patrimonio de las personas físicas para garantizar la progresividad de la fiscalidad;
- b) La ampliación de la cobertura de seguridad social y los ingresos contributivos alentando la transición del sector informal al formal;
- c) La eliminación de los flujos financieros ilícitos;
- d) La reasignación del gasto público, por ejemplo reduciendo los gastos militares o en “conceptos perjudiciales”, como las subvenciones a los combustibles fósiles;
- e) La utilización de las reservas de divisas del banco central y fiscales;
- f) El endeudamiento y la reestructuración de la deuda existente;
- g) La aprobación de un marco macroeconómico que, en lugar de tratar de lograr el ajuste fiscal recortando la inversión pública en infraestructura y capital humano, con lo que se dificultan las posibilidades de crecimiento potencial a largo plazo, permita endeudarse para financiar un crecimiento sostenible⁶¹.

37. También podría fomentarse que se introdujera una tarificación del carbono. En un informe anterior, el Relator Especial señaló asimismo las ventajas de implantar un impuesto sobre el carbono, algo que podría hacerse sin efectos socialmente regresivos⁶². En 2020 había 61 iniciativas de tarificación del carbono en vigor o programadas para su implementación, y la tarificación del carbono había generado 45.000 millones de dólares en ingresos públicos en 2019. Sin embargo, sigue habiendo un margen considerable para ir más allá. Solo 12 gigatoneladas de dióxido de carbono equivalente, es decir, alrededor del 22 % de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, están sujetas a algún tipo de tarificación del carbono, y los precios del carbono siguen siendo muy inferiores a los necesarios para cumplir el Acuerdo de París. El precio medio mundial del carbono es de solo 2 dólares por tonelada, aunque según la Comisión de Alto Nivel sobre los Precios del Carbono, debería estar entre 40 y 80 dólares para cumplir con el compromiso mundial adquirido en el Acuerdo de París⁶³. Si se elevaran los impuestos sobre el carbono al nivel mínimo requerido en el plano mundial para alcanzar los 40 dólares por tonelada, se recaudarían otros 850.000 millones de dólares en ingresos públicos. El fondo mundial para la protección social podría ayudar a los países a recaudar esos impuestos y reinvertir los ingresos (junto con el mayor apoyo internacional canalizado a través del fondo) para financiar la protección social, lo que compensaría los efectos regresivos de esos impuestos y terminaría por conducir a un resultado neto progresivo.

⁶¹ Puede consultarse un examen de esas diversas opciones, en Isabel Ortiz y otros, *Fiscal Space for Social Protection: A Handbook for Assessing Financing Options* (Ginebra, OIT, 2019).

⁶² A/75/181, párrs. 13, 14 y 16 a 18.

⁶³ Banco Mundial, *Situación y tendencias de la fijación del precio al carbono 2020* (Washington, D.C., 2020).

38. El alivio de la carga de la deuda es otra opción. Para los 74 países con un INB per cápita inferior a 1.185 dólares en 2021 (y, por tanto, susceptibles de recibir ayudas de la Asociación Internacional de Fomento), el servicio de la deuda a plazo mediano y largo en 2020 se calculó en unos 36.000 millones de dólares. Se dividía en proporciones más o menos iguales entre acreedores multilaterales, bilaterales (en su mayoría no miembros del Club de París) y comerciales⁶⁴. Si bien los niveles de endeudamiento ya estaban en máximos históricos antes de la crisis de la COVID-19, el gasto adicional necesario como resultado de la crisis, combinado con una caída de los ingresos debida a la disminución del crecimiento y el comercio, llevan a una situación en la que más del 50 % de los países de ingreso bajo corren ya un alto riesgo de sobreendeudamiento o están ya sobreendeudados, según el Marco de Sostenibilidad de la Deuda conjunto del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. El servicio de la deuda externa es, por tanto, uno de los principales obstáculos a los que se enfrentan muchos países de ingreso bajo para financiar la protección social. Podrían estudiarse soluciones innovadoras para eliminar ese obstáculo, como condicionar el alivio de la deuda a que las cantidades ahorradas se reinviertan en financiar la protección social.

39. Los avances mundiales en la lucha contra los flujos financieros ilícitos también ofrecen una oportunidad. Se calcula que el 10 % del PIB mundial se encuentra en activos financieros extraterritoriales y que 7 billones de dólares de la riqueza privada mundial se canalizan a través de territorios con opacidad financiera y países refugio⁶⁵. La erosión de la base imponible y el traslado de beneficios por parte de las empresas multinacionales pueden suponer un coste para los países en los que realmente se obtienen esos beneficios directamente, pero además, también fomenta una competencia a la baja en el impuesto de sociedades, lo que genera una pérdida de ingresos estimada entre 500.000 y 650.000 millones de dólares al año⁶⁶. Por ello, el Panel de Alto Nivel sobre la Responsabilidad, la Transparencia y la Integridad Financieras Internacionales para Lograr la Agenda 2030 propone un pacto mundial por la integridad financiera para el desarrollo sostenible, que se describe como un pacto a través del cual todos los países convienen en adoptar medidas integrales para fomentar y reforzar la integridad financiera para el desarrollo sostenible y se comprometen a utilizar los ingresos resultantes para realizar inversiones adicionales en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible⁶⁷.

40. Ya se han logrado avances importantes en el fortalecimiento de la cooperación fiscal internacional por conducto del proyecto de la OCDE y el Grupo de los 20 relativo a la Erosión de la Base Imponible y Traslado de Beneficios (BEPS), el Foro Mundial sobre la Transparencia y el Intercambio de Información con Fines Fiscales y el Marco Inclusivo sobre Erosión de la Base Imponible y Traslado de Beneficios, que incluye a 139 países. Esas iniciativas son encomiables y merecen apoyo. La propuesta de imponer a las empresas multinacionales un nivel mínimo de impuestos en todo el mundo para hacer frente al traslado de beneficios y a la competencia fiscal entre países es especialmente importante, ya que permitirá a los países de ingreso bajo recaudar ingresos para financiar la protección social, aunque el nivel mínimo de impuestos debería ser lo suficientemente alto como para beneficiar a los países en desarrollo⁶⁸.

⁶⁴ Homi Kharas, "What to do about the current debt crisis in developing countries", 13 de abril de 2020.

⁶⁵ Annette Alstadsæter, Niels Johannesen y Gabriel Zucman, "Who owns the wealth in tax havens? Macro evidence and implications for global inequality", Working Paper, núm. 23805 (National Bureau of Economic Research, septiembre de 2017); y Gabriel Zucman, *The Hidden Wealth of Nations: The Scourge of Tax Havens* (University of Chicago Press, 2015).

⁶⁶ Tax Justice Network, *The State of Tax Justice 2020: Tax Justice in the Time of COVID-19* (Chesham, noviembre de 2020); y Petr Janský y Miroslav Palanský, "Estimating the scale of profit shifting and tax revenue losses related to foreign direct investment", *International Tax and Public Finance*, vol. 26 (10 de junio de 2019).

⁶⁷ Panel de Alto Nivel sobre la Responsabilidad, la Transparencia y la Integridad Financieras Internacionales para Lograr la Agenda 2030, *Financial Integrity for Sustainable Development* (2021), pág. 9. El pacto mundial incluiría la preparación de una convención fiscal de las Naciones Unidas para reforzar la lucha contra la evasión fiscal y el abuso fiscal y otros flujos financieros ilícitos.

⁶⁸ Se ha propuesto un tipo mínimo del 25 %, basado en el tipo medio actual del impuesto de sociedades en los países del Grupo de los Siete (Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional, *International Corporate Tax Reform: Towards a Fair and Comprehensive Solution* (octubre de 2019)).

41. En resumen, existen varias palancas que podrían utilizarse con objeto de ampliar el margen de maniobra fiscal para financiar la protección social, por ejemplo como resultado del fortalecimiento de la cooperación internacional. Esas posibilidades podrían estudiarse cuando se preparen las propuestas de los países que se presenten como parte de las solicitudes de apoyo del fondo mundial. Si bien el fondo mundial no debería competir con los foros existentes en los que se discuten los obstáculos a la movilización de recursos para la financiación de la protección social, ni desarrollarse como sustituto de ellos, su carácter inclusivo y su función como plataforma que conecta la financiación para el desarrollo con la universalización de los pisos de protección social pueden contribuir a movilizar medidas y alentar los progresos.

C. Compromiso de implantar pisos de protección social

42. Como señaló la Confederación Sindical Internacional en su comunicación para la elaboración del presente informe, el fondo mundial debería contribuir a catalizar la creación y ampliación de sistemas de protección social establecidos por ley y conformes con las normas internacionales del trabajo, en lugar de apoyar programas o proyectos sociales de pequeña escala o de duración limitada. Por lo tanto, la ayuda podría ir acompañada de un compromiso por parte de los países beneficiarios de aumentar sus inversiones en protección social. La mayoría de las partes interesadas que han contribuido a la elaboración del presente informe se han mostrado partidarias de que el fondo mundial proporcione aportaciones paralelas que complementen las iniciativas nacionales para movilizar recursos e invertir en sistemas de protección social. Como se ha señalado anteriormente, esas iniciativas nacionales aumentarían gradualmente, al mismo tiempo que fuesen aumentando también la capacidad de abarcar a toda la población y los ingresos públicos, gracias a una mayor movilización de los recursos internos. Si se sigue este método, el fondo mundial proporcionaría un potente incentivo para que los Gobiernos beneficiarios invirtieran más para alcanzar las metas 1.3 y 3.8 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

43. Este enfoque no restringe la responsabilización nacional; más bien, la aumenta. En concreto, se esperaría de los países beneficiarios que pusieran en marcha diálogos nacionales basados en una evaluación, siguiendo las experiencias que ya han obtenido buenos resultados en 26 países con el apoyo de la OIT⁶⁹. Esos diálogos reúnen a los interlocutores sociales, la sociedad civil, los ministerios competentes (a saber, los de finanzas, salud, empleo y asuntos sociales) y los asociados para el desarrollo con objeto de:

- a) Evaluar los programas de protección social existentes para detectar lagunas y obstáculos que impiden la ejecución adecuada;
- b) Calcular el coste de las medidas que deberían adoptarse para colmar las lagunas detectadas y definir las opciones de financiación, teniendo en cuenta la necesidad de garantizar la cobertura plena de la población a lo largo del ciclo vital;
- c) Aprobar una estrategia que incluya un calendario de actuación, asignando responsabilidades y estableciendo un seguimiento independiente de los avances basado en indicadores convenidos para medir si se cumplen los compromisos y se alcanzan los resultados (por ejemplo, la cobertura efectiva de la población).

44. Lejos de reducir la movilización de recursos nacionales para la protección social, el apoyo internacional debería ser visto como una condición para intensificar esa movilización. El apoyo internacional es, por supuesto, solo una de las diversas opciones que podrían estudiarse a fin de crear un margen de maniobra fiscal para financiar la protección social, pero es una herramienta importante para que las demás opciones se utilicen adecuadamente y que la protección social se convierta en una prioridad política de primer orden.

⁶⁹ OIT, *Social Protection Assessment-Based National Dialogue: A Global Guide* (febrero de 2016).

VII. Fomento de la resiliencia a las crisis

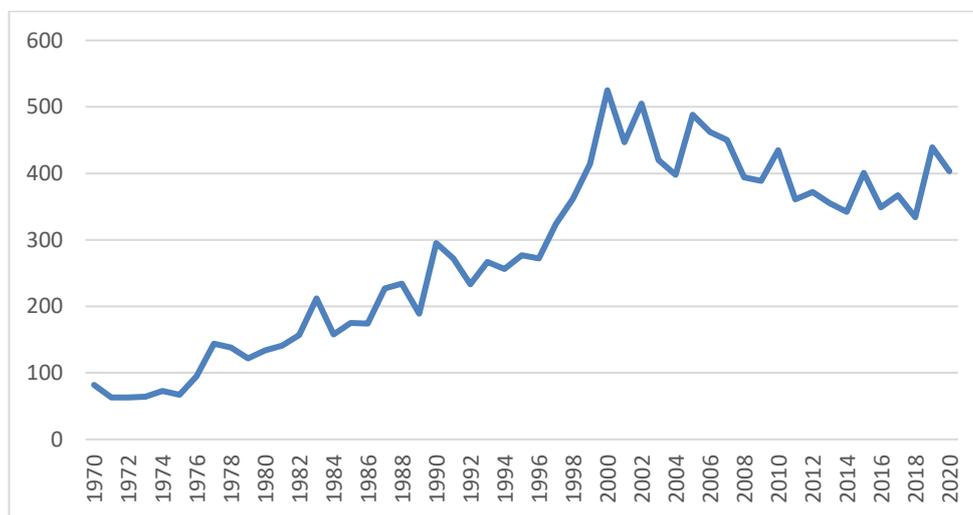
45. La amenaza de posibles crisis futuras de sus economías puede ser un factor importante que desincentive a los países pobres que se planteen establecer unas redes robustas de seguridad social ya que saben que sus recursos fiscales pueden agotarse si acontecimientos negativos aumentan bruscamente las necesidades de la población⁷⁰. El fondo mundial propuesto podría contribuir a mitigar los riesgos de futuros aumentos del coste de la protección social.

46. Para muchos países, sobre todo países pequeños y de ingreso bajo con una economía escasamente diversificada, un reto particular para poner en marcha el seguro social es que la población tiene un conjunto bastante homogéneo de vulnerabilidades ante acontecimientos como desastres naturales, enfermedades epidémicas, una crisis financiera mundial⁷¹, una pérdida repentina de ingresos de exportación o de remesas, o un aumento del precio de la importación de bienes esenciales, como alimentos o medicamentos⁷². Acontecimientos como esos crean riesgos covariantes para el país en cuestión, ya que la demanda de protección social aumenta al mismo tiempo que disminuyen los ingresos públicos. Por ejemplo, en un país en el que una gran parte de la población dependa de la agricultura, una sequía u otra crisis relacionada con el clima podría desencadenar un aumento de la demanda que supere la capacidad del sistema. Al mismo tiempo, un acontecimiento de esa naturaleza reduciría los fondos disponibles por el Gobierno, limitando aún más su capacidad de proporcionar protección. De hecho, en casos extremos, el pico de la demanda de protección social podría ser demasiado costoso para que el sistema nacional de protección social lo soportase por sí solo. El riesgo de tener que dar cabida repentinamente a un grupo tan grande de personas, cuando los ingresos públicos también están bajo presión, podría disuadir mucho de adoptar sistemas de protección social.

47. En el contexto actual es especialmente importante establecer sistemas de protección social resilientes y adaptables a las crisis, ya que las crisis (en particular los desastres naturales) se han vuelto cada vez más frecuentes, como se muestra a continuación (figura III).

Figura III

Desastres naturales en todo el mundo, incluidas epidemias y enfermedades transmitidas por animales, en el período 1970-2020



Fuente: Base de Datos Internacional sobre Desastres EM-DAT, Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres/UCLouvain, www.emdat.be (Debarati Guha-Sapir).

⁷⁰ A/HRC/9/23, párr. 44.

⁷¹ Florence Bonnet, Ellen Ehmke y Krzysztof Hagemeyer, "Social security in times of crisis", *International Social Security Review*, vol. 63 (1 de abril de 2010); y Anna McCord, "The impact of the global financial crisis on social protection in developing countries", *International Social Security Review*, vol. 63, núm. 2 (abril de 2010).

⁷² Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, *Volatilidad de los precios y seguridad alimentaria* (Roma, 2011).

48. En el Gran Pacto sobre la financiación humanitaria, aprobado de resultados de la Cumbre Humanitaria Mundial de 2016, se hizo la promesa de reforzar los vínculos humanitarios con la protección social. Incluye el compromiso de incrementar los programas de protección social y reforzar los sistemas nacionales y locales, así como los mecanismos de afrontamiento, con el fin de aumentar la resiliencia en contextos frágiles. Sin embargo, como se ha demostrado una vez más con la crisis de la COVID-19, la comunidad internacional está mal equipada para hacer frente a esos acontecimientos con rapidez y a la escala necesaria⁷³.

49. Parte del problema es que los sistemas de protección social en vigor en el plano nacional no están equipados para aumentar rápidamente a fin de dar cabida a un gran número de beneficiarios adicionales, debido a que los registros sociales tienen listas fijas de inscritos y beneficiarios de los programas, a menudo con información obsoleta y con una cobertura de la población que es solo parcial⁷⁴. Otro problema, sin embargo, es que la capacidad de los países para financiar su respuesta de protección social en tiempos de crisis puede ser limitada. El fondo mundial puede tratar de resolver ese problema aumentando su nivel de apoyo a los países afectados por crisis graves, a las que el sistema nacional de protección social sería incapaz de responder adecuadamente.

50. Aunque se han propuesto diferentes modelos que permitan poner en funcionamiento ese mecanismo de reaseguro⁷⁵, el método más eficaz puede consistir en que el fondo mundial dedique parte de la financiación recibida a mantener una reserva disponible para hacer frente a esas contingencias, actuando así directamente como reasegurador.

51. La decisión de acceder a la solicitud de apoyo de un país, de hecho, se basaría en la determinación de que la hoja de ruta presentada por ese país para establecer e ir ampliando gradualmente la protección social es realista, en particular en lo que respecta a la sostenibilidad de la financiación⁷⁶. En otras palabras, el apoyo del fondo mundial para la protección social se supeditaría a que los países receptores aprobasen una hoja de ruta creíble para ampliar la protección social, entre otras cosas indicando las fuentes de financiación (combinando la movilización de recursos nacionales con el apoyo internacional), lo cual debería despejar todas las preocupaciones sobre el riesgo moral que conlleva ese modelo de reaseguro.

52. Además, para evitar el riesgo de una carga excesiva para el fondo mundial para la protección social, podría fijarse un techo (la pérdida máxima probable) que defina los límites de lo que puede asegurarse efectivamente, por oposición al riesgo sistémico, no asegurable. En esas condiciones, el fondo mundial podría garantizar efectivamente que todos los países de ingreso bajo que se adhirieran a él, además de recibir apoyo financiero en forma de aportaciones paralelas, podrían estar cubiertos contra los riesgos covariantes que amenazasen la viabilidad del sistema de protección social que hubiesen establecido, incluidos los países de ingreso bajo con factores de riesgo sumamente elevados y una especial vulnerabilidad a las crisis.

⁷³ Thomas Stubbs y otros, "Whatever it takes? The global financial safety net, Covid-19, and developing countries", *World Development*, vol. 137 (enero de 2021). El artículo muestra que, a pesar de la promesa de las instituciones financieras multilaterales de proporcionar 2,5 billones de dólares en apoyo a los países de mercados emergentes y en desarrollo para ayudar a combatir la pandemia y la crisis económica posterior, hasta el 31 de julio de 2020 solo se habían desembolsado 90.110 millones de dólares (casi exclusivamente en forma de préstamos), lo que representa el 12,6 % de la capacidad de préstamo de esas instituciones.

⁷⁴ Thomas Bowen y otros, *Adaptive Social Protection: Building Resilience to Shocks* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2020), pág. 18.

⁷⁵ Véase Olivier De Schutter y Magdalena Sepúlveda, "Underwriting the poor: a global fund for social protection", págs. 15 a 20.

⁷⁶ La Recomendación núm. 202 de la OIT incluye una referencia a la "sostenibilidad financiera, fiscal y económica" como parte de los principios que deben guiar el establecimiento de los pisos de protección social y la Acción 4 del Llamado a la acción de la Alianza Mundial por la Protección Social Universal para Alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible insta a los países a "asegurar la sostenibilidad y la equidad de los sistemas de protección social dando prioridad a formas de financiación nacional fiables y equitativas, que pueden complementarse con la cooperación internacional y el apoyo internacional cuando sea necesario".

VIII. Gobernanza del fondo mundial

53. El fondo mundial para la protección social debería basarse en los mecanismos existentes que contribuyen a los esfuerzos de los países para establecer pisos de protección social. No debe sustituir a esos mecanismos ni duplicar los esfuerzos en curso. La estructura de gobernanza del fondo mundial también debería reunir a otros actores, además de los Gobiernos, para aumentar la legitimidad de la iniciativa, facilitar la coordinación y aumentar la rendición de cuentas.

54. Teniendo en cuenta esos objetivos, y basándose en las diversas consultas que ha celebrado hasta la fecha, el Relator Especial sugiere que la gobernanza del fondo mundial para la protección social podría incluir cinco órganos: una alianza política de alto nivel, una junta, una secretaría, un fondo fiduciario de múltiples socios y una dependencia de rendición de cuentas independiente. También hay que poner de relieve la coordinación en el plano nacional.

A. Estructura

55. Debería establecerse una alianza política de alto nivel que proporcionase orientación estratégica, en particular mediante la aprobación de directrices sobre el modo de evaluar las solicitudes de apoyo de los países y el modo de vigilar el uso de los fondos proporcionados, con objeto de garantizar la coherencia con los principios de la Recomendación núm. 202 de la OIT y con el Llamado a la acción de la Alianza Mundial por la Protección Social Universal para Alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que incluye los compromisos siguientes: 1) protección a lo largo del ciclo de vida de las personas; 2) cobertura universal; 3) apropiación nacional; 4) financiamiento sostenible y equitativo; y 5) participación y diálogo social. La alianza podría reunir a representantes de los Gobiernos donantes y receptores, representados por sus ministerios de trabajo, bienestar social y finanzas; organizaciones empresariales, de trabajadores y de la sociedad civil; representantes de otros donantes, con inclusión de las instituciones financieras internacionales y los bancos de desarrollo; y representantes de organizaciones internacionales con un mandato específico en materia de protección social.

56. La Alianza Mundial por la Protección Social Universal para Alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible⁷⁷ podría evolucionar fácilmente hasta convertirse en una alianza política de alto nivel que proporcionase orientación, en particular definiendo los criterios para poder acogerse al fondo, promoviese la movilización de recursos y proporcionase un foro que acelerara el aprendizaje colectivo para el establecimiento de pisos de protección social. En su anterior función como Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, en la que contribuyó a la reforma del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, el Relator Especial pudo ser testigo de primera mano de las enormes ventajas que puede ofrecer un foro de ese tipo, sobre todo si es verdaderamente inclusivo y en él participan no solo Gobiernos sino también otros agentes representativos, para alcanzar y mantener un consenso sobre la universalización de la protección social, lo cual también corresponde a la visión presentada cuando se creó la Alianza para la Erradicación de la Pobreza.

57. Las decisiones operativas dentro del fondo mundial para la protección social deberían tomarse bajo la supervisión de una junta, formada por los Estados donantes y receptores, pero en la que estuvieran representadas también las organizaciones internacionales de empresarios y trabajadores y la sociedad civil. Aunque la junta como tal no existe aún, sería nombrada por la alianza política de alto nivel, y sus métodos de trabajo podrían inspirarse en los del grupo directivo del Llamamiento a la Acción ante la COVID-19 en la industria mundial de la confección⁷⁸. La función principal de la junta sería aplicar las directrices establecidas por

⁷⁷ Se debería invitar a la Organización Internacional de Empleadores a sumarse a la Alianza Mundial por la Protección Social Universal para Alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible con objeto de aumentar su representatividad.

⁷⁸ El Llamamiento a la Acción se centra en la movilización y el desembolso de fondos de emergencia para apoyar a los trabajadores del sector de la confección en ocho países y en el desarrollo de sistemas de protección social sostenibles, incluidos los pisos. Su grupo directivo está compuesto por

la alianza política de alto nivel para conceder donaciones o préstamos a los países que soliciten ayuda y recibir informes de los países beneficiarios sobre el uso de los fondos.

58. Una secretaría debería encargarse de examinar las solicitudes de financiación de los países para preparar las deliberaciones de la junta. Una vez recibida una solicitud de ese tipo, podría sugerir acuerdos de cofinanciación, sobre la base de los resultados del cálculo de costos de las prestaciones como parte de los diálogos nacionales basados en una evaluación, y determinar cuáles son los fondos disponibles para la protección social en los planos nacional e internacional, proporcionando así el análisis de fondo para la decisión de la junta sobre las asignaciones de financiación. La secretaría también podría vigilar la aplicación de las directrices aprobadas por la alianza política de alto nivel y consolidar el seguimiento de los resultados (por lo que se refiere a la cobertura efectiva, la exhaustividad y la adecuación) y el margen de maniobra fiscal en el plano nacional. Además, la secretaría podría gestionar un grupo de expertos técnicos, incluido personal especializado de diversos organismos, para prestar un apoyo conjunto al fomento de la capacidad de los países. Por último, podría facilitar una comunidad de intercambio de prácticas sobre protección social y gestión de las finanzas públicas, con objeto de elaborar y difundir conocimientos.

59. El cometido de la secretaría del fondo mundial para la protección social podría ser asumido por el Programa mundial de referencia de la OIT sobre el establecimiento de pisos de protección social para todos. Ese Programa se puso en marcha en 2016 y ya comprende 130 proyectos en 78 países. Proporciona apoyo técnico a los países para crear sistemas de protección social nacionales y sostenibles, de acuerdo con la Recomendación núm. 202 de la OIT y otras normas internacionales de seguridad social. Con el fin de aumentar el margen de maniobra fiscal para la protección social y garantizar que tanto la movilización como la asignación de recursos para la protección social sean justas y equitativas, el Programa trabaja en asociación con otros agentes, entre ellos organismos de las Naciones Unidas, asociados para el desarrollo y socios financieros de los países, para:

a) Ayudar a los integrantes nacionales a abogar por más y mejores inversiones en protección social, entre otras cosas, investigando la rentabilidad sobre los fondos invertidos;

b) Fomentar capacidades para elaborar y poner en práctica estrategias de movilización de recursos nacionales, entre otras impuestos para fines específicos, reasignación de presupuestos y ampliación de la seguridad social contributiva a los trabajadores de la economía informal;

c) Impulsar órganos de coordinación “tripartitos+”⁷⁹ en los que participen los ministerios de trabajo, bienestar social, salud y finanzas, así como los representantes de los trabajadores y los empleadores, para decidir la asignación de ayudas financieras adicionales para la protección social;

d) Promover los principios rectores de la OIT (como la solidaridad en la financiación) en la concepción y la aplicación de la política de protección social y las estrategias de financiación.

60. La mayoría de las misiones que debería cumplir la secretaría del fondo mundial para la protección social ya las realiza, de hecho, el Programa mundial de referencia de la OIT sobre el establecimiento de pisos de protección social para todos que, por tanto, podría ampliarse y reforzarse aún más para convertirse en esa secretaría. En concreto, el Programa de referencia de la OIT ya organiza convocatorias de propuestas a través de sus proyectos de la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo de la Comisión Europea, y examina las solicitudes de financiación de los países. Apoya a los países a realizar diálogos nacionales basados en una evaluación, calcular costos y financiar estudios. También ha creado un centro de apoyo técnico compuesto por expertos y consultores de la OIT en varias esferas, como la financiación, los problemas actuariales y otros temas pertinentes. El Programa de referencia es asimismo el que se haya en mejor situación, dada su composición

representantes de la Organización Internacional de Empleadores y la Confederación Sindical Internacional; la industria; los Gobiernos de países donantes y receptores; y marcas (donantes del sector privado).

⁷⁹ El término “tripartito+” se refiere a una entidad que comprende representantes de diversos ministerios, junto con empleadores y trabajadores.

tripartita, para vigilar la aplicación de los principios de la Recomendación núm. 202 de la OIT y el Llamado a la acción de la Alianza Mundial por la Protección Social Universal para Alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible⁸⁰. El Programa también puede combinar los datos por conducto de la Base de Datos Mundial sobre la Protección Social y utilizar su Herramienta de Medición de Resultados para preparar los informes anuales de la secretaría del fondo mundial. Además, puede impulsar aún más una comunidad de intercambio de prácticas en colaboración con los miembros de la Junta de Cooperación Interinstitucional en Materia de Protección Social y la Alianza Mundial por la Protección Social Universal para Alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

61. Los recursos que se canalizarían por conducto del fondo mundial para la protección social podrían ser administrados por un fondo fiduciario de múltiples socios. El fondo fiduciario sería un agente puramente administrativo que desembolsaría los fondos a los países receptores (o a los equipos internacionales de los países para la prestación de asistencia técnica) según lo decidido por la junta y comunicado a través de la secretaría. La Oficina de los Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples podría ocuparse de esa tarea.

62. La estructura del fondo mundial para la protección social debería incluir también una dependencia de rendición de cuentas independiente de la junta, la secretaría y el fondo fiduciario de múltiples socios. La dependencia de rendición de cuentas independiente debería contribuir a mejorar cualitativamente las actividades del fondo mundial y detectar cualquier acontecimiento adverso. Se encargaría principalmente de hacer un seguimiento y evaluación del modo en que se aplican las políticas del fondo mundial, pero también podría investigar las denuncias de fraude, corrupción y otros problemas de integridad. Además, podría atender las solicitudes de los donantes, los países receptores u otros miembros de la junta que soliciten una revisión de las decisiones de la junta.

B. Coordinación en el plano nacional

63. La eficacia del apoyo del fondo mundial dependerá en gran medida de la calidad de la coordinación en el plano nacional en la esfera de la protección social. Aunque ya existe esa coordinación bajo diversas denominaciones (como “grupos de trabajo sectoriales” o “equipos conjuntos de las Naciones Unidas sobre protección social”), sería importante que todos los actores pertinentes que trabajasen en cuestiones de protección social, incluida la financiación, formaran parte de los equipos y coordinasen su apoyo financiero y técnico siguiendo una hoja de ruta común.

64. Los equipos internacionales en los países colaborarían en la elaboración de las propuestas que presentarían los países al fondo mundial y prestarían asistencia técnica en materia de protección social y gestión de las finanzas públicas de forma coordinada con sus homólogos nacionales, entre otros los ministerios de finanzas, planificación, trabajo, asuntos sociales y salud; y los organismos públicos, entre otras las instituciones de seguridad social, los programas de protección social y las oficinas de estadística. También facilitarían los diálogos nacionales sobre la protección social y la gestión de las finanzas públicas con la participación de los Gobiernos, los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil. Harían un seguimiento de los progresos realizados en cuanto a la ampliación del margen de maniobra fiscal y la protección social (por lo que se refiere a la cobertura, la exhaustividad y la adecuación de las prestaciones) e informarían a la secretaría.

65. Por supuesto, los donantes dispuestos a apoyar el establecimiento y la aplicación de los pisos nacionales de protección social podrían seguir canalizando su apoyo directamente a las administraciones nacionales correspondientes o por conducto de los fondos nacionales para protección social, aunque pasar por el fondo mundial permitiría una mejor coordinación y un uso más eficiente de los recursos de manera más oportuna, por ejemplo, en caso de crisis. En todos los casos, los recursos proporcionados internacionalmente, así como la asistencia técnica existente, deberían tenerse en cuenta para las asignaciones de financiación del fondo mundial. Todos los socios financieros deberían comprometerse a seguir la hoja de

⁸⁰ Esto podría delegarse en el Comité Asesor Tripartito Global del Programa de referencia, que es de carácter independiente.

ruta común, con miras a garantizar que su apoyo financiero a los sistemas nacionales de protección social esté en consonancia con las directrices y los principios seguidos por el fondo mundial.

IX. Conclusiones y recomendaciones

66. En el presente informe, la creación de un fondo mundial para la protección social se contempla como un medio: a) para compensar el déficit de financiación que experimentan los países de ingreso bajo que tratan de garantizar pisos de protección social para su población; y b) para alentar a esos países a establecer sistemas de protección social permanentes y basados en derechos, en consonancia con las normas internacionales, sin tener que temer que las crisis repentinas supongan una carga financiera que ponga en peligro su asequibilidad. El informe también incluye un modo de proceder, basado en un examen minucioso de las posturas expresadas por las partes interesadas en las consultas preparatorias.

67. El Relator Especial invita a todos los Estados, así como a los organismos internacionales cuyos mandatos incluyen la protección social, a los sindicatos y a las organizaciones de la sociedad civil, a contribuir a que esta idea se haga realidad. Los miembros de la Alianza Mundial por la Protección Social Universal para Alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible podrían dar los primeros pasos, trabajando en colaboración con el Programa mundial de referencia de la OIT sobre el establecimiento de pisos de protección social para todos y la Oficina de los Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples, con miras a poner en marcha este nuevo mecanismo internacional. Diez años después de que el Grupo Consultivo sobre el Piso de Protección Social recomendara que se universalizasen los pisos de protección social, el fondo mundial para la protección social es una idea cuyo momento ha llegado.
