

San José, 17 de diciembre del 2020

DM-1616-2020

Señor
Rodolfo Solano Quirós
Ministro
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto

Estimado señor Canciller:

Tengo el agrado de saludarle con ocasión de referirme al documento, sin número, con fecha 28 de octubre del 2020, titulado “*Call for reactions: proposal for a global fund for social protection*”, mediante el cual el Relator Especial sobre pobreza extrema y derechos humanos, plantea una serie de interrogantes sobre la propuesta de creación de un Fondo Mundial de Protección Social (GFSP por sus siglas en inglés), como un nuevo mecanismo de solidaridad internacional en el apoyo del establecimiento de pisos de protección social.

En ese sentido, el Relator Especial señala cuatro principales objetivos contemplados por el GFSP, a saber:

- a) Mejorar la coordinación de los esfuerzos hacia el establecimiento de niveles de protección social a nivel mundial, tanto a nivel multilateral/interinstitucional como a nivel país;
- b) Desarrollo de capacidades y mejora de cooperación internacional para fortalecer la habilidad de los países de bajos ingresos (LICs) de movilizar sus recursos domésticos;
- c) Aumentar los niveles de apoyo financiero de los países de bajos ingresos;
- d) Brindar seguro de riesgos para los países de bajos ingresos (LICs) con economías poco diversificadas y aquellas particularmente vulnerables a las crisis.

Con base en tales objetivos, el Relator plantea una serie de interrogantes. Con el fin de atenderlas, este Despacho solicitó a las instituciones competentes, presentar un informe mediante el cual se refirieran a los temas requeridos, así como aportar cualquier otro insumo que consideraran pertinente.

Como respuesta a dichas gestiones, se recibieron respuestas del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Instituto Nacional de Seguros, Ministerio de Hacienda y el Instituto Mixto de Ayuda Social, cuyas respuestas se sintetizan adelante.

La Caja Costarricense de Seguridad Social no respondió; sin embargo, en caso de recibir algún insumo, se le estaría trasladando para su oportuna consideración.

1. Valor agregado del Fondo Mundial de Protección Social.

1.1. ¿Cuál cree que es el valor añadido del Fondo Mundial de Protección Social (GFSP)?

- a. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social indica que el valor agregado del fondo sería lograr que sea sostenible en el tiempo, que sus ingresos se garanticen por acuerdos firmes internacionales de los países financiadores y que existan mecanismos eficientes de control y seguimiento sobre el uso de los recursos solamente en los fines decretados en la normativa establecida por ONU.
- b. El Instituto Nacional de Seguros afirma que la Agenda de Desarrollo Sostenible del 2030 se vería promovida significativamente por la adopción universal de niveles de protección social.
- c. El Ministerio de Hacienda manifiesta que este tipo de iniciativas pueden tener pros y contras a considerar. Por ejemplo, un "ingreso básico" puede ayudar a reducir la pobreza (si se mide con una línea de pobreza absoluta), y en tiempos como estos, podría ayudar a impulsar la economía durante los períodos de recesión. Por otro lado, el "libre acceso al dinero" a corto plazo, podría generar presiones inflacionarias, mientras que a medio y largo plazo podría desincentivar los esfuerzos de búsqueda de empleo y, por lo tanto, la participación de la fuerza laboral.
- d. El Instituto Mixto de Ayuda Social considera que una iniciativa de este tipo, por un lado fortalece los sistemas de protección social de aquellos países con pactos sociales históricos que han permitido la inclusión social, como es el caso de Costa Rica; y por otro, fomenta el establecimiento de estos sistemas en aquellos países 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.

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

- a. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social considera que los cuatro objetivos deben ser una prioridad.
- b. El Instituto Nacional de Seguros resalta los objetivos a) y d).
- c. El Ministerio de Hacienda indica que el objetivo principal del GFSP debe ser proporcionar un seguro de riesgo a los LIC, especialmente a aquellos países con mayor exposición y vulnerabilidad a las perturbaciones del cambio climático.
- d. El Instituto Mixto de Ayuda Social, considera que todos los objetivos son relevantes sobre todo en un contexto de pandemia y post pandemia.

2. Sinergias con iniciativas existentes.

2.1. ¿Cómo garantizar que la iniciativa de un Fondo Mundial de Protección Social se base en las iniciativas existentes en esta área y garantice las sinergias adecuadas con ellas, en particular la coordinación lograda a través de SPIAC-B (Junta de Cooperación Interinstitucional de Protección Social), USP2030 (Universal Social Protection 2030 Partnership), ¿y el Programa insignia de la OIT sobre “Fortalecimiento de la protección social para todos”)?

- a. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social indicó que uno de los elementos clave que pueden ayudar a garantizar que la propuesta cumpla con una adecuada sinergia entre los países participantes, es la definición y socialización de reglas claras en todos los ámbitos, tanto financiero, como legal y programático de los distintos mecanismos utilizados.
- b. El Instituto Nacional de Seguros considera que a través de acciones coordinadas desde la Presidencia de la República en los Estados, de modo que se articule un involucramiento de los sectores privados y públicos.
- c. El Ministerio de Hacienda señala que el GFSP debe ser un miembro activo de SPIAC-B y USP2030, y que además el GFSP podría obtener la experiencia y el *know-how* de ambas organizaciones.
- d. El Instituto Mixto de Ayuda Social manifiesta que 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.

2.2. ¿Cómo garantizar que el GFSP complemente y no compita con otros fondos multilaterales existentes, en particular los fondos colocados bajo la Oficina del Fondo Fiduciario de Socios Múltiples?

- a. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social indica que este Fondo debe ser creado como un instrumento independiente de otros mecanismos programáticos internacionales, que no dependa, desde ningún punto de vista, de otras iniciativas. Debe contar con financiación independiente y garantizada. Debe contar con liderazgos organizacionales claros e independientes de otros proyectos de protección social global.
- b. El Ministerio de Hacienda señala que es fundamental tener una comunicación fluida y constante con otras agencias que persiguen objetivos similares.
- c. El Instituto Mixto de Ayuda Social considera que la gobernanza del Fondo Mundial de Protección Social debe garantizar que no exista duplicidad, fragmentación o competencia entre fondos multilaterales existentes con fines similares, procurando una estrecha coordinación de acciones entre los fondos e iniciativas afines, así como un análisis de la pertinencia de mantener estas iniciativas. Igualmente, se cuestiona si no sería preferible la creación del Fondo GFSP se utilizara 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.

3.1. ¿Cómo se puede lograr el objetivo b) (creación de capacidad y mejora de la cooperación internacional a fin de fortalecer la capacidad de los países de ingresos bajos para movilizar recursos nacionales) de la manera más eficaz?

- a. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social considera imperativo que la ONU defina un grupo de liderazgo que establezca reglas claras sobre la operatividad general del Fondo, sobre todo en el uso y administración de los recursos.
- b. El Instituto Nacional de Seguros afirma que se puede lograr utilizando una oficina centralizada en cada Estado, sugiere para ese fin, la oficina de Cooperación de los Ministerios de Relaciones Exteriores de cada país.

- c. El Ministerio de Hacienda indica que los gobiernos y los organismos internacionales deberían centrar sus agendas de políticas públicas en aumentar la bancarización y fomentar la economía digital. Asimismo, considera que otro enfoque podría ser el desarrollo de esquemas de financiación de capital semilla y subvenciones (o préstamos concesionales) para empresarios en actividades de alto impacto económico.
- d. El Instituto Mixto de Ayuda Social considera que 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 elusión de impuestos, incluida la erosión de la base y la transferencia de ganancias por parte de las empresas transnacionales y, de ser así, cómo?

- a. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social indicó que los temas de protección social y fiscales están intrínsecamente vinculados o deberían estarlo, que la reforma tributaria debe contener los mecanismos para el financiamiento de la protección social de alcance general, de manera que la seguridad social no dependa exclusivamente del trabajo.
- b. El Ministerio de Hacienda considera que no, que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ya tiene una iniciativa en esa dirección.
- c. El Instituto Mixto de Ayuda Social manifiesta que 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 y que esta dinámica requiere de un abordaje multilateral en la que el GFSP 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. Prestación de apoyo financiero.

4.1. ¿Cómo se puede lograr el objetivo (c) (mayores niveles de apoyo financiero a los países de bajos ingresos) de la manera más eficaz?

- a. El Ministerio de Hacienda considera que los LIC deben tener acceso a ayuda financiera y subvenciones concesionales. Además del apoyo financiero, los LIC deben ir acompañados de asistencia técnica, especialmente en ámbitos relacionados con las finanzas públicas, para aumentar sus capacidades de financiación y disminuir su dependencia de la ayuda exterior.
- b. El Instituto Mixto de Ayuda Social afirma que 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. Considera fundamental generar 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, así como involucrar a organizaciones de la sociedad civil en el diseño, ejecución y observancia de estos instrumentos y herramientas.

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?

- a. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social considera que debe ser en forma de asistencia técnica, subvenciones en los países de más bajos ingresos y mayor vulnerabilidad a las crisis, y de préstamos blandos a otros países de renta media o en desarrollo.
- b. El Ministerio de Hacienda indica que debe depender del desarrollo económico de cada país. Los LIC deben tener acceso a la ayuda financiera en forma de subvenciones (sujetos a indicadores de rendimiento). En el caso de los Países de Ingresos Medianos deberían tener acceso a estos fondos a través de préstamos concesionales o a tasas de interés atractivas.
- c. El Instituto Mixto de Ayuda Social afirma que 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.

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

- a. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social considera más recomendable que sean condicionados al logro de objetivos y mejoras, sea de los sistemas de protección social, en materia de articulación, mejora normativa, ampliación de coberturas, etc.
- b. El Ministerio de Hacienda considera que efectivamente los países deben asignar una parte de sus presupuestos a la financiación de esos programas, ya que los gobiernos harían un uso más eficiente y responsable de los recursos proporcionados por el GFSP.
- c. El Instituto Mixto de Ayuda Social indica que lo ideal es que pueda existir un aporte del país y otro del GFSP; sin embargo, las proporciones de aporte deberían variar 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 complementaría.

4.4. ¿Deberían imponerse otras condiciones a los países receptores y, de ser así, cuáles y por qué?

El Instituto Nacional de Seguros considera oportuno imponer condiciones a los países receptores con el fin de que esta práctica represente una garantía para los Estados que aportan al fondo.

- a. El Ministerio de Hacienda considera que sí, como ejemplo propone que el GFSP debería imponer indicadores de ejecución para los desembolsos, además, que estos programas sean temporales y que se utilicen "Pruebas de control aleatorio" antes de cualquier implementación de políticas para corregir posibles fallas en una etapa temprana.
- b. El Instituto Mixto de Ayuda Social afirma que 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.

4.5. ¿Cómo conciliar la imposición de condiciones con el principio de propiedad nacional?

- a. El Ministerio de Hacienda indica que las condiciones de desembolso de las subvenciones funcionarán de manera similar a las de un préstamo externo regular, un mecanismo que no atenta contra la propiedad nacional.
- b. El Instituto Mixto de Ayuda Social considera que el acceso a los instrumentos del GFSP debe 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 la discusión de fuentes innovadoras de financiamiento, como un impuesto mundial a las empresas digitales (el “GAFAM”), un impuesto al carbono sobre el transporte aéreo o marítimo, un impuesto a las transacciones financieras u otros?

- a. El Ministerio de Hacienda considera que el GFSP debería aprovechar otras organizaciones financieras con experiencia en temas como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos o la Comisión Europea.
- b. El Instituto Mixto de Ayuda Social indica que se debería 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, habrá puntos de encuentro y aspectos relevantes que podrían replicarse en otros contextos para optimizar el desarrollo de los proyectos.

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 Recomendación núm. 204 de la OIT sobre la transición de la economía informal a la economía formal (2015) y, de ser así, ¿cómo lo haría?

El Instituto Mixto de Ayuda Social considera que sí debería hacerlo, ya que 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 seguros privados desempeñar un papel en la organización de la rama de reaseguros del GFSP y, en caso afirmativo, cómo prevé usted ese papel?

El Instituto Nacional de Seguros manifiesta que el mercado nacional de seguros lo compone una aseguradora pública estatal y 12 aseguradoras privadas y que correspondería esta definición a la Superintendencia General de Seguros (SUGESE).

8. Gobernanza.

8.1. ¿Qué estructura de gobernanza debería tener el GFSP?

El Instituto Nacional de Seguros indica que pese a no ser de su competencia, se puede indicar que es importante una gobernanza de carácter multilateral, con el objetivo de propiciar transparencia en el escenario internacional y con la determinación de metas definidas en un corto plazo, dado que la respuesta a la crisis debe de atenderse.

8.2. ¿Qué roles prevé para los gobiernos, las agencias internacionales (como, en particular, la OIT, el Banco Mundial o el PNUD) o los interlocutores sociales?

- a. El Instituto Nacional de Seguros considera que deben de tener un papel activo, dado que la realidad mundial ha cambiado y los cambios que están transformando al mundo surgen, en muchos casos, de acciones de actores sociales, por ejemplo.
- b. El Ministerio de Hacienda indica que el GFSP es fundamental para mantener la comunicación con otros organismos que persiguen objetivos similares. Es muy probable que las organizaciones con propósitos similares tengan objetivos que se solapen. Para evitar tales duplicidades, alentaría reuniones periódicas, comunicación constante y monitoreo del GFSP con otros

organismos/organizaciones para evaluar si sus programas o recomendaciones de políticas no están en conflicto con los de otros grupos.

9. Próximos pasos.

9.1. Si se diera un mandato a ciertas organizaciones para desarrollar propuestas operativas para el establecimiento del GFSP, ¿qué enfoque recomendaría?

- a. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social recomendaría un enfoque en reducción de la desigualdad de género en el mundo del trabajo, poniendo un énfasis particular en trabajos que son indispensables, pero que no son remunerados, como el cuidado y el trabajo doméstico. Generación de condiciones para la inclusión social y laboral de poblaciones que no se han considerado históricamente como productivas, como las personas con discapacidad y las personas adultas mayores.
- b. El Instituto Nacional de Seguros recomienda que, pese a no ser de su competencia, se acoja un enfoque multilateral, no únicamente a nivel de Estados parte, sino también involucrando a ONG's por ejemplo, donde se canalicen las ayudas a quienes realmente las requieran y en plazos cortos de tiempo, para evitar consecuencias aún más graves de las que se están ya materializando.

Adjunto al presente oficio se remiten las respuestas antes referidas:

- Oficio MTSS-DMT-OF-1436-2020 del 20 de noviembre del 2020, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Oficio PE-00636-2020 del 20 de noviembre del 2020, del Instituto Nacional de Seguros.
- Oficio DM-1397-2020 del 23 de noviembre del 2020, del Ministerio de Hacienda.
- Oficio IMAS-PE-0000-2020 del 20 de noviembre del 2020, del Instituto Mixto de Ayuda Social.

Cordiales saludos,

Marcelo Prieto Jiménez
Ministro
Ministerio de la Presidencia