Iniciativa de la AISS Investigaciones & Puntos de Vista Núm. 11

Red del Fideicomiso Social Mundial:

Nueva herramienta para combatir la probreza mediante la protección social

Servicios de Actividades Financieras,
Actuariales y Estadísticas
Sector de la Protección Social de la OIT

Michael Cichon
Karuna Pal
Florian Léger
Diane Vergnaud

Mayo 2003

Red del Fideicomiso Social Mundial: Nueva herramienta para combatir la pobreza mediante la protección social

Michael Cichon
Karuna Pal
Florian Léger
Diane Vergnaud
Servicios de Actividades Financieras, Actuariales y Estadísticas
Sector de la Protección Social de la OIT

"Al mundo no le faltan recursos para eliminar la pobreza,
le faltan las prioridades adecuadas."
Juan Somavia, Director General de la OIT

Introducción

En junio de 2001, la 89ª Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) concluyó con un debate general sobre la seguridad social y con el compromiso renovado de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de extender la cobertura de seguridad social y de mejorar la gobernanza, la financiación y la administración de la seguridad social.[1] Las conclusiones y las recomendaciones de la Conferencia también instan a la OIT a desarrollar "... enfoques innovadores en el sector de la seguridad social para ayudar a las personas a pasar de la economía no estructurada a la economía estructurada". En consonancia con las recomendaciones de la 89ª reunión de la CIT, el Director General de la OIT ha solicitado que se investigue la posibilidad de respaldar el desarrollo de sistemas de protección social nacionales mediante una financiación internacional. Por consiguiente, los Servicios Financieros y Actuariales Internacionales de la OIT (ILO-FACTS) idearon un concepto innovador de Fideicomiso Social Mundial (o "Fideicomiso") que vincula la financiación de la seguridad social en sus niveles mundial, nacional y comunitario.[2] En noviembre de 2002, el Consejo de Administración de la OIT autorizó la realización de un estudio piloto dirigido por la Oficina, para vincular a un país donador con un país beneficiario. Este estudio se encuentra actualmente en curso. El presente artículo describe las principales características del concepto de Fideicomiso Social Mundial, tal como se presentó en la Conferencia sobre la Iniciativa de la AISS en septiembre de 2002 y en el Consejo de Administración de la OIT, en noviembre de 2002. El Fideicomiso tiene por objetivo extraer de la pobreza generalizada

[1] Véase OIT (2002): *Seguridad social: Un nuevo consenso*; p.1, "Resolución y conclusiones relativas a la seguridad social", Conferencia Internacional del Trabajo, 89ª reunión, 2001; párrafos 17-19.
[2] Véase OIT (2002): *A Global Social Trust Network: Investing in the World's Social Future: Report and documentation of a feasibility study*, OIT Ginebra, 2002.

a las personas de los países más pobres - y por lo tanto sin acceso a la protección social - mediante la provisión de una seguridad social básica. La estrategia consiste en fomentar e invertir en la construcción de estructuras de gobernanza social sostenibles, en lugar de respaldar iniciativas ad hoc. La propuesta se basa en un espíritu de responsabilidad social mundial.

Antecedentes y contexto de las políticas de desarrollo

Es una vergüenza que aún haya tantas personas tan pobres. Alrededor de 1 200 millones de personas viven con menos de un dólar por día.[3] Los recientes acontecimientos han demostrado que la pobreza en cualquier parte es una amenaza para el resto del mundo. La eliminación de la pobreza sigue siendo ante todo una cuestión de políticas económicas y sociales nacionales, al igual que de buena gobernanza. Sin embargo, algunos países en desarrollo tienen un PIB anual per cápita de USD 1 000 o inferior y sin ayuda no podrán escapar de la trampa de la pobreza provocada por décadas de gobernanza inoperante y de malos resultados económicos. Hoy, la mundialización aún se limita esencialmente a los mercados de capitales, de bienes y servicios y de trabajo. Si bien se habla mucho de pobreza y se han tomado múltiples iniciativas nacionales e internacionales para luchar contra ella, la responsabilidad social mundial aún no forma parte de la mentalidad de la mayoría de las personas. Tal vez el mundo se esté convirtiendo en una aldea global pero sus habitantes no comparten lo suficiente sus recursos como para amparar a sus vecinos menos afortunados de la pobreza más severa.

Al inicio del siglo, la comunidad internacional adoptó los Objetivos de Desarrollo para el Milenio.[4] El primer y más importante de estos ambiciosos objetivos consiste en "erradicar la pobreza extrema y el hambre". Esto se concretizó "reduciendo a la mitad el porcentaje de personas cuyos ingresos son inferiores a un dólar por día". Los sistemas nacionales de protección social que entregan seguridad social mediante regímenes que van desde el simple alivio de la pobreza hasta pensiones de atención de salud son uno de los medios más eficaces para aliviar y prevenir la pobreza.[5] Sin embargo, según las estimaciones de la OIT, solo alrededor del 20% de la población mundial tiene acceso a algún tipo de protección social.

Pobreza y seguridad social

La pobreza es un fenómeno de múltiples dimensiones. Se manifiesta entre otras cosas en la falta de acceso a la educación, la falta de acceso a servicios de salud adecuados, la malnutrición, la falta de saneamiento y las desigualdades de género. Los vínculos causales entre los entornos de trabajo y de vida, los sistemas educativos, los sistemas de salud, los sistemas de protección social, los derechos humanos y la pobreza son fundamentales para solucionar estos problemas. La mejora de la educación, de la salud, del medioambiente, de las oportunidades de trabajo y de la protección de la seguridad social existente para las

---

[3] Véase el "informe Zedillo", p.3: Zedillo, Ernesto, et al, 2001, acerca de *Financiación para el Desarrollo, Informe del Grupo de Alto Nivel*, ONU Nueva York. Disponible en: http://www.un.org/spanish/informes/FPD/index.html

[4] En la Cumbre del Milenio, en septiembre de 2000, los estados miembros de las Naciones Unidas reafirmaron su voluntad de trabajar a favor de un mundo en el que el desarrollo sostenible y la eliminación de la pobreza sean la más alta prioridad. Los Objetivos de Desarrollo para el Milenio son el resultado de acuerdos y resoluciones de conferencias mundiales organizadas por las Naciones Unidas en la última década. Los objetivos fueron aceptados unánimemente como contexto para evaluar la evolución del desarrollo (http://www.developmentgoals.org/About_the_goals.htm).

[5] Los términos "seguridad social" y "protección social" a menudo se utilizan como sinónimos. Sin embargo, se suele aceptar que "protección social" es un concepto más amplio (véase OIT: *Seguridad social: Un nuevo consenso*, Ginebra 2001, p.39).

personas pobres son esenciales para alcanzar objetivos de desarrollo internacional tales como los Objetivos de Desarrollo para el Milenio. A fin de cuentas, todos los remedios posibles para todas las dimensiones de la pobreza tienen tres denominadores comunes: disponibilidad de los recursos, afianzamiento de políticas nacionales prioritarias relativas al uso de los recursos y una buena asignación de los recursos disponibles. Si una economía genera un monto razonable de ingresos nacionales, también crea una base impositiva que debe generar recursos suficientes para eliminar las principales causas de la pobreza. La medida en que dichos recursos se utilizan verdaderamente para luchar contra la pobreza es una cuestión de prioridades en las políticas nacionales. La eficiencia con que se usan depende de la calidad de la gobernanza.

Por lo tanto, la eliminación de la pobreza es ante todo un objetivo de políticas económicas, sociales y fiscales a nivel nacional. Dicha tarea es obviamente más fácil en países donde el dispositivo económico genera ingresos que pueden redistribuirse para aliviar la pobreza inmediata y reinvertirse en la economía y en sistemas de gobernanza para evitar la pobreza a largo plazo. Otros países necesitan ayuda externa para implantar sistemas de gobernanza en sus políticas de reducción de la pobreza.

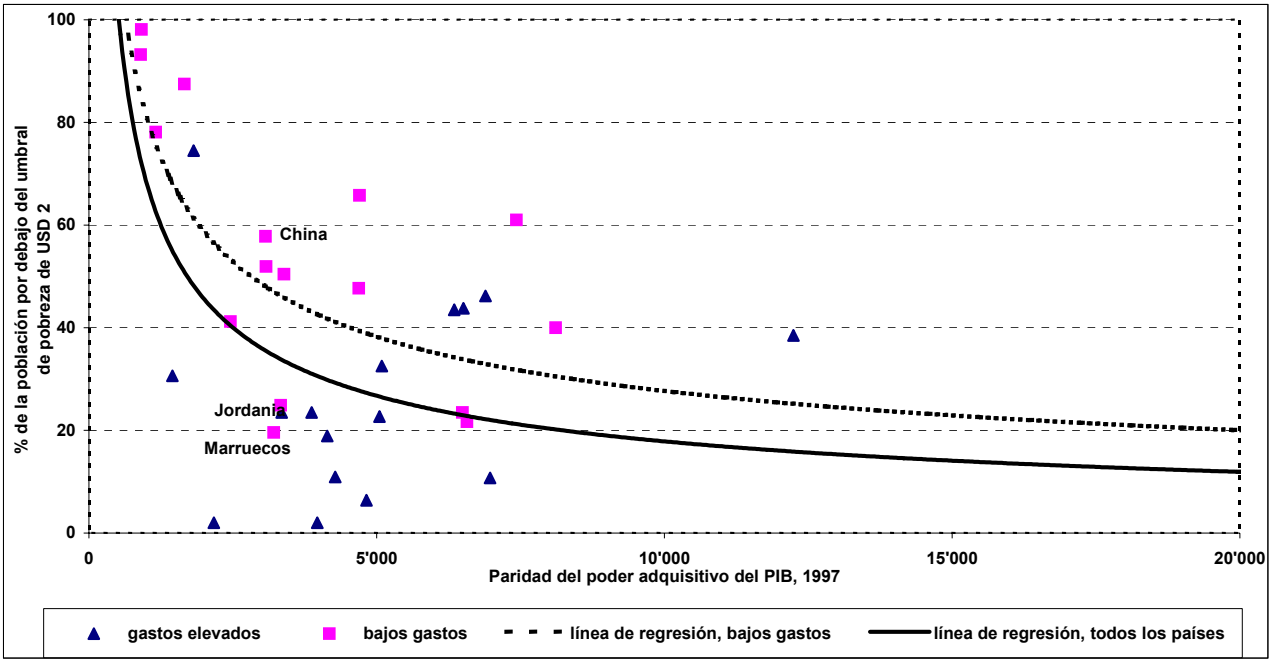
El cuadro 1 muestra la base lógica del enfoque del Fideicomiso para aliviar la pobreza. La línea gruesa representa la relación entre el PIB per cápita y la pobreza de ingresos (definida como el número de personas que viven con menos de USD 2 al día). Obviamente, cuando el PIB per cápita aumenta, la pobreza de ingresos disminuye. El hecho de que la pobreza no se elimine por completo en los países donde el PIB per cápita es elevado resulta de las prioridades en las políticas (pese a que la línea de regresión puede inducir en errores hacia el final, en la porción más elevada de los ingresos). El nivel de ingresos de USD 2 per cápita es un nivel de pobreza absoluta, prácticamente inexistente en la mayoría de los países con altos ingresos. El gráfico también muestra que con un mismo PIB per cápita, el índice de pobreza puede ser muy distinto de un país a otro. Por lo tanto, esta diferencia entre países no es consecuencia de los distintos resultados económicos sino de cuestiones de políticas y de gobernanza. Por supuesto, entre estas cuestiones de gobernanza se encuentra el gasto en seguridad social o, mejor dicho, la proporción del PIB asignada a las transferencias sociales. La línea punteada representa la misma relación en países con un gasto social relativamente bajo (calculado como el porcentaje del PIB asignado al gasto público en seguridad social).[6] Incluso si la regresión no es perfecta, el gasto social de por sí podría ayudar a reducir los índices de pobreza.

Un análisis de conglomerados de la relación entre los índices de pobreza absoluta y el PIB per cápita indica que en los países con ingresos per cápita de, por ejemplo, USD 5 000 el índice de pobreza podría ascender hasta el 50%, aunque con políticas prioritarias correctas y una buena gobernanza, el índice de pobreza también podría ser inferior al 20%. China y Jordania, por ejemplo, con el mismo nivel de PIB per cápita registran índices de pobreza muy diferentes. China asigna relativamente pocos recursos a la seguridad social (aunque las estadísticas no pueden registrar todos los gastos en seguridad social) y su índice de pobreza supera el 50%, mientras que en Jordania el gasto social relativamente elevado ha mantenido el índice de pobreza por debajo del 30%. Sin embargo, la relación entre pobreza y gasto social no es tan rígida como puede suponerse. Por ejemplo, en Marruecos, donde los recursos asignados a la seguridad social son escasos, el índice de pobreza es aparentemente el mismo que en Jordania, donde los gastos son superiores. En el marco de una política general de redistribución mediante transferencias sociales, el nivel y la manera en que se define la pobreza también son importantes. En general, un gasto social importante

[6] Para determinar los niveles de gasto "bajos" y "altos", se trazó una línea de regresión que representa la interdependencia del gasto en seguridad social como porcentaje del PIB y del PIB per cápita. Se definieron los países que asignan un bajo o alto nivel de gastos según si se encuentran por debajo o por encima de la línea.

y bien asignado suele reducir el índice de pobreza, incluso sin que los resultados económicos varíen.

Cuadro 1. Relación entre el PIB per cápita y la pobreza de ingresos:
Porcentaje de la población por debajo del umbral de pobreza de USD 2 comparado con la paridad de poder adquisitivo del PIB per cápita (1997); países agrupados según el nivel - alto o bajo - de gastos en seguridad social (regresión exponencial); (cálculos de la OIT basados en datos de la ONU y del Banco Mundial).



Mientras que algunos países con un PIB relativamente bajo logran mantener sistemas de buena gobernanza y de redistribución endógena, varios países con bajos ingresos, con un PIB anual per cápita inferior a USD 1 000, son incapaces de invertir una cantidad de recursos considerable en la construcción de sistemas nacionales de transferencia social para combatir la pobreza. Aparentemente, necesitan un "empujón" externo para construir un sólido sistema de transferencia social.

El crecimiento económico en sí y el subsiguiente aumento de los ingresos públicos probablemente tardaría décadas en generar inversiones considerables en el sector de las transferencias sociales. En un país cualquiera, el proceso de progresión "natural" de la buena gobernanza social - con un aumento del PIB per cápita de, por ejemplo, USD 1 000 a USD 5 000 y con una disminución del índice de pobreza de, por ejemplo, 80% a 20% - podría durar varias décadas (precisamente 33 años), incluso partiendo de la hipótesis optimista de un índice de crecimiento real anual medio del 5%. Este período, demasiado largo, es inaceptable desde un punto de vista ético y político.

Idea básica, propósito y objetivo

La idea básica consiste en solicitar a las personas de los países ricos, es decir los países miembros de la OCDE, que aporten de modo voluntario un monto mensual bastante modesto (digamos € 5 por mes o alrededor del 0,2% de sus ingresos mensuales) a un Fideicomiso Social Mundial. Este fideicomiso se articularía en forma de red mundial de Fideicomisos Sociales Nacionales, respaldados por la OIT que:

- invertiría estos recursos para construir regímenes de protección social básica en los países en desarrollo;
- financiaría prestaciones concretas durante un período inicial determinado, hasta que los regímenes de protección social básica sean autosuficientes.

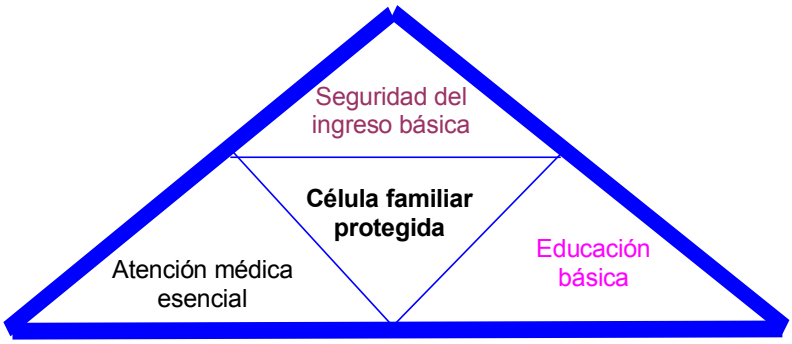
El propósito de la Red del Fideicomiso Social Mundial consiste en reducir sistemáticamente la pobreza en los países en desarrollo mediante una asociación que respalde e invierta en el desarrollo de regímenes de protección social nacionales sostenibles para las personas y grupos excluidos de las ventajas económicas del desarrollo. La seguridad social es un prerrequisito para el pleno desarrollo de las competencias y de la productividad de los individuos. Por lo tanto, el Fideicomiso invertiría en el futuro social del mundo intentando aliviar la pobreza y promoviendo la paz social.

El objetivo del Fideicomiso es ayudar, en las próximas dos décadas, a entre 80 y 100 millones de habitantes de los países menos desarrollados y de bajos ingresos - que hoy están excluidos de una protección social efectiva – y, posteriormente, a más personas. Los principios subyacentes de la Red del Fideicomiso Social Mundial son la responsabilidad social mundial y la colaboración social.

Prestaciones, entrega de prestaciones y obligaciones de los beneficiarios

El Fideicomiso respaldará todas las acciones nacionales que apunten a extender la cobertura de seguridad social básica. La serie concreta de prestaciones se determinará caso por caso en función de las prioridades nacionales, regionales o locales. Sin embargo, se espera que los principales sistemas de prestaciones respaldados por el Fideicomiso se combinen con iniciativas nacionales y comunitarias que financien atención médica esencial, prestaciones básicas de seguridad del ingreso y educación básica. El Fideicomiso beneficiará principalmente a las familias, tal como se ilustra a continuación en el triángulo de protección de la familia. El estudio indica que para aliviar rápidamente la pobreza de familias enteras una medida fructuosa sería la pensión básica de "un dólar por día" para los ancianos. Esta medida ha demostrado sus efectos benéficos en familias enteras.

Cuadro 2: Triángulo de protección básica de la familia



Se prevé la conclusión de arreglos contractuales entre las iniciativas comunitarias y los sistemas nacionales de protección social ya existentes, a fin de construir redes de protección social nacionales, modestas pero sostenibles, pragmáticas y pluralistas. El Fideicomiso operará en los países mediante la implementación de grandes programas de asistencia nacional durante un período de entre 5 y 10 años. Estos programas se basarán

en acuerdos explícitos entre el Fideicomiso y los gobiernos o instancias nacionales, acuerdos que estipularán las obligaciones de ambas partes. Los contratos se basarán en la transparencia financiera y operativa, en el control estricto y la supervisión. Dos estudios de campo que analizan el potencial para la entrega eficiente, efectiva y exitosa de prestaciones a través del Fideicomiso recomiendan introducir la iniciativa a modo de prueba. En 2002, se inició en Ghana un pequeño proyecto para comprobar los vínculos entre la entrega de prestaciones a nivel nacional y comunitario a fin de reunir experiencia práctica para la exitosa implantación del Fideicomiso.

Principios operacionales básicos

El Fideicomiso operaría de conformidad con 10 grandes principios orientadores:

- La filosofía básica es el ejercicio de un compromiso social mundial por parte de los individuos donadores y posiblemente de colaboradores empresariales o institucionales.
- El Fideicomiso se basará en iniciativas tomadas en los países beneficiarios que demuestren una voluntad de progreso.
- El Fideicomiso se basará en colaboraciones sociales en países donadores y beneficiarios y en colaboraciones entre organizaciones en los países donadores y beneficiarios.
- El Fideicomiso costeará y respaldará programas hechos a medida que respondan a las necesidades de seguridad social más agudas a nivel local, regional o nacional.
- El Fideicomiso estará compuesto por un sistema descentralizado de financiación combinado con un sistema central de examen, evaluación y respaldo de proyectos.
- El Fideicomiso conservará su independencia política y se encargará exclusivamente de as necesidades prioritarias.
- De ser posible, el Fideicomiso utilizará las estructuras de administración social existentes en los países beneficiarios y ayudará a fomentar redes de protección social pluralistas y sostenibles.
- El Fideicomiso respaldará estrategias para la extensión de la seguridad social mediante una combinación de inversiones en la administración y subsidios temporales, basándose en un compromiso a nivel local, regional y nacional.
- Las operaciones serán totalmente transparentes, éticas y justificables y estarán sujetas a controles regulares del rendimiento y de las finanzas.
- El respaldo se sumará a los recursos de seguridad social existentes ya que el Fideicomiso tiene por objeto entregar recursos que completen aquellos que los gobiernos pueden entregar en la actualidad.

Complementariedad

El Fideicomiso no pretende competir con otros fondos internacionales o mundiales o con instituciones caritativas que operan en el ámbito del desarrollo internacional. El Fideicomiso apunta a diferentes donadores, sigue una lógica distinta y tiene el objetivo específico de invertir en una buena gobernanza social a largo plazo como prerrequisito para el desarrollo. Se trata de un Fideicomiso de persona a persona que busca una presencia a largo plazo en el sistema emergente de gobernanza social mundial.

Si bien recientemente se han establecido varios fondos mundiales, como el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y el Paludismo y el Servicio Financiero Mundial para la adquisición de medicamentos (*Global Drug Facility)*, estos se centran en enfermedades particulares. Las instituciones caritativas tradicionales - que a menudo operan

desde una plataforma religiosa - apelan de modo emotivo a la comunidad donadora. El Fideicomiso está destinado a las personas que comprenden y buscan acuerdos contractuales entre ciudadanos para reducir las diferencias de ingreso y de bienestar en el mundo y que creen que es una inversión a largo plazo a favor de la paz social mundial.

Potencial financiero y repercusiones

El Fideicomiso podría convertirse en una gran operación internacional de transferencia financiera de norte a sur. Si entre 5 y 10 por ciento de los empleados de los países de la OCDE aportasen en promedio alrededor de € 5 por mes, el Fideicomiso podría recaudar en su estado estacionario (es decir, después de la fase de construcción inicial que duraría alrededor de una década) entre € 1 000 y € 2 000 millones por año. Este monto equivale a los ingresos actuales de la UNICEF y a alrededor de cuatro veces el monto que la Asociación Internacional de Fomento (AIF) del Banco Mundial desembolsa anualmente para financiar proyectos que invierten en redes de seguridad sociales. Sin embargo, la red tardaría al menos dos décadas en desarrollarse. El equipo de estudio de la viabilidad estimó que en los primeros 15 ó 20 años de su existencia el Fideicomiso extraería de la pobreza a entre 50 y 100 millones de personas mediante la inversión en la construcción de sistemas de seguridad social básicos.

Organización, gobernanza y papel de la OIT

Una empresa de esta magnitud exige una construcción gradual y la institucionalización de un sistema de control estricto. También es preciso garantizar que no sea percibida como otra institución mundial que escapa al control de aquellos que la financian. Por lo tanto, se propone que el Fideicomiso sea una red descentralizada en lugar de una instancia centralizada de recaudación y de desembolso de dinero. El diseño sugerido hace hincapié en una fuerte responsabilidad de participación de cada donador. El enfoque de la red prevé la construcción gradual de organizaciones nacionales (Fideicomisos Sociales Nacionales) confederados en una organización mundial pero con una independencia presupuestaria absoluta. Las organizaciones nacionales lanzarían campañas de afiliación nacionales, recaudarían cotizaciones, administrarían los fondos, determinarían el uso de los fondos y supervisarían los proyectos financiados. Las organizaciones nacionales estarían respaldadas por una secretaría técnica para todo el mundo que determinaría, prepararía e introduciría programas nacionales supervisados por un consejo mundial y regidos por una asamblea mundial. La OIT podría ofrecer la secretaría técnica.

Si bien la OIT tendría un papel clave en el diseño, la promoción, el lanzamiento y la financiación del Fideicomiso, no sería un "fondo de la OIT", sino más bien una colaboración basada en la solidaridad entre trabajadores, empleadores y gobiernos de países desarrollados y en desarrollo. El papel de la OIT se inscribe plenamente en su mandato constitucional de promoción de la seguridad social y en su nuevo objetivo de trabajo decente para todos. No puede haber condiciones de trabajo decente en el sector no estructurado sin al menos un mínimo de seguridad social para las familias.

Implementación

Se recomendó un enfoque de implementación paso a paso. A fin de reducir los riesgos de fracaso, hay varias fases en las que, de ser necesario, se puede modificar el proceso. Por lo tanto, la próxima etapa consistirá en emprender un proyecto piloto para comprobar la

viabilidad de los principios de entrega de prestaciones y de recaudación de cotizaciones. Este proyecto piloto intentará comprobar la viabilidad del concepto de entrega de prestaciones en un país en desarrollo, al igual que la viabilidad de la idea de financiación desde un país de la OCDE. Una vez que el proyecto piloto haya sido exitoso, podrá comenzar el proceso de construcción de una organización mundial. Esto podría tomar una década.

Conclusiones y próxima etapa

Ahora es necesario poner a prueba el concepto. La OIT actualmente está negociando con los interlocutores sociales de Luxemburgo y con el gobierno de Namibia para realizar la prueba piloto. Si para fines de 2003 se recaudasen las primeras cotizaciones, las primeras prestaciones de ayuda a las familias pobres podrían entregarse ya en julio de 2004.

El equipo de estudio concluyó que el Fideicomiso tiene el potencial para influenciar y mejorar la gobernanza social nacional e internacional. El Fideicomiso tendría, a mediano o largo plazo, una incidencia considerable en el alivio de la pobreza y ayudaría en gran medida a alcanzar los Objetivos de Desarrollo para el Milenio. El Fideicomiso Social Mundial no remediará la pobreza de modo mágico e instantáneo pero podrá ser parte de una respuesta mundial a la pobreza y creemos que será una parte importante ya que puede dar un nuevo aliento a la cooperación internacional para la buena gobernanza.