



Instituto Mixto de Ayuda Social

Teléfono (506) 2202-4218//2202-4253

Fax (506) 2253-1549

Correspondencia.presidencia@imas.go.cr

Apartado postal 6213-1000

20 de noviembre del 2020

IMAS-PE-0000-2020

Señor
Marcelo Prieto Jiménez
Ministro
MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA

Asunto: Atención al oficio N° DM-1267-2020 sobre el Fondo Mundial de Protección Social.

Estimado señor Ministro:

Reciba un cordial saludo. Por este medio, me permito atender su oficio DM-1267-2020, en el cual se remite el oficio sin número, fechado el 28 de octubre del 2020, denominado "*Call for reactions from Special Rapporteur on extreme poverty and human rights*", mediante el cual el Relator Especial sobre pobreza extrema y derechos humanos, realiza una serie de preguntas sobre la propuesta de creación de un mecanismo de solidaridad, denominado Fondo Mundial de Protección Social. Al respecto, se solicita al Instituto Mixto de Ayuda Social preparar y presentar un informe mediante el cual se pueda referir, según el ámbito de sus competencias, a las interrogantes planteadas, así como aportar cualquier otro insumo que se considere pertinente. En atención a lo solicitado, me permito inicialmente referirme puntualmente a los contenidos del Reporte, para luego dar respuesta a las consultas específicas remitidas.

I. Generalidades

Según el documento del Relator Especial sobre pobreza extrema y derechos humanos remitido, se definen pisos de protección social como "conjuntos definidos nacionalmente de garantías básicas de seguridad social que aseguran la protección en la prevención o alivio de la pobreza, vulnerabilidad y exclusión social, por lo que deben asegurar como mínimo, a lo largo del ciclo de vida, todo lo necesario para acceder a atención sanitaria esencial y a la seguridad de un ingreso



Instituto Mixto de Ayuda Social

Teléfono (506) 2202-4218//2202-4253

Fax (506) 2253-1549

Correspondencia.presidencia@imas.go.cr

Apartado postal 6213-1000

básico, así como al acceso efectivo y seguro a bienes y servicios definidos como necesarios a nivel nacional.”

La Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 a su vez, sería potenciada con la adopción universal de pisos de protección social, e incluso como destaca el reporte, en la meta 1.3 del ODS 1 se establece la implementación de sistemas de protección social y medidas para todos y todas, incluyendo pisos de protección, para así alcanzar al 2030 la cobertura sustantiva de las personas pobres y vulnerables; la protección social contribuye a todas las dimensiones del desarrollo y apoya el cumplimiento de otros ODS, sobre todo el de Equidad de Género (meta 5.4), empleo decente y crecimiento económico (meta 8.5), reducción de inequidades (meta 10.4) así como paz, justicia e instituciones fuertes (meta 16.6).

Ante el planteamiento de que a raíz de la pandemia por COVID-19 alrededor de 208 países del mundo tomaron medidas de protección social para amortiguar los impactos de la crisis, se destaca el hecho de que dichas medidas fueron en su mayoría temporales y focalizadas en poblaciones como los y las trabajadores informales y las personas migrantes, por lo que surge la recomendación de fortalecer los pisos de protección social con una perspectiva de derechos humanos, lo que puede contribuir significativamente a la efectividad de la erradicación de la pobreza y la reducción de inequidades, al mismo tiempo volviendo a las sociedades más resilientes ante las situaciones críticas.

De esta forma, se define la protección social como un conjunto de derechos permanentes prescritos por legislación nacional, colocando a las personas como sujetas de derechos y a las autoridades públicas como portadoras de deberes. Implica además, dar el acceso a las personas a mecanismos de reclamo independiente, en caso de que le sean negados estos beneficios, asegurando la participación adecuada de la población en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de los esquemas de protección social para garantizar que dichos esquemas beneficien a las personas con mayor necesidad.

Además, la crisis por COVID-19 ha expuesto que el compromiso político global para establecer pisos de protección social no necesariamente se ha trasladado en acciones suficientes para asegurar el acceso de todas las personas a seguridad social y a los servicios de salud, pues se mantienen brechas inaceptables, lo cual conlleva a un sufrimiento humano innecesario y a un caldo de cultivo que agudiza las inequidades y malestar social. Un 55% de la población global aún no tiene acceso a protección social, y un tercio carece de protección sanitaria legal y



Instituto Mixto de Ayuda Social

Teléfono (506) 2202-4218//2202-4253

Fax (506) 2253-1549

Correspondencia.presidencia@imas.go.cr

Apartado postal 6213-1000

solamente un 29% tienen acceso a un rango completo de salvaguardas incluido el concepto de pisos de protección social.

Se indica además que la recuperación sólo se mantendrá, y las crisis futuras se mitigarán, si los países son capaces de aprovechar o transformar progresivamente las medidas de socorro temporal adoptadas durante la crisis en pisos de protección social integrales, sensibles a las situaciones emergentes y universales. El Relator Especial está convencido de que el fortalecimiento de la solidaridad internacional debe ponerse al servicio de este objetivo, pues si bien en la mayoría de los países las inversiones adicionales en protección social deberían depender de la movilización de los recursos internos, si las capacidades económicas y fiscales son insuficientes los países pueden tener que recibir apoyo internacional para complementar los esfuerzos.

En octubre de 2012, en su antiguo cargo de Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, el Relator Especial propuso conjuntamente con el entonces titular del mandato sobre la pobreza extrema y los derechos humanos, un Fondo Mundial de Protección Social que comprende dos ramas: un mecanismo financiero que busca cerrar el déficit de financiación para establecer pisos de protección social en los países menos adelantados (PMA); y, en paralelo, una rama de reaseguros, que ayuda a suscribir estos regímenes contra los riesgos de una demanda excesiva desencadenada por choques mayores, ya sea asesorando a los PMA sobre opciones adecuadas de reaseguros privados, subvencionando sus primas o actuando como reasegurador de último recurso.

El Programa de Acción de Addis Abeba, aprobado por la Asamblea General en su resolución 69/313, de 27 de julio de 2015, incluye el compromiso de los Jefes de Estado y de Gobierno y de los Altos Representantes de prestar un "fuerte apoyo internacional" a los esfuerzos por establecer pisos de protección social. Estas propuestas han ganado visibilidad a la luz de la crisis de COVID-19. El "G7 Social" de 2019, bajo la Presidencia francesa, adoptó una Declaración tripartita sin precedentes en la que se afirma que la protección social es un instrumento indispensable para aumentar la resiliencia a las crisis, prevenir y reducir la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social, al tiempo que proporciona seguridad de ingresos a lo largo del ciclo de vida. En esta ocasión, los Ministros de Trabajo del G7 abogaron por sistemas de protección social adecuados y receptivos en todo el mundo, destinados a proporcionar acceso y apoyo para satisfacer las necesidades urgentes de las personas, al extender una protección



Instituto Mixto de Ayuda Social

Teléfono (506) 2202-4218//2202-4253

Fax (506) 2253-1549

Correspondencia.presidencia@imas.go.cr

Apartado postal 6213-1000

social adecuada a todos, independientemente del tipo de empleo y de los acuerdos de trabajo, de conformidad con los regímenes de protección social definidos por los países.

La idea de un Fondo Mundial de Protección Social parte de la constatación de que los pisos de protección social son asequibles, siempre que los países de bajos ingresos reciban apoyo internacional para complementar sus propios recursos para movilizar recursos internos. En 2019, se estimó que la brecha de financiación para los 134 países en desarrollo (la diferencia entre lo que estos países ya están invirtiendo en protección social y lo que se necesitaría para garantizar el total de derechos asociados con los pisos de protección social) representaba unos 527 mil millones de dólares al año, o el equivalente al 1,6% del PIB de esos países, y que la brecha para los países de bajos ingresos era por sí sola de 27 mil millones de dólares, equivalente a 5,6 por ciento de su PIB. Esta cantidad representó menos del 18 % de la asistencia oficial total para el desarrollo proporcionada en 2019 por los países de la OCDE.

Las estimaciones más recientes, actualizadas teniendo en cuenta la pandemia de COVID-19, son que los países en desarrollo tendrían que invertir 1,2 billones de dólares, equivalentes al 3,8 por ciento de su producto interior bruto (PIB), para cerrar la brecha de financiación, y que la brecha para los países de bajos ingresos es de 78 billones de dólares, equivalente al 15,9 por ciento de su PIB. A modo de comparación, la asistencia oficial total para el desarrollo de los países de la OCDE ascendió a 152 billones de dólares en 2019.

Sin embargo, se sigue debatiendo la conveniencia y viabilidad de un nuevo mecanismo internacional de apoyo a los pisos de protección social, por lo que se procede a abordar cada una de las preguntas planteadas, las cuales representarán un insumo para el Relator Especial, con la intención de presentar al Consejo de Derechos Humanos un mapeo de las posiciones adoptadas, e identificar los caminos a seguir.



Instituto Mixto de Ayuda Social

Teléfono (506) 2202-4218//2202-4253

Fax (506) 2253-1549

Correspondencia.presidencia@imas.go.cr

Apartado postal 6213-1000

II. Preguntas Clave

1. Valor añadido del Fondo Mundial de Protección Social (GFSP)

El GFSP pretende contribuir a los objetivos siguientes:

- (a) Mejorar la coordinación de los esfuerzos hacia el establecimiento de pisos de protección social en todo el mundo, tanto a nivel multilateral/interinstitucional como a nivel de país;
- (b) Creación de capacidad y mejora de la cooperación internacional a fin de fortalecer la capacidad de los países de bajos ingresos para movilizar recursos nacionales;
- (c) Aumento de los niveles de apoyo financiero a los países de bajos ingresos; y
- (d) Proporcionar seguros de riesgo para los países de bajos ingresos con economías mal diversificadas y aquellos que son particularmente vulnerables a los impactos.

1.1. Teniendo en cuenta estos objetivos, ¿cuál considera el valor añadido del GFSP?

Desde una convicción de no dejar a nadie atrás, es pertinente apostar por una iniciativa de este tipo que por un lado, fortalece los sistemas de protección social de aquellos países con pactos sociales históricos que han permitido en gran medida la inclusión social, como es el caso de Costa Rica; y por otro lado fomenta el establecimiento de estos sistemas en aquellos países en donde son incipientes. Además, por un principio de equidad y enfoque de derechos humanos, es coherente buscar otorgar este apoyo y acompañamiento a aquellos países que cuentan con condiciones que los hacen altamente vulnerables. Resulta positivo complementar los mecanismos financieros, con la creación de capacidades en los países beneficiarios para asegurar la sostenibilidad y consolidación en el tiempo de estos sistemas de protección social; algo que se refleja en los objetivos de la iniciativa.

1.2. ¿Ve uno o más de estos objetivos como una prioridad?

Todos ellos son relevantes sobre todo en un contexto de pandemia y post pandemia.



Instituto Mixto de Ayuda Social

Teléfono (506) 2202-4218//2202-4253

Fax (506) 2253-1549

Correspondencia.presidencia@imas.go.cr

Apartado postal 6213-1000

2. Sinergias con las iniciativas existentes

2.1. Cómo garantizar que la iniciativa de un Fondo Mundial de Protección Social se base en las iniciativas existentes en este ámbito y garanticen sinergias adecuadas con ella, en particular la coordinación lograda a través de la SPIAC-B (Junta de Cooperación Interinstitucional de Protección Social), USP2030 (Protección Social Universal 2030) y el Programa insignia de la OIT sobre "Construyendo la protección social para todos"?

Es fundamental que las iniciativas existentes en el ámbito de la protección social a nivel multilateral, garanticen las sinergias y convergencias necesarias alrededor de objetivos y metas comunes, que a su vez deben vincularse con el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030; para avanzar de forma coordinada. Una opción para procurar esta integración es que la gobernanza del Fondo Mundial de Protección Social permita coordinar las actividades al más alto nivel, de los distintos organismos de la ONU en la materia, unido a espacios de articulación a nivel técnico.

Es imperativo que su administración no genere estructuras ni costos adicionales que reduzcan el impacto de esta nueva fuente de financiamiento, y para ello también deben utilizarse las plataformas instituciones con que cuentan los bancos de desarrollo regionales.

2.2. ¿Cómo garantizar que el GFSP complemente y no compita con otros fondos multilaterales existentes, en particular los fondos depositados en el marco de la Oficina del Fondo Fiduciario Multi-Socio ([Oficina del MPTF](#))?

La gobernanza del Fondo Mundial de Protección Social debe garantizar que no exista duplicidad, fragmentación o competencia entre fondos multilaterales existentes con fines similares. Se debe procurar una estrecha coordinación de acciones entre los fondos e iniciativas afines, así como un análisis de la pertinencia de mantener estas iniciativas, o si más bien, la creación del Fondo GFSP puede utilizarse para la consolidación e integración de estos esfuerzos bajo un esquema común o la definición explícita de proyectos que cuenten con el respaldo técnico y financiero de distintos fondos multilaterales.

3. Fortalecimiento de la coordinación internacional



Instituto Mixto de Ayuda Social

Teléfono (506) 2202-4218//2202-4253

Fax (506) 2253-1549

Correspondencia.presidencia@imas.go.cr

Apartado postal 6213-1000

3.1. ¿Cómo puede lograrse el objetivo b) (creación de capacidad y mejora de la cooperación internacional para fortalecer la capacidad de movilizar recursos internos) de una forma más efectiva?

En este caso, lo ideal sería contar con procesos de monitoreo y acompañamiento a los proyectos de cooperación internacional, por lo que se puede trabajar de forma cercana con las instancias que tienen a su cargo la planificación nacional así como la cooperación internacional, para permitir el seguimiento a los procesos de cooperación y una mejor asesoría.

3.2. ¿Podría el GFSP conducir a una mejor coordinación internacional contra la evasión y la evasión fiscal, incluida la erosión de la base y el desplazamiento de los beneficios por parte de las empresas transnacionales, y, en caso afirmativo, cómo?

La erosión de la base tributaria y deslocalización de beneficios en relación con impuestos corporativos a empresas transnacionales representa un gran reto para el financiamiento de los países, principalmente para los de ingresos bajos y medios. Nuestros países usualmente se encuentran en la disyuntiva entre la definición de reglas tributarias internacionales complejas y las estrategias de atracción de inversiones extranjeras. Esta dinámica requiere de un abordaje multilateral en la que el GFPS puede contribuir. Tomando como base iniciativas globales como el de BEPS de OCDE, u otras iniciativas del FMI, el GFSP puede contribuir en el debate internacional que permita soluciones globales a esta situación.

4. Provisión de apoyo financiero

4.1. ¿Cómo se puede lograr con mayor eficacia el objetivo c) (aumento de los niveles de apoyo financiero a los países de bajos ingresos)?

Los países de renta alta y de alto desarrollo humano deben de contribuir conforme a los compromisos internacionales en materia de Ayuda Oficial al Desarrollo que permitan capitalizar el Fondo GFSP y transferir recursos para el cumplimiento de sus objetivos en los países de bajo desarrollo humano. Instrumentos que garanticen la transparencia, trazabilidad, evaluación y la rendición de cuentas sobre el uso de los fondos de apoyo financiero en los países receptores es fundamental. Involucrar a organizaciones de la sociedad civil en el diseño, ejecución y observancia de estos instrumentos y herramientas también es importante.



Instituto Mixto de Ayuda Social

Teléfono (506) 2202-4218//2202-4253

Fax (506) 2253-1549

Correspondencia.presidencia@imas.go.cr

Apartado postal 6213-1000

4.2. Si el GFSP proporciona apoyo financiero para el establecimiento de pisos de protección social, ¿debería ser en forma de subvenciones o en forma de préstamos?

El Fondo debería establecer mecanismos que permitan adaptarse a las necesidades de los países potencialmente beneficiarios, combinando el acceso a apoyo financiero con desarrollo de capacidades institucionales y acompañamiento técnico de forma simultánea, con distintos modelos para el establecimiento de pisos de protección social en los procesos para su diseño, ejecución y evaluación, principalmente aquellos que promuevan modelos de voo. Los mecanismos deberían incorporar gestión por resultados para procurar alto impacto y retorno de la inversión. En el caso de otorgamiento de préstamos, las acciones que permitan establecer pisos de protección social deben incluir las provisiones necesarias para que, una vez que finalice el financiamiento externo, los países cuenten con los recursos necesarios para continuar ofreciendo las prestaciones sociales a la población.

4.3. ¿Debería condicionarse el apoyo financiero a que los países receptores aumenten sus propios esfuerzos presupuestarios hacia la protección social (por ejemplo, mediante fondos coincidentes)?

Por un principio de corresponsabilidad, lo ideal es que pueda existir un aporte del país y otro del GFSP, sin embargo, las proporciones de aporte variarían según las capacidades reales de los países, para lo cual pueden realizar escenarios presupuestarios para calcular cuál sería el máximo aporte que potencialmente podría hacer el país y cuánto sería el monto de cooperación que lo complementará. Como se comentó anteriormente, en el mediano plazo, la sostenibilidad de los sistemas de protección social requieren de esfuerzos fiscales de los países.

4.4. ¿Deberían imponerse otras condiciones a los países receptores y, en caso afirmativo, cuáles y por qué?

Los países receptores deben comprometerse con parámetros de transparencia, evaluación y rendición de cuentas de los fondos recibidos, así como al involucramiento de organizaciones de la sociedad civil en el diseño y puesta en ejecución de los distintos componentes de protección social, así como indicadores de resultados que permitan garantizar la eficiencia y eficacia de los procesos de política financiados. De igual forma, las acciones encaminadas a ampliar el piso de protección social no pueden ser ajenas a garantizar derechos sociales y laborales, así como los compromisos por la equidad de género y la no discriminación.



Instituto Mixto de Ayuda Social

Teléfono (506) 2202-4218//2202-4253

Fax (506) 2253-1549

Correspondencia.presidencia@imas.go.cr

Apartado postal 6213-1000

De igual manera, deben promoverse esquemas que mejoren la cooperación entre receptores, propiciando esquemas de cooperación regional o triangular que permitan acelerar procesos de implementación a partir de la experiencia de países de ingresos medios y bajos.

4.5. ¿Cómo podría conciliarse la imposición de condiciones con el principio de soberanía nacional?

El acceso a los instrumentos del GFSP debe de incluir el compromiso -no necesariamente imposición- de los países receptores de establecer parámetros y mecanismos de evaluación, rendición de cuentas y participación ciudadana, con el fin de garantizar su eficiencia, transparencia y progresividad en materia de derechos sociales, así como la identificación constante de áreas de mejora en la implementación de las acciones.

5. Fuentes innovadoras de financiación

5.1. ¿Debería el GFSP convertirse en un foro para el debate de fuentes innovadoras de financiación, como un impuesto a nivel mundial sobre las empresas digitales (el "GAFAM"), un impuesto sobre el carbono sobre el transporte aéreo o marítimo, un impuesto sobre las transacciones financieras u otro?

Se debe valorar el desarrollo de actividades periódicas por medio de algún tipo de encuentro, presencial o virtual, donde puedan presentarse y debatirse avances en cada una de las experiencias así como generar el intercambio de buenas prácticas y lecciones aprendidas en la implementación de pisos de protección social, pues a pesar de que la experiencia de cada país en proyectos con el GFSP será diferente y particular según las condiciones de dicho país, habrán puntos de encuentro y aspectos relevantes que podrían replicarse en otros contextos para optimizar el desarrollo de los proyectos.

Es crucial que, en el proceso de capitalización del Fondo, se identifiquen fuentes y modalidades de financiamiento que permitan la sostenibilidad y la gradualidad en la implementación de pisos mínimos en los sistemas de protección social en los países beneficiarios, procurando que el financiamiento se sustente en un enfoque solidaridad internacional. Gran parte de los retos que enfrentan todas las economías, efectivamente pasan por soluciones de carácter global como las que se enumeran en la pregunta, y superar barreras que impiden la aplicación efectiva y



Instituto Mixto de Ayuda Social

Teléfono (506) 2202-4218//2202-4253

Fax (506) 2253-1549

Correspondencia.presidencia@imas.go.cr

Apartado postal 6213-1000

Página 10 de 10

extendida de instrumentos innovadores como lo son los bonos de impacto social, alianzas público-privadas, otros.

6. La economía informal

6.1. ¿Debería el GFSP desempeñar un papel en el fomento de la extensión de la protección social a los trabajadores de la economía informal, de conformidad con la Recomendación núm. 204 de la OIT sobre la transición de la economía informal a la economía formal (2015) y, en caso afirmativo, ¿cómo lo hace?

Si debería hacerlo. Los esquemas de pisos de protección social deben incluir incentivos para facilitar la transición de la informalidad a la formalidad, incluyendo un análisis de las causas de la informalidad y de la precarización de los empleos, así como las brechas y obstáculos que impiden la formalización

7. Papel del sector privado

7.1. ¿Debería el sector de los seguros privados desempeñar un papel en la organización de la rama de reaseguros del GFSP y, en caso afirmativo, cómo prevé tal papel?

Hace falta mayor detalle sobre el alcance de dicha rama del GFSP para referirnos al tema.

Cordialmente,

Juan Luis Bermúdez Madriz
PRESIDENTE EJECUTIVO
INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL