

ODS 1

Financiar los sistemas de protección social para todos

POR LA COALICIÓN MUNDIAL PARA LOS PISOS DE PROTECCIÓN SOCIAL

El compromiso internacional es explícito y ambicioso: "Poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los vulnerables" (meta 3 del ODS 1). Los sistemas de protección social comprenden planes contributivos y no contributivos para los niños, las personas en edad activa y la tercera edad como, por ejemplo, las subvenciones para la infancia, el seguro médico o los programas de pensiones. Los niveles mínimos de protección social proporcionan al menos un nivel básico de seguridad de ingresos y acceso a los servicios de salud para todos los residentes y para todas las principales contingencias a lo largo de la vida, tal como se define en la Recomendación de la OIT sobre los pisos de protección social de 2012 (n.º 202).¹ La protección social es un instrumento clave para erradicar la pobreza y proporcionar a las personas acceso a oportunidades para llevar a cabo una vida autónoma y digna. Los sistemas nacionales de protección social también pueden contribuir al logro de otros ODS, como la seguridad alimentaria, la buena salud, el trabajo digno, la igualdad de género, la reducción de las desigualdades y la cohesión de las comunidades.

El objetivo de protección social es ambicioso, ya que existe una gran brecha entre el compromiso y la situación actual. El Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019 de la OIT muestra que solo el 29 por ciento de la población mundial está cubierta por una protección social adecuada.² Sin embargo, además de los países que ya cuentan con sistemas completos de protección social, muchos otros países podrían permitirse completar al menos sus Pisos de Protección Social (PPS). La actualización de 2018³ del índice de PPS que la Coalición Mundial para los Pisos de Protección Social publicó por primera vez en 2016, concluye que

- 32 países no requerirían más del 1 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB);
- 39 países necesitarían entre el 1 y el 2 por ciento del PIB para completar sus PPS a corto plazo.⁴

A medio plazo, una serie de países deberían poder colmar la mayor parte de sus lagunas en materia de protección social, por ejemplo:

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

1 El objetivo de la protección social universal basada en los derechos humanos está consagrado en numerosas leyes y acuerdos internacionales, entre ellos, la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como el Convenio N.º 102 de la OIT sobre seguridad social y la Recomendación N.º 202 de la OIT sobre los pisos de protección social.

2 OIT (2017).

3 Bierbaum et al. (2018).

4 Estas estimaciones asumen que todas las transferencias están perfectamente dirigidas a las personas que viven por debajo del umbral de pobreza.

- 9 países más con brechas entre 4 y 6 por ciento del PIB.

A más largo plazo,

- otros 12 países podrían cerrar la mayor parte de sus brechas utilizando 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 consiste en movilizar y mantener los recursos necesarios para cubrir los costos de manera sostenible, año tras año, en los tiempos buenos y en los malos. 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 constató grandes diferencias regionales en la financiación de la protección social, que oscilan entre el 15 por ciento del PIB en Europa y el 4,5 por ciento de media en África. Dicha 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 emplea muy poco para sustentar la protección social en los países en desarrollo. La AOD total para la protección social desembolsada en los años 2010 a 2015 osciló entre 1.900 millones de USD y 2.600 millones de USD, es decir, tan solo en torno al 2% de la AOD total.⁵

En muchos países, las pensiones contributivas, el seguro pagado por el empleador para accidentes laborales y otros sistemas de seguridad social proporcionan protección social a una parte de la población, aunque, por lo general, no para todas las personas y, en particular, no para las que viven en la pobreza en la economía informal, que normalmente no están en condiciones de pagar las cotizaciones obligatorias. Por tanto, es necesario asignar presupuesto 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, potenciar la 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 realizarse de manera progresiva, por ejemplo, gravando la renta personal y corporativa, así como las propiedades y el patrimonio.

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 la repercusión fiscal neta y la incidencia de la combinación de opciones de financiación y pagos de transferencias sobre la pobreza y la desigualdad.⁶ Una combinación bien diseñada de mecanismos de financiación y programas de transferencia de protección social puede reducir tanto la pobreza como la desigualdad, tal como demuestran 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 caso de Bolivia, donde la distribución de los ingresos de las exportaciones de gas pasó del 18 por ciento para el gobierno y 82 por ciento para las empresas extractivistas, a un reparto del 50 por ciento de los ingresos a cada parte, lo que llevó a comprometer los fondos adicionales para los servicios sociales básicos, incluida una pensión universal de jubilación y una transferencia de dinero en efectivo para los niños de las escuelas primarias públicas a fin de compensar los costos de libros, uniformes y transporte.⁷

5 UN (2017).

6 Inchauste/Lustig, Ed. (2017).

7 Ortiz/Cummins/Karunanethy (2017), pág. 13.

Se requiere voluntad política y 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 crean un fondo de reserva en tiempos de bonanza para utilizarlo en épocas de crisis. Esto precisa de disciplina gubernamental durante las épocas boyantes cuando puede haber una fuerte presión política para expandir el gasto público de manera insostenible y el gobierno puede pensar que la próxima crisis recaerá sobre la administración siguiente. El éxito de esta 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, existe también la responsabilidad internacional de apoyar a los países en desarrollo en este sentido, en cumplimiento de 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 consiste en ayudar a los países a recaudar los impuestos adeudados que actualmente 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 eviten la oportunidad de evasión fiscal legal, pero no ética, y así dejar de ofrecer incentivos fiscales a los inversionistas extranjeros que erosionan la base impositiva nacional en otros países y favorecen una "carrera fiscal hacia el abismo".

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 cuando se produce una crisis no deben reducir el gasto en protección social que ampara a la población de las consecuencias más desastrosas de esta crisis. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General 19 (2008), señala que los Estados tienen una obligación básica mínima de proporcionar algún tipo de protección social que no esté 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 habilidades y a la empleabilidad, así como para mantener la demanda agregada. Durante la crisis financiera internacional de 2008, por ejemplo, observamos el efecto estabilizador de la protección social en algunos países, previniendo peores efectos sobre las personas y las economías y permitiendo una recuperación más rápida.

Una de las razones por las que la protección social se ve amenazada en periodos de crisis es que se da prioridad al pago de los acreedores públicos. Ya es hora de volver a calibrar el reparto de riesgos entre las partes implicadas. La obligación de proteger a las personas de intolerables penurias debe tener prioridad sobre la obligación de cumplir con los pagos de la deuda cuando disminuyen los ingresos del gobierno. Sin embargo, para proteger el gasto en protección social básica no tenemos que esperar a la quiebra soberana o a las medidas de último recurso. Las propuestas para diseñar préstamos y bonos que pospongan o cancelen automáticamente el servicio de la deuda durante periodos de tensión económica, los llamados "pasivos contingentes del Estado", cuentan con muchos partidarios, pero necesitan ser puestas en práctica. Además, debe reconsiderarse inmediatamente la práctica de exigir condiciones de préstamo 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 de manera útil para contribuir a los esfuerzos nacionales de diseño, aplicación y financiación de sistemas de protección social. Un mecanismo internacional fiable de financiación de la protección social podría tener valor añadido, en particular, como mecanismo de transición para los países menos adelantados y de bajos ingresos que podrían no tener todavía suficiente capacidad fiscal. A este respecto, se ha propuesto un Fondo Mundial para la Protección Social cuyo objetivo sería crear un mecanismo de financiación basado en la solidaridad para los pisos

de protección social.⁸ El Fondo estaría regido por una junta compuesta por representantes de diferentes sectores, incluidas la ONU, 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 (SDR, por sus siglas en inglés) para su uso sin restricciones.

La movilización de recursos públicos suficientes para sufragar el costo de los pisos de protección social y la protección social en un sentido más amplio es un terreno difícil tanto en el plano internacional como en el nacional. Y, sin embargo, es posible superar el reto porque existen las técnicas y los mecanismos necesarios de las finanzas públicas. Tendrán que aplicarse para garantizar que nadie se quede atrás.

Bibliografía

Bierbaum, Mira/Schildberg, Cécilie/Cichon, Michael (2018): Social Protection Floor Index – Update and Country Studies. Berlín: Fundación Friedrich Ebert.
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. Ginebra: UNRISD.
www.unrisd.org/road-to-addis-cichon

Coalición Mundial por los Pisos de Protección Social (2015): A Global Fund for Social Protection. A proposal for the Conference on Financing for Development Addis Ababa. Ginebra.
www.socialprotectionfloorscoalition.org/wp-content/uploads/2015/05/FfD_GFSP14April2015final.pdf

De Schutter, Olivier/Sepúlveda, Magdalena (2012): A Global Fund for Social Protection (GFSP), Executive Summary. Ginebra: Naciones Unidas.
www.ohchr.org/Documents/Issues/Food/20121009_GFSP_execsummary_en.pdf

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

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

OIT (2017): Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-19. La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Ginebra.
www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_604882/lang--es/index.htm

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

Ortiz, Isabel/Cummins, Matthew/Karunanethy, Kalaivani (2017): Fiscal Space for Social Protection and the SDGs: Options to expand social investments in 187 countries. Ginebra/Nueva York: OIT, UNICEF y ONU Mujeres.
www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=51537

La Coalición Mundial para los Pisos de Protección Social es una red de unas 100 ONG que promueven el derecho de todas las personas que residen en un país a la seguridad social, independientemente de su documentación. Promueve los niveles mínimos de protección social como instrumentos clave para alcanzar el objetivo social general de la agenda de desarrollo mundial (www.socialprotectionfloorscoalition.org).

⁸ De Schutter/Sepúlveda (2012), Cichon (2015) y Global Coalition for Social Protection Floors (2015).