

◉ INFORMES TEMÁTICOS



El riesgo que corren los más pobres: El enfoque del Banco Mundial sobre seguridad social

La obstinación del Banco Mundial por promover sistemas privatizados de seguridad social ha sido insólita. Aun cuando estudios del propio Banco señalan que no es posible demostrar el éxito de estas reformas, desde la década de 1980 se desarrolla una política sostenida de privatización de los sistemas de pensiones a la vejez. La actual denominación de este enfoque es 'gestión social del riesgo', y declara complementar los sistemas existentes de protección social. Sin embargo, el rol de los gobiernos se ve limitado a compensar las fallas del mercado.

Antonio Tricarico
Campagna per la riforma della Banca Mondiale

A partir de la década de 1980 las reformas estructurales promovidas por el Banco Mundial han trasladado sistemáticamente el equilibrio del riesgo social de las instituciones estatales a la espalda de las personas. A modo de ejemplo, el objetivo político del Banco Mundial de priorizar la reestructura y el desarrollo del sistema financiero apunta cada vez más a la reforma de las instituciones de seguridad social públicas, lo que implica la privatización de los sistemas de pensiones a la vejez. Esto incrementa sustancialmente los riesgos que enfrentan las personas longevas, en especial al reducir la función que cumple la participación común en la cobertura de los riesgos y al volcar cada vez más sobre cada persona la responsabilidad de tener suficientes ahorros personales como para satisfacer sus necesidades de consumo luego de jubilada.

En 12 países latinoamericanos, comenzando por Chile en 1981, los sistemas de pensión públicos de carácter puramente beneficiario y de reparto – en los que las pensiones pagadas a los ancianos se financian con las contribuciones de los trabajadores activos – se recortaron sustancialmente y se impusieron las cuentas de ahorro individual obligatorias y los planes de pensión voluntarios en un proceso conocido como el 'enfoque de pilares múltiples' de la reforma de las pensiones.

La obstinación del Banco Mundial en promover sistemas privatizados ha sido insólita, ya que las pruebas – incluso los datos de las publicaciones del Banco Mundial – indican que los sistemas públicos bien dirigidos, como el sistema de seguridad social de Estados Unidos, son mucho más eficientes que los sistemas privatizados. De hecho, los gastos administrativos adicionales de los sistemas privatizados salen directamente del dinero que de otra forma recibirían los jubilados, lo que reduce sus beneficios de retro hasta en un tercio en comparación con un sistema de seguridad social público bien gestionado.

Los gastos administrativos tomados de los ahorros de los trabajadores y las trabajadoras en un sistema privatizado son las tarifas y comisiones de la industria financiera, lo que explica su interés en promover la privatización tanto en Estados Unidos como en otras partes. Por ejemplo, firmas estadounidenses como Merrill Lynch han sido algunas de

las grandes beneficiarias de la privatización de la seguridad social en países en desarrollo como Chile.

El Banco Mundial ha tenido bastante éxito con la promoción de su criterio neoliberal en el área de las políticas sociales, entrando así en un campo de acción pública en gran medida dominado hasta mediados de la década de 1990 por un organismo especializado de las Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo (OIT). La oportunidad se creó con la evaluación crítica de la pertinencia continua y universal del Convenio 102 de la OIT sobre normas mínimas de la seguridad social, firmado en 1952.

Específicamente, los enfoques contributivos convencionales de prestación de la seguridad social, tal como se definieron en este Convenio, son mecanismos de por sí insuficientes para el financiamiento y la prestación de la protección social en la gran mayoría de los países menos adelantados. En particular, los bajos niveles de cobertura de la población – aproximadamente 10% en comparación con 80% en países industrializados – continúan socavando la legitimidad de los sistemas de contribución obligatorios. Se estima que los problemas de pobreza crónica y la inseguridad que conlleva afectan a más de tres cuartas partes de la población mundial, que no tiene acceso a programas formales de seguridad social, incluyendo a más de un tercio de la población mundial que actualmente carece de protección social alguna.

El ataque a los sistemas públicos de seguridad social

La rapidez con que el Banco Mundial desplazó a la OIT en su función tradicional de depositaria institucional del conocimiento en el campo de las políticas de protección social, y en especial de la prestación de pensiones para la vejez, es más bien irónica. No habría que pasar por alto que un factor que contribuyó a la falla de los mecanismos de seguridad social convencionales en la prestación de niveles de cobertura más adecuados en el mundo en desarrollo fue el impacto nefasto que tuvieron las políticas antiestatales de inspiración neoliberal de los programas de ajuste estructural del Banco Mundial sobre los niveles de empleo del sector formal en las economías en vías de adaptación y en transición.

El ataque del Banco Mundial a los sistemas de seguridad social del sector público en todo el mundo ha sido directo e indirecto. Los ataques indirectos han revestido mayor importancia en países industrializados como Estados Unidos. El Banco Mundial

ha promovido vivamente la noción de que los sistemas de seguridad social, como el de Estados Unidos, son insustentables. Esto fue notorio en un libro decisivo del Banco Mundial sobre la reforma del sistema de pensiones publicado en 1994, *Envejecimiento sin crisis*¹. El título da a entender que el aumento de los años de vida a causa del incremento de la riqueza y los avances de las tecnologías médicas impondrá una carga insoportable a los países si no modifican radicalmente sus sistemas de seguridad social.

Esta premisa básica del libro fue muy criticada². Los índices de expectativa de vida han aumentado rápidamente en los países industrializados a lo largo de más de un siglo. En la mayoría de éstos – incluido Estados Unidos – el aumento del gasto en los programas de seguridad social en los pasados 30 o 40 años fue mayor (medido en relación a las dimensiones de la economía) de lo que se proyecta será en los próximos 30 o 40 años. En otras palabras, habría sido más apropiado que el Banco Mundial escribiera *Envejecimiento sin crisis* en 1960 en lugar de en 1994.

La falta de evidencias que apoyen esta premisa básica no ha impedido que *Envejecimiento sin crisis* sea extremadamente útil a los grupos políticos que tienen interés en privatizar los sistemas de seguridad social en todo el mundo. Vale la pena señalar que Estelle James, quien dirigió el equipo de investigación que preparó el libro es ahora miembro de la comisión presidencial de George W. Bush para la privatización de la seguridad social, si bien no en su calidad de empleada del Banco Mundial.

El protagonismo del Banco Mundial en la promoción de la privatización y de las reformas estructurales de los sistemas de seguridad social en el mundo en desarrollo ha sido mucho más directo. Además de brindar apoyo teórico a los intereses ideológicos y financieros que defienden la privatización, el Banco Mundial también ha ofrecido préstamos y ayuda técnica a los países que privatizaron sus sistemas de seguridad social, especialmente en América Latina y el Caribe, y también posteriormente en países de Europa Oriental³.

1 Banco Mundial (1994). *Envejecimiento sin crisis: políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*. Washington, DC: Oxford University Press.

2 Baker, D. (2001). *The World Bank's Attack on Social Security*. Washington DC: Center for Economic and Policy Research.

3 Ver el artículo sobre políticas del Banco Mundial en Europa Central y Oriental preparado por BGRF y BEPA en este Informe.



Sin embargo, en 1999 comenzaron a escucharse las primeras voces críticas dentro del Banco en relación a su enfoque ideológico de la reforma estructural de los sistemas de pensión. En especial, el principal economista del Banco Mundial de ese entonces, Joseph Stiglitz, procuró cambiar el apoyo obstinado del Banco a los sistemas de seguridad social privatizados y con ese fin participó en la redacción de un documento que señalaba que no hay pruebas que sustenten varias de las razones dadas para preferir los sistemas de seguridad social privatizados. Abiertamente Stiglitz alentó a la institución a reconsiderar su enfoque sobre el tema, desmantelando críticamente diez mitos sobre los sistemas de seguridad social⁴.

Si bien reconoció que los problemas que motivaron la reforma de las pensiones en todo el mundo eran reales, Stiglitz señaló que los argumentos más frecuentemente utilizados para promover cuentas de retiro individuales a menudo no encuentran sustento ni en la teoría ni en la práctica. Por lo tanto, el estudio concluyó que "las autoridades deben adoptar un criterio mucho más dúctil sobre la reforma de las pensiones que el ofrecido por la interpretación común de *Envejecimiento sin crisis*". Además, Stiglitz dejó en claro que el criterio uniforme promovido hasta entonces por el Banco no servía para los muy diversos contextos y situaciones de numerosos países de todo el mundo.

La nueva 'gestión social del riesgo'

Para contrarrestar estas críticas y dar respuesta a las preocupaciones acerca de las limitaciones en materia de cobertura de los sistemas de protección social formales y semi-formales de carácter contributivo, el Banco Mundial conceptualizó su nuevo criterio de la protección social bajo la denominación de gestión social del riesgo (GSR). En 2000, en el Informe sobre el Desarrollo Mundial, el Banco Mundial presentó su nuevo marco de política de "lucha contra la pobreza" (que también fue el título del informe). Significativamente, en oportunidad de la definición de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)⁵, en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, el Banco estableció claramente su intento de reconceptualizar la política social como gestión social del riesgo.

El objetivo político central de la GSR – cuyo marco conceptual utiliza la terminología común y compartida de gestión del riesgo y seguro comercial y se nutre de criterios basados en los activos para considerar el bienestar – es la mitigación de la pobreza extrema a través de una mejor gestión de los riesgos, definida en sentido amplio como la protección ante los peligros o eventos de riesgo sociales, económicos, políticos, ambientales y de los mercados laboral y no laboral.

Se ha presentado la GSR como cumpliendo una función dual: proteger el sustento básico y promover

la aceptación del riesgo. Como tal, el abordaje de la protección social que emplea la GSR difiere sustancialmente del utilizado por las políticas sociales convencionales, cuya lógica para la protección social se explica en temas tan variados como fallas del mercado, solidaridad y obligación mutua. En resumen, poniendo énfasis en el doble papel de los instrumentos de gestión del riesgo, la GSR apunta a empoderar a los sectores crónicamente pobres con una mayor capacidad para mitigar los riesgos previstos del mercado laboral y del no laboral a través de un mayor acceso a una gama diversificada de bienes, alentando simultáneamente una mayor actitud (empresarial) de aceptación del riesgo.

Una vez más, la GSR apunta a restringir el papel que cumple la prestación estatal de distribución del riesgo a la vez que alienta al sector privado a tener un mayor protagonismo en la prestación de instrumentos para la mitigación individual del riesgo. La importancia de este elemento de la GSR es que, al priorizar la prestación de instrumentos de mitigación individual del riesgo por parte del sector privado, las personas que no tengan medios financieros suficientes como para comprar productos de los seguros comerciales están más propensas a tener que soportar mayores niveles de riesgo. Por lo tanto, el objetivo general del nuevo criterio es la reducción del riesgo, no la satisfacción de las necesidades.

En general, la preocupación acerca de la GSR, y en particular de su deseo explícito de limitar aun más el alcance de la seguridad social formal, es que habrá una mayor cantidad de personas que pasarán a depender cada vez más de mecanismos públicos paliativos del estilo de las 'redes de seguridad'. Sin duda, un sistema efectivo de gestión social del riesgo debería reducir la necesidad de estrategias paliativas, y no incrementarlas. Es obvio que una situación de este tipo no resulta deseable, y de hecho va en contra del mantra neoliberal de incrementar el empoderamiento individual reduciendo la dependencia de las instituciones estatales.

Un grado similar de incertidumbre persiste con relación a la expectativa de la GSR de que la posesión de bienes alentará una aceptación exitosa del riesgo. Dentro del marco de la GSR se asume que si los pobres pudieran embarcarse en actividades de mayor riesgo y por lo tanto con mayores retornos *potenciales*, entonces esto les permitiría salir gradualmente de su pobreza crónica. Sugerir que los más pobres se abstienen de "embarcarse en actividades de mayor riesgo pero también de mayores retornos"⁶ por falta de bienes y de capital social parece más bien desubicado y resulta una generalización desmedida.

¿Cuál es entonces la función del Estado en el combate de la pobreza?

Un problema clave que enfrentamos al analizar la GSR radica en la dificultad de delimitar los parámetros de la acción del Estado. En general, y a pesar de la intención declarada de la GSR de complementar

los sistemas existentes de protección social, el papel 'reposicionado' del gobierno en la protección social se presenta de una manera prescriptiva y limitada solamente como forma de compensar la falla del mercado. Por ejemplo, Holzmann y Jørgensen⁷ hacen referencia a que la función del gobierno es "ofrecer instrumentos de gestión del riesgo cuando el sector privado fracasa" o "aplicar la redistribución del ingreso si los resultados del mercado se consideran inaceptables desde el punto de vista del bienestar social". Sin embargo, las expectativas del Banco con relación al papel restringido que desearía cumplirían los gobiernos en la prestación de la protección social surgen nítidamente cuando sugiere que el Estado debería ofrecer "redes de seguridad social para paliar el riesgo".

El énfasis puesto por el Banco en las estrategias paliativas sugiere que el marco de la GSR se construye sobre dos premisas. Primera, las instituciones estatales de los países en desarrollo nunca estarán en posición de brindar más que formas muy limitadas de protección social; esta perspectiva parece negar la posibilidad del progreso social. Segunda, que los países en desarrollo deberían buscar activamente la implementación de estrategias de protección social en que la acción estatal se limite solamente a la atención de gastos sociales específicos.

Esas nociones tienen graves consecuencias para los grupos más vulnerables de la sociedad. Para los ancianos pobres, la GSR puede resultar doblemente problemática. Por un lado, los ancianos pobres, especialmente en los países menos adelantados (PMA), tienden cada vez más a convertirse en actores marginales en los mercados laborales y en las economías familiares a medida que envejecen. Por el otro lado, cada vez tienen menos probabilidades de acceder a 'bienes' que puedan utilizar para mitigar riesgos previstos o imprevistos. Por esa razón, parte de la solución al problema de los bajos niveles de protección social para las personas más ancianas, sobre todo en los PMA, debe basarse en la prestación universal de beneficios en efectivo, financiados con impuestos – un punto muy criticado por el Banco.

En los países en desarrollo, la protección de los ancianos debería ser considerada de importancia estratégica en los programas sociales y de desarrollo económico. Cada vez más se reconoce que los ancianos juegan un papel importante dentro de los grupos familiares, ayudando a reducir las consecuencias desestabilizadoras de la creciente urbanización, la migración de la fuerza de trabajo y, especialmente en África Meridional, los impactos debilitadores del VIH/sida. Esto se debe a que tradicionalmente la familia ha sido el mecanismo de protección social más importante – y a veces el único – de que disponen numerosas personas en el mundo en desarrollo. Por lo tanto, ofrecer 'bienes' a los ancianos en forma de beneficios monetarios garantizará que puedan seguir conservando valor en su función de cuidar a la familia y a los miembros de la comunidad.

Por último, queda por ver si el abordaje de la protección social de la GSR puede brindar un marco

4 Orszag, P. (Sebago Associates, Inc.) y Stiglitz, J. (Banco Mundial) (1999). "Un Nuevo Análisis de la Reforma de las Pensiones: Diez Mitos Sobre los Sistemas de Seguridad Social". Presentado en la conferencia "Nuevas Ideas sobre la Seguridad en la Vejez", 14-15 de septiembre. Washington DC: Banco Mundial.

5 Para más detalles sobre los ODM, ver el artículo de Joyce Haarbrink en este Informe.

6 Holzmann R. y Jørgensen S. (2000). "Manejo Social del Riesgo: Un nuevo marco conceptual para la Protección Social y más allá". Documento de trabajo No. 0006 sobre protección social. Washington DC: Banco Mundial.

7 *Ibid.*



que saque a las personas de la pobreza en el largo plazo. Desde una perspectiva conceptual, el marco de la GSR se apoya demasiado en la necesidad de estrategias paliativas para cumplir satisfactoriamente su autoproclamado papel en la gestión social del riesgo. Para las personas más ancianas, marginadas y pobres, sin acceso a las oportunidades del mercado laboral y tampoco a bienes alternativos que mitiguen el riesgo, el único mecanismo institucional viable para la protección social sigue siendo el Estado. Por lo tanto, la promoción de políticas que priorizan el papel estratégico de la prestación de pensiones universales financiadas por impuestos en los PMA ofrecerían un mecanismo más inmediato para ayudar a mitigar los riesgos de los ciclos de vida y ayudar a que las personas más ancianas salgan de la pobreza⁸.

Los hechos hablan: fracasa la ampliación de la cobertura de las pensiones

Diez años después de hacer teoría con su criterio extremo sobre la reforma de las pensiones en *Envejecimiento sin crisis*, el Banco Mundial realizó una evaluación preliminar de su experiencia en materia de reformas de los sistemas de pensión en América Latina y encontró algunos resultados sorprendentes⁹.

Según el Banco, los gobiernos de América Latina que aplicaron renovaciones estructurales a sus sistemas nacionales de pensiones mejoraron la posición de su presupuesto, hicieron más equitativas las pensiones públicas y alentaron el ahorro y la inversión. Pero Guillermo Perry, economista principal del Banco Mundial para América Latina y el Caribe, admitió abiertamente que "...es prematuro decir que las reformas fueron exitosas, dado que no lograron extender la cobertura de la seguridad social a un segmento más amplio de la sociedad y así la pobreza en la vejez sigue siendo una amenaza para los ciudadanos de la región"¹⁰. Además, el estudio del Banco Mundial señaló que "durante su vejez, más de la mitad de los trabajadores [están excluidos] de tan siquiera el símil de una red de seguridad".

En el caso específico de Chile¹¹ se encontró que las cuentas de inversión de los jubilados eran mucho menores de lo originalmente previsto – tan bajas que 41% de quienes reunían las condiciones para cobrar una pensión continuaron trabajando. Las comisiones voraces y otros costos administrativos se tragarón grandes porcentajes de esas cuentas (hasta el 50%), y los costos de transición de cambiar a un sistema privatizado fueron mucho mayores de

8 McKinnon, R. (2004). "Social risk management and the World Bank: resetting the 'standards' for social security?", *Journal of Risk Research* 7 (3), abril. Carfax Publishing.

9 Gill, I., Packard, T. y Yermo, J. (2004). *Keeping the Promise of Social Security in Latin America*. The World Bank y Stanford University Press.

10 Banco Mundial (2004). "Cumpliendo la promesa de seguridad social en América Latina y el Caribe". Comunicado de prensa, 13 de diciembre. Disponible en: <wbln1018.worldbank.org/LAC/LAC.nsf/PrintView2ndLanguage/146EBBA3371508E785256CBB005C29B4?OpenDocument>.

11 Anrig Jr., G. y Wasow, B. (2004). "Twelve Reasons Why Privatizing Social Security is a Bad Idea". The Century Foundation.

PRIVATIZANDO LA DEUDA EXTERNA DE LOS PAÍSES DEL SUR

Andrea Baranes (Fondazione Culturale Responsabilità Etica, Social Watch Italia)

La deuda externa de varios países del Sur, y sobre todo de algunos de los más pobres del mundo, ha retrasado el desarrollo, la lucha contra la pobreza y el financiamiento de la seguridad social en esas naciones durante más de 30 años.

Los gobiernos del Norte e instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), que son los principales responsables de esta situación insostenible, han declarado reiteradamente su voluntad de liberar a los países más pobres de la carga de la deuda así como la necesidad de encontrar una verdadera solución. Pero hasta ahora las declaraciones enunciadas y las iniciativas formuladas, como las surgidas de la Cumbre del Grupo de los 8 países más poderosos en 2005 en Gleneagles, han tenido, como mucho, resultados exiguos.

Ahora los países pobres y muy endeudados enfrentan una nueva amenaza, pues se ven obligados a negociar con nuevos acreedores que prestan aun menos atención a sus necesidades y requerimientos: las instituciones financieras privadas.

En los últimos años, una parte cada vez mayor de la deuda externa en poder de agencias oficiales de crédito a la exportación (ACE), bancos privados y en algunos casos incluso países del Norte, se ha vendido en los mercados financieros secundarios y ahora está controlada por instituciones altamente especulativas como los *private equity funds* (fondos de capital privado) y los *hedge funds* (fondos de cobertura).

El mecanismo por el cual esta deuda ha pasado de las instituciones controladas públicamente como las ACE a los mercados especulativos se denomina securitización o titulación, un instrumento por el cual una institución financiera vende créditos de alto riesgo a menor precio a otra compañía financiera o en el mercado financiero secundario.

Una vez que este proceso ha tenido lugar resulta muy difícil, y en algunos casos prácticamente imposible, saber quién controla una parte importante de la deuda externa de algunos de los países más pobres. Como resultado, toda iniciativa futura adoptada a nivel internacional con el propósito de eliminar una parte de esta deuda podría verse seriamente amenazada por estos nuevos mecanismos financieros.

Numerosos países del Sur deben lidiar ahora con esta nueva situación, que representa una amenaza a la realización de los derechos humanos y sociales fundamentales. La securitización y privatización de la deuda es tan sólo uno de los mecanismos financieros que generan graves impactos adversos sobre los habitantes más pobres del planeta. Es imperioso formular y aplicar normas nacionales e internacionales adecuadas para regular y controlar a las potencias financieras y económicas de manera que vuelvan a su función original: ayudar a las personas a mejorar sus vidas, en lugar de representar una seria amenaza para ellas. ■

lo proyectado, en parte porque el gobierno se vio obligado a ofrecer subvenciones a los trabajadores que no lograron acumular en sus cuentas el dinero suficiente como para cobrar una pensión mínima.

Sin embargo, el Banco limitó su autocrítica a la necesidad de mejorar los mecanismos de mercado para reparar los problemas pendientes en un sistema privatizado, y en particular prestar más atención a asegurar que los planes de pensión administrados en forma privada sean eficientes, ofreciendo a los trabajadores afiliados y sus familias la mejor protección posible a precios competitivos. Con esto el Banco evitó responder la pregunta inicial que lo llevó en primera instancia al asunto de la reforma de la seguridad social: la cuestión de cómo ampliar la protección a los ancianos pobres. Sin embargo, después de una década finalmente reconoció que los gobiernos deben prestar mucha mayor atención al papel de prevención de la pobreza que cumplen los sistemas nacionales de pensiones.

La polémica nueva estrategia de salud del Banco Mundial

El marco de la GSR y sus nociones erradas también son el eje del enfoque del Banco Mundial en el caso del plan a 10 años elaborado en 2006 llamado

Estrategia de Salud, Nutrición y Población. Por consiguiente, presenta un diagnóstico incorrecto y por ende una receta incorrecta para la reforma¹².

Una vez más – como en el caso de la política de seguridad social y la OIT – el Banco cooperó muy poco con la Organización Mundial de la Salud (OMS) e ignoró la mayoría de las investigaciones, los asesoramientos políticos y la asistencia técnica ya ofrecida por esta institución a los gobiernos de los países en desarrollo. La tendenciosa selección de la investigación y el análisis que sostienen a la nueva estrategia de salud propuesta lleva al Banco a exacerbar aun más la escasez existente de trabajadores de la salud, a socavar aun más los sistemas públicos de salud, especialmente en países de ingresos bajos, y a implantar sistemas de dos niveles en los que se continuará negando el acceso a los pobres.

El análisis realizado por el Banco para la nueva estrategia de salud asume que la cantidad de dinero pagada por los usuarios es indicativa de la capacidad y voluntad de pagar por los servicios. Esto a pesar

12 Oxfam Gran Bretaña (2007). "World Bank Health Strategy and the Need for More Balanced Research and Analysis Across the Bank". Documento informativo elaborado para las organizaciones de la sociedad civil. Reunión de los Directores Ejecutivos de la UE del Banco Mundial, Bruselas, 6 de febrero.

de la investigación citada en el mismo documento que demuestra que estos pagos han hundido a millones de personas marginadas en una pobreza más profunda.

El análisis propone un incremento de los servicios de salud contratados externamente con el sector privado y la promoción de sistemas de seguro social. Este diagnóstico considera la situación actual como un hecho consumado para el futuro y no busca mejorar la capacidad del sistema público. Por ejemplo, no aborda el problema de la aguda escasez de trabajadores de la salud en general – según la OMS en todo el mundo se necesitan 4,2 millones más de médicos, enfermeros y personal de apoyo. Tampoco tiene en cuenta la capacidad del sector público para coordinar, regular y armonizar sistemas de atención de la salud sustentables y pujantes. Con esto el enfoque del Banco ignora una gran – si no abrumadora – cantidad de pruebas de que los países de ingresos bajos con una capacidad estatal débil no pueden regular e incentivar eficazmente a los prestadores de salud privados para ofrecer un acceso equitativo a los servicios para todos. En cambio, necesitan precisamente el enfoque opuesto: mayor inversión en instituciones públicas que brinden servicios directamente, financiadas con ingresos nacionales. Ésta es, de hecho, la única forma en que los países – incluso los países desarrollados – han logrado brindar servicios de salud basados en las necesidades y no en las capacidades de pago.

Aparentemente, esa parcialidad ideológica de las investigaciones del Banco Mundial no es una excepción. Una reciente auditoría independiente de las investigaciones del Banco Mundial que examinó más de 4.000 actividades entre 1998 y 2005 reveló que las políticas, en lugar de ser formuladas en base a un análisis equilibrado de una amplia gama de investigaciones, frecuentemente se formulaban en base a preferencias históricas que luego se respaldaban con investigaciones selectivas y análisis parciales¹³.

El panel que llevó a cabo la evaluación, conformado por distinguidas personalidades académicas, tuvo críticas importantes a la forma en que la investigación del Banco Mundial se utilizó para hacer proselitismo a favor de sus políticas, a menudo sin haber dado una mirada equilibrada a las pruebas, al punto tal que “el grado de auto-referencia llega casi al nivel de la parodia”. Esas conclusiones están apoyadas también por investigaciones recientemente emprendidas por el gobierno noruego con relación a los condicionamientos de política económica del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI): “La debilidad más grave de los informes de la IFI [institución financiera internacional] es la estrechez de sus puntos de partida metodológico y disciplinario”¹⁴.

Los principios en que se apoya la GSR también están en el centro de las soluciones de mercado propuestas por el Banco para ampliar el acceso a la protección social en el sector de la salud. En particu-

lar, el Banco propone sistematizar los niveles de pago existentes en sistemas formales, basados en seguros. En países de ingresos bajos, donde la mayoría de la población vive con menos de USD 2 diarios, no hay pruebas de que este criterio ayude a construir sistemas de salud equitativos. Por el contrario, hay pruebas de que los sistemas financiados con fondos públicos están en mejores condiciones de brindar acceso universal y equitativo a los servicios en situaciones de ingresos bajos.

Al elegir esta solución cuestionable, el Banco restringe una vez más, deliberadamente, el papel del Estado y la intervención pública basándose en el principio ideológico y no demostrado de que los prestadores de salud privados son más responsables, de mayor calidad y más eficientes que los prestadores públicos. Se presenta a los trabajadores del sector público como corruptos, sin hacer un análisis de por qué tiene lugar la corrupción así definida dentro de este grupo, y sin realizar un análisis comparativo de cómo y por qué la corrupción general también ocurre en contratos con prestadores privados de salud. La estrategia del Banco ignora la experiencia de reformas exitosas del sector público destinadas a fortalecer la capacitación, el reclutamiento y la retención de trabajadores de la salud más motivados y mejor compensados, y tan sólo propone prescindir del sector público a favor de un sector privado falsamente exaltado. Al promover la prestación de servicios privados, la estrategia prácticamente promueve la migración interna del sector público al privado y por lo tanto una mayor fragmentación de los sistemas de salud pública.

Restricciones indebidas al espacio fiscal para las políticas sociales y de salud

Debe señalarse que la nueva estrategia de salud apunta solamente a asesorar a países de bajos ingresos en las reformas que deberían efectuar dentro de sus limitaciones fiscales y de absorción. Por el contrario, el Banco Mundial debería tratar de ayudar a los países receptores a superar esas limitaciones, en lugar de considerarlas un hecho consumado. En especial el Banco no debería presionar a los países de ingresos bajos para que sean ‘selectivos y realistas’ acerca de cuáles resultados pueden alcanzar en este campo, sino que debería, por el contrario, ayudarlos a brindar una amplia prestación de servicios de salud a toda la población. Al respecto, la estrategia no reconoce el impacto de las políticas del FMI sobre la capacidad de los países para resolver adecuadamente la crisis en materia de recursos humanos y brindar acceso universal a una atención de la salud de calidad para todos y todas.

En julio de 2007 el grupo de trabajo del Center for Global Development que examina al FMI y el gasto en salud – presidido por el ex funcionario del FMI David Goldsbrough e incluyendo a funcionarios, académicos y representantes de la sociedad civil – reveló que el Fondo ha limitado indebidamente las opciones de política de los países. El grupo analizó en detalle los casos específicos de Mozambique, Rwanda y Zambia y concluyó que “el FMI apoyó programas fiscales que a menudo han sido demasiado conservadores o reticentes al riesgo. En numerosos casos han reducido

indebidamente el espacio político al no investigar más a fondo opciones fiscales más ambiciosas, pero potencialmente viables, que les permitieran hacer mayores gastos y brindar más ayuda.”¹⁵ El grupo de trabajo presentó una serie de recomendaciones a las instituciones financieras internacionales, entre ellas la necesidad de ayudar a los países a explorar una gama de opciones más amplia para el déficit fiscal y el gasto público y bajar los topes salariales en casi todos los programas sociales.

¿Una lucha individual contra la pobreza?

El elemento del marco de la GSR que apunta a centrar la política social en la aceptación del riesgo individual y en la promoción de ese principio es potencialmente problemático en un sentido más general. El fracaso de las políticas sociales públicas convencionales para reducir satisfactoriamente la pobreza en los países en desarrollo y, por otro lado, su muy discutida contribución – en especial, por medio de las distorsiones del mercado laboral – a la creación de una subclase dependiente del bienestar social en las economías desarrolladas, suelen describirse como una señal del ‘fracaso del Estado’. Según este enfoque, debe entenderse, pues, que el énfasis puesto por la GSR en la necesidad de que la persona asuma un papel cada vez más proactivo e intrínsecamente riesgoso en su lucha personalizada contra la pobreza permitirá que la pobreza se defina cada vez más, por lo menos desde una perspectiva neoliberal, como un ‘fracaso individual’.

Por consiguiente, en algunos casos el enfoque de la protección social de la GSR podría en los hechos contribuir más a la exclusión social y económica de los pobres, mientras que aquellas personas que permanezcan en la pobreza, por la razón que fuere, posiblemente se enfrenten a un mayor grado de estigmatización hasta el punto de considerarse que viven en una “condición patológica”¹⁶. Por lo tanto, con la posible excepción de los verdaderamente indigentes, podría llegar a considerarse que la pobreza crónica no solamente no merece ayuda sino que está fuera de toda posibilidad de ayuda. Una visión tan inaceptable socava estructuralmente el concepto de que la protección social es un derecho fundamental de todos los ciudadanos.

Dado que, por definición, las actividades de mayor riesgo prometen la posibilidad de obtener mayores retornos cuando tienen éxito y también la posibilidad de soportar pérdidas graves y potencialmente catastróficas cuando fracasan, en principio puede considerarse inadecuado que una organización internacional como el Banco Mundial aliente a los individuos a embarcarse en actividades que tengan el potencial inherente de provocar ese tipo de pérdidas¹⁷. ■

13 Banerjee, A. et al (2006). “An Evaluation of World Bank Research, 1998-2005”.

14 Ministerio Noruego de Relaciones Exteriores (2006). “The World Bank’s and the IMF’s use of Conditionality to Encourage Privatisation and Liberalisation. Current issues and Practices”.

15 Center for Global Development (2007). “Does the IMF Constrain Health Spending in Poor Countries? Evidence and an Agenda for Action”. Informe del Grupo de Trabajo sobre Programas del FMI y Gasto en Salud.

16 Vilas, C. (2006). “Neoliberal social policy: managing poverty (somehow)”. *NACLA Report on the Americas*, Vol. 29, No. 6.

17 Ver nota al pie 10.

El derecho a la seguridad social: ¿Puede ser llevado a los tribunales?

El derecho a la seguridad social ha logrado introducirse en tribunales y órganos internacionales y regionales habilitados a recibir peticiones o denuncias – en su mayoría habilitados a considerar presuntas violaciones de derechos catalogados a priori como derechos civiles y políticos. Esto fue posible cuando se demostró la interconexión entre el derecho a la seguridad social y otros derechos y principios. Si bien este tipo de protección indirecta ha sido muy importante, aún hay aspectos de la seguridad social que resultan mal captados o excluidos. El desarrollo de mecanismos de justiciabilidad directa podría revertir esta situación.

Christian Courtis¹
Comisión Internacional de Juristas

1. Introducción

El derecho a la seguridad social² está incluido en el catálogo de derechos humanos desde la propia Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 en su Artículo 22³. De igual modo, está consagrado en un número importante de tratados de derechos humanos, tanto universales como regionales, y en instrumentos adoptados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT)⁴.

Nada de lo que diga aquí pretende negar la posibilidad conceptual de concebir el derecho a la seguridad social como derecho justiciable⁵. Las experiencias nacionales demuestran que el derecho a la seguridad social – o bien los derechos derivados de regímenes de seguridad social – junto con los derechos laborales, constituyen áreas en las que la experiencia de litigio a nivel local está firmemente establecida tanto en países desarrollados como en países en desarrollo. Sin embargo, las perspectivas

de justiciabilidad directa de este derecho en el plano internacional han sido limitadas – en especial por la persistencia de restricciones varias en la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en ese ámbito. De todos modos, el derecho a la seguridad social no ha sido ajeno a la tarea de adjudicación judicial o cuasi-judicial de tribunales y órganos internacionales – universales y regionales – de derechos humanos habilitados para recibir comunicaciones, peticiones o denuncias.

No obstante, este artículo se propone ilustrar distintas maneras por las que diversos aspectos del derecho a la seguridad social por vía de su interconexión con otros derechos han sido tratados por tribunales y órganos – en su mayoría habilitados para considerar presuntas violaciones de derechos catalogados *a priori* como derechos civiles y políticos.

A continuación se ilustran tres modos principales de protección indirecta de aspectos relacionados con el derecho a la seguridad social – sin pretensión

alguna de exhaustividad: a) la consideración de aspectos de la seguridad social como un componente de los intereses protegidos bajo el derecho de propiedad; b) la consideración de aspectos procedimentales, relativos a las garantías procesales y a la tutela judicial efectiva del derecho a la seguridad social; y c) la consideración de la prohibición de discriminación y del principio de igualdad, en su aplicación al derecho a la seguridad social.

2. La protección del derecho a la seguridad social a través del derecho de propiedad

Una de las formas de protección indirecta del derecho a la seguridad social ha consistido en la inclusión, dentro de los intereses protegidos por el derecho de propiedad, de derechos y expectativas vinculados con beneficios de la seguridad social. Veamos cómo se ha dado esta protección en dos sistemas regionales de derechos humanos, el europeo y el interamericano.

LOS MECANISMOS DE PETICIONES EN LOS ÓRGANOS INTERNACIONALES Y REGIONALES DE DERECHOS HUMANOS

- En el plano internacional, pese a que aún no existe un mecanismo de comunicaciones o peticiones que permita presentar quejas por violaciones a los derechos contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), el Art. 24 de la Constitución de la OIT habilita a sindicatos y a organizaciones de empleadores a presentar “reclamaciones” en casos de incumplimiento insatisfactorio por parte de un Estado de un convenio del que sea parte. Esto incluye aquellos convenios relativos a la seguridad social – como los Convenios 102, 121, 128, 130, 168, 103 revisado, 118 y 157, entre otros.
- En el ámbito europeo, el Protocolo Adicional a la Carta Social Europea que establece un Sistema de Quejas Colectivas permite a actores cualificados presentar denuncias en las que se alegue la aplicación insatisfactoria de las obligaciones surgidas de la Carta Social Europea de 1961 o de su versión revisada de 1996 por un Estado parte.
- En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, es posible presentar ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos peticiones individuales que aleguen la violación del derecho a la seguridad social, consagrado por el Artículo XVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Existen, además, argumentos para fundar la posibilidad de llevar planteos relativos a la violación directa del derecho a la seguridad social ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, aunque la experiencia en la materia ha sido, hasta ahora, decepcionante.

1 Director del Programa de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Comisión Internacional de Juristas, Ginebra. Profesor adjunto de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, y profesor invitado del Departamento de Derecho del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). La versión completa de este artículo está disponible en: <www.socialwatch.org/es/informesTematicos/111.html>

2 La referencia al “derecho a la seguridad social” en este artículo incluye tanto la seguridad social de carácter contributivo, como la de carácter no contributivo o de asistencia o ayuda social; se omite la diferenciación dado que la jurisprudencia señala su irrelevancia a la luz de la protección ofrecida por vía de los derechos incluidos en instrumentos de derechos civiles y políticos.

3 Ver, por ejemplo, Andreassen, B.A. (1999). “Article 22”, en Alfredsson, G. y Eide, A. (comps.), *The Universal Declaration of Human Rights: A Common Standard of Achievement*. La Haya: Martinus Nijhoff Publishers, p. 453-488.

4 Sobre el punto, remito a Courtis, C. (2003). “El derecho a la seguridad social en el derecho internacional”, en Abramovich, V., Añón, M.J. y Courtis, C. (comps.), *Derechos sociales: instrucciones de uso*. México: Fontamara, p. 257-270; Scheinin, M. (2001). “The right to social security”, en Eide, A., Krause, C. y Rosas, A. (comps.), *Economic, Social and Cultural Rights. A textbook*. Dordrecht/Boston/Londres: Martinus Nijhoff Publishers, 2a. ed., p. 213-220.

5 Nuestra posición general al respecto puede consultarse en Abramovich, V. y Courtis, C. (2004). *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Trotta, 2a. ed.

2.1. Sistema Europeo de Derechos Humanos

En el Sistema Europeo de Derechos Humanos, esta forma de protección ha tenido lugar por aplicación del Art. 1 del Protocolo No. 1 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. La cuestión central es el alcance que se da al término “bienes” o “posesiones” del texto del Art. 1 del Protocolo No. 1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Una consideración estrecha del término podría limitar el alcance de la cláusula – por ejemplo, a bienes entendidos sólo en el sentido de bienes físicos, o de bienes ya incorporados al patrimonio de una persona. Por el contrario, una consideración más amplia de los intereses que pueden ser comprendidos por los términos “bien” o “posesión” permitiría incorporar a una noción laxa de “propiedad” la expectativa de recibir una pensión u otra forma de transferencia de dinero, cumplidas ciertas condiciones, y la de su mantenimiento, actualización o nivelación, entre otras posibilidades.

La antigua Comisión y la Corte Europea de Derechos Humanos se han inclinado claramente por esta segunda posibilidad, y han considerado en numerosos casos que los beneficios de la seguridad social – incluyendo los “contributivos” y los “no contributivos” – constituyen un “bien” o “posesión” en el sentido del Art. 1 citado anteriormente y que, en esa calidad, merecen protección contra los actos estatales que afecten su disfrute pacífico.

Así, por ejemplo, desde 1971 la ahora extinta Comisión Europea de Derechos Humanos sostuvo que “si bien el derecho a una pensión no está incluido en esos términos en el Convenio [Europeo de Derechos Humanos], la realización de contribuciones obligatorias a un fondo de pensiones puede, en ciertas circunstancias, crear un derecho de propiedad sobre una parte de ese fondo, y ese derecho puede ser afectado por la manera en que tal fondo es distribuido”⁶. La Corte Europea de Derechos Humanos ha confirmado esta línea de interpretación en numerosos casos. La Corte ha sostenido también que los derechos que emanan del pago de contribuciones a sistemas de seguridad social son derechos pecuniarios para los efectos del Art. 1 del Protocolo No. 1 del Convenio Europeo⁷. Por ejemplo, en el caso *Willis v. Reino Unido*, la Corte Europea consideró que el derecho a recibir una compensación por viudez y un subsidio maternal por viudez a partir de un régimen contributivo constituía un derecho pecuniario en el sentido del Art. 1 del Protocolo No. 1 del Convenio

Europeo⁸. La Corte ha repetido ese criterio en muchos otros casos⁹.

Una vez establecida la protección de derechos relacionados con beneficios de la seguridad social por vía del derecho de propiedad, es necesario repasar los criterios empleados por los órganos del Sistema Europeo para determinar la existencia o inexistencia de una violación a ese derecho en materia de pensiones y de otros beneficios relacionados con la seguridad social.

Cabe recordar que en materia de política económica y social, la Corte Europea ha desarrollado la noción de “margen de apreciación”, que supone una cierta deferencia del tribunal a la hora de evaluar las decisiones del Estado en cuestiones de política pública – tanto en lo que hace a sus fines, como a los medios elegidos para cumplirlos. En materia de seguridad social, y dada la necesidad de gestión de sistemas complejos, esta noción se ha reflejado en la opinión de la Comisión, recogida por la Corte Europea, de que el reconocimiento de la posible extensión de la protección del derecho de propiedad a los beneficios de la seguridad social no significa la garantía del derecho a un monto determinado. Tampoco significaría el derecho al establecimiento de un tipo específico de beneficios, siendo amplio el margen de discrecionalidad del Estado para crear y diseñar esquemas de seguridad social y sus modos de financiamiento. Y aún cuando existan objetivos de política pública que sea necesario priorizar, el Estado cuenta con cierto margen para elegir los medios y el lapso temporal en el que se espera cumplirlos. Por último, para establecer la existencia de un derecho pecuniario, la Corte requiere que la persona que alega la violación satisfaga las condiciones impuestas por el derecho nacional para obtener el beneficio reclamado.

Dicho esto, sin embargo, es necesario subrayar que el margen de apreciación del Estado no es ilimitado, y que, en varios casos, la Corte Europea decidió que las medidas adoptadas por el Estado en cuestión constituyeron una injerencia injustificada en el disfrute del derecho de propiedad del peticionario. Veamos entonces qué criterios han empleado los órganos del sistema europeo para determinar la infracción del deber de respeto del derecho de propiedad en materia previsional.

Reducción que afecte de la sustancia del derecho

En su Informe final del caso *Müller v. Austria*¹⁰, la Comisión Europea sostuvo que “puede considerarse que una reducción sustancial del monto de una pensión constituye una afectación de la sustancia misma del derecho a recibir una pensión de vejez.” Cabe preguntarse, entonces, cuándo se produciría una reducción capaz de afectar la sustancia misma del derecho. Aunque la jurisprudencia europea no ofrece fórmulas matemáticas, al menos sugiere algunas pautas útiles para calificar la gravedad de la afectación. En este caso, la Comisión Europea decidió que la reducción de aproximadamente 3% de la pensión – que era la diferencia reclamada por el peticionario en el caso – no constituye una afectación de la sustancia del derecho. En el extremo opuesto, la Corte Europea decidió, en el caso *Kjartan Asmundsson v. Islandia*, que la supresión completa de un beneficio previsional por incapacidad laboral equivale a una injerencia injustificada en el derecho de propiedad de la víctima¹¹. Y en el caso *Wessels-Bergervoet v. Países Bajos*, aunque no relacionado directamente con la reducción del monto de un beneficio previsional, la Corte ofrece una pauta que, por analogía, puede ser significativa para determinar la afectación de la sustancia del derecho. En el caso, la Corte consideró que una diferencia de 38% entre la pensión recibida por la peticionante mujer y la que hubiera recibido, en las mismas condiciones, en caso de ser varón, constituye una diferencia de trato injustificada y discriminatoria¹². Podría argumentarse que ese porcentaje ofrece al menos una pauta de lo que significa una diferencia intolerable en materia previsional.

Discriminación y violaciones al principio de igualdad

En una serie de casos, la Corte Europea ha analizado alegaciones de discriminación o de afectaciones al principio de igualdad en relación con la protección derivada del derecho de propiedad aplicada a derechos previsionales. Me referiré a estos casos en el apartado 4, dedicado exclusivamente a planteos sobre discriminación y violaciones al principio de igualdad en la materia.

Violación de la cosa juzgada e incumplimiento de sentencias

Otro de los criterios empleados para determinar la afectación injustificada del derecho de propiedad es la falta de respeto, por parte del Estado, de sentencias judiciales firmes que fijan el monto de esos beneficios.

6 Ver Comisión Europea de Derechos Humanos, caso *X v. Países Bajos*, Comunicación No. 4130/69, decisión del 20 de julio de 1971, Colección 38, p. 9. En el mismo sentido, caso *Sra. X v. Países Bajos*, Comunicación No. 5763/72, decisión sobre admisibilidad del 18 de diciembre de 1973, Colección 45, p. 76.

7 Ver Corte Europea de Derechos Humanos, caso *Gaygusuz v. Austria*, Comunicación No. 17371/90, sentencia del 16 de septiembre de 1996, párr. 39-41. Ver también caso *Skorkiewicz v. Polonia*, Comunicación No. 39860/98, decisión sobre admisibilidad del 1 de junio de 1999, párr. 1; caso *Domalewski v. Polonia*, Comunicación No. 34610/97, decisión sobre admisibilidad del 15 de junio de 1999, párr. 2.

8 Ver Corte Europea de Derechos Humanos, caso *Willis v. Reino Unido*, Comunicación No. 36042/97, sentencia del 11 de junio de 2002, párr. 32-36.

9 Ver, por ejemplo, Corte Europea de Derechos Humanos, casos *Aunola v. Finlandia*, Comunicación No. 30517/96, decisión sobre admisibilidad del 15 de marzo de 2001, párr. 2; *Buchen v. República Checa*, Comunicación No. 36541/97, sentencia del 26 de noviembre de 2002, párr. 46; *Van den Bouwhuisen y Schuring v. Países Bajos*, Comunicación No. 44658/98, decisión sobre admisibilidad del 16 de diciembre de 2003; *Kjartan Asmundsson v. Islandia*, Comunicación No. 60669/00, sentencia del 12 de octubre de 2004, párr. 39; *Pravednaya v. Rusia*, Comunicación No. 69529/01, sentencia del 18 de noviembre de 2004, párr. 38; *Macovei y otros v. Moldova*, Comunicaciones Nos. 19253/03, 17667/03, 31960/03, 19263/03, 17695/03 y 31761/03, sentencia del 25 de abril de 2006, párr. 49; *Pearson v. Reino Unido*, Comunicación No. 8374/03, sentencia del 22 de agosto de 2006, párr. 21.

10 Ver Comisión Europea de Derechos Humanos, caso *Müller v. Austria*, Comunicación No. 5849/72, informe final del 1 de octubre de 1975, DR 1, párr. 32.

11 Ver Corte Europea de Derechos Humanos, caso *Kjartan Asmundsson v. Islandia*, Comunicación No. 60669/00, sentencia del 12 de octubre de 2004, párr. 45. Ver, en sentido similar, caso *Azinas v. Chipre*, Comunicación No. 56679/00, sentencia del 20 de junio de 2002, párr. 44 y 45, en la que la Corte sostuvo que la privación completa de una pensión contributiva como forma de castigo por la comisión de un delito es una medida desproporcionada y viola el Art. 1 del Protocolo No. 1 del Convenio Europeo.

12 Ver Corte Europea de Derechos Humanos, caso *Wessels-Bergervoet v. Países Bajos*, Comunicación No. 34462/97, sentencia del 4 de junio de 2002, párr. 52.

Así, por ejemplo, en el caso *Pravednaya v. Rusia*, la Corte Europea decidió que la aplicación retroactiva de una norma y la reapertura del caso a efectos de modificar un fallo judicial firme constituyó una interferencia injustificada sobre el derecho de propiedad del peticionario¹³. En otra serie de casos, relativos al cobro de compensaciones por enfermedades y accidentes de trabajo¹⁴, reajuste de pensiones¹⁵, y cobro de subsidios por maternidad¹⁶, la Corte decidió que la falta de cumplimiento por parte del Estado de sentencias que lo obligaban a pagar esos beneficios constituye también una violación al derecho de propiedad.

En suma, todos estos casos, la Corte consideró que la validez y el monto de un beneficio provisional decididos en una sentencia judicial firme forman parte del patrimonio del beneficiario.

2.2. Sistema Interamericano de Derechos Humanos

Aunque la experiencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en la materia es menor, también existen precedentes en el mismo sentido. En ese sistema, la protección del derecho de propiedad está afincada en el Artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Un primer antecedente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos resultó un paso en falso, afortunadamente corregido en actuaciones posteriores. En su Informe Final sobre el caso *Marzióni*, la Comisión Interamericana adoptó una noción sumamente estrecha de propiedad, rechazando la posible inclusión en ese concepto de una indemnización por accidente de trabajo¹⁷ – incluida, dicho sea de paso, entre las “ramas” de la seguridad social previstas por el Convenio No. 102 de la OIT¹⁸.

Sin embargo, la Comisión revisó su posición al respecto en el caso de los *Cinco Pensionistas v. Perú*, que fue finalmente sometido a la consideración de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El caso involucraba la modificación de los montos de pensiones establecidas por ley, y el incumplimiento del Estado peruano de sentencias judiciales que declaraban ilícita la reducción de las pensiones de los peticionarios, y determinaban el monto de las pensiones a pagar. La Corte Interamericana consideró que, una vez cumplidas las condiciones establecidas en la ley, la pensión era un derecho adquirido por las

13 Ver Corte Europea de Derechos Humanos, caso *Pravednaya v. Rusia*, Comunicación No. 69529/01, sentencia del 18 de noviembre de 2004, párr. 39-41.

14 Ver Corte Europea de Derechos Humanos, caso *Burdov v. Rusia*, Comunicación No. 59498/00, sentencia del 7 de mayo de 2002, párr. 40-41.

15 Ver Corte Europea de Derechos Humanos, caso *Makarova y otros v. Rusia*, Comunicación No. 7023/03, sentencia del 24 de febrero de 2005, párr. 31-33; caso *Plotnikov v. Rusia*, Comunicación No. 43883/02, sentencia del 24 de febrero de 2005, párr. 27-29.

16 Ver Corte Europea de Derechos Humanos, caso *Poznakhirina v. Rusia*, Comunicación No. 25964/02, sentencia del 24 de febrero de 2005, párr. 27-29.

17 Ver Comisión Interamericana de Derechos Humanos, caso *Marzióni v. Argentina*, Caso 11.673, Informe 39/96, 11 de octubre de 1996, especialmente párr. 29.

18 Ver Convenio No. 102 de la OIT, parte VI, Arts. 31-38.

LAS GARANTÍAS JUDICIALES DEL PROCESO SEGÚN LOS INSTRUMENTOS REGIONALES DE DERECHOS HUMANOS

- **Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales**

Art. 6: Derecho a un proceso equitativo

1. Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un Tribunal independiente e imparcial, establecido por la Ley, que decidirá los litigios sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil o sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra ella. La sentencia debe ser pronunciada públicamente, pero el acceso a la Sala de Audiencia puede ser prohibido a la prensa y al público durante la totalidad o parte del proceso en interés de la moralidad, del orden público o de la seguridad nacional en una sociedad democrática, cuando los intereses de los menores o la protección de la vida privada de las partes en el proceso así lo exijan o en la medida considerada necesaria por el Tribunal, cuando en circunstancias especiales la publicidad pudiera ser perjudicial para los intereses de la justicia.
- **Convención Americana sobre Derechos Humanos**

Art. 25: Protección Judicial

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados Partes se comprometen: a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

Art. 8: Garantías Judiciales

El texto del Art. 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos permite evitar las discusiones planteadas ante la Corte Europea de Derechos Humanos acerca del “carácter civil” de la disputa, ya que reconoce explícitamente su aplicabilidad a “la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”.

En este sentido, y ciñéndome únicamente a temas de derechos sociales, la Corte ha aplicado el Art. 8.1 a causas de índole laboral (en los casos *Baena y otros v. Panamá*, *Acevedo Jaramillo v. Perú* y *Trabajadores cesados del Congreso v. Perú*), y a procedimientos de reconocimiento de la personalidad jurídica y de titulación de la propiedad colectiva de la tierra de comunidades indígenas (en los casos *Awás Tingni v. Nicaragua*, *Yakye Axa v. Paraguay* y *Sawhoyamaya v. Paraguay*).

víctimas, y por ende quedó incorporado en su patrimonio y era objeto de protección a través del derecho de propiedad¹⁹. En consecuencia, la Corte decidió que la modificación arbitraria del monto de las pensiones (que alcanzó 78% de ese monto) constituía una violación del derecho de propiedad²⁰. Además la Corte, en sentido similar al de la jurisprudencia de la Corte Europea, decidió que la negativa del Estado a pagar las pensiones cuyo monto fue determinado por sentencias firmes constituyó una violación al derecho de propiedad consagrado por el Art. 21 de la Convención Americana²¹.

19 Ver Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Cinco Pensionistas v. Perú*, sentencia del 28 de febrero de 2003, párr. 102 y 103.

20 *Ibid*, párr. 109, 111-112, 116-118 y 121.

21 *Ibid*, párr. 113-115, 117, 118 y 121.

3. La protección del derecho a la seguridad social a través del derecho a las garantías judiciales y a un recurso judicial efectivo

Tanto la Corte Europea como la Corte Interamericana de Derechos Humanos han considerado afectaciones a beneficios de la seguridad social derivados de violaciones al debido proceso y a la obligación de proveer una tutela judicial efectiva ante la violación de derechos fundamentales.

3.1. Sistema Europeo de Derechos Humanos

La Corte Europea tiene una extensa jurisprudencia relativa a la aplicación del Art. 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que incluye una serie de casos referidos a derechos derivados de la seguridad social – incluyendo la asistencia social. Parte de las discusiones iniciales en la materia se han debido a la necesidad de interpretar el alcance del texto del referido Art. 6.1, que habla de “los litigios sobre... derechos y obligaciones de carácter civil.”

Así, en el caso *Feldbrugge*, la Corte discutió la aplicabilidad del Art. 6.1 a una disputa en la que se discutía la continuidad del pago de beneficios por enfermedad laboral derivados de un esquema de seguro de salud de carácter público. La Corte, tomando en consideración una serie de factores – entre ellos, el carácter económico y personal del derecho, su vinculación con el contrato de trabajo, y su analogía con los esquemas de seguro privado – decidió que a efectos del Art. 6.1 podía considerársela una disputa de carácter civil²². En el caso *Deumeland*, la peticionante reclamaba el pago de una pensión suplementaria de viudez, dado el fallecimiento de su marido en un accidente de trabajo. A partir de los criterios señalados en el caso anterior, la Corte llegó a la conclusión de que la disputa podía considerarse de carácter civil, y por ende el Art. 6.1 era de aplicación al caso²³.

En el caso *Salesi*, la Corte debió considerar la aplicabilidad del Art. 6.1 a un procedimiento de determinación de la procedencia de un subsidio mensual por discapacidad. A diferencia de los casos *Feldbrugge* y *Deumeland*, en los que el tipo de beneficio estaba ligado directa o indirectamente a una relación laboral, y a un esquema de carácter contributivo, en este caso el beneficio era financiado enteramente por fondos públicos – de modo que el caso salía de la esfera de la noción estricta de “seguridad social”, para adentrarse en la esfera de la “asistencia o ayuda social”²⁴. La Corte indicó que:

Ciertamente, existen diferencias entre las dos [la asistencia social y la seguridad social], pero estas no pueden considerarse fundamentales en el presente estado de desarrollo del derecho de la seguridad social. Esto se justifica de seguirse, en relación con el derecho a recibir beneficios de la asistencia social, la opinión que emerge de las dos sentencias citadas [*Feldbrugge* y *Deumeland*], es decir, que la intervención del Estado no es suficiente para decidir que el Art. 6.1 no es aplicable.

Como en los dos casos citados anteriormente, otras consideraciones militan en favor de la aplicabilidad del Art. 6.1 al presente caso. La más importante consiste en el hecho de que, pese a los rasgos de derecho público señalados por el Gobierno, la Sra. Salesi no fue afectada en sus relaciones con autoridades administrativas que, actuando como tales, ejercieran facultades discrecionales; ella sufrió una interferencia en sus medios de subsistencia, cuando reclamaba un derecho individual, de naturaleza económica, que derivaba de reglas específicas establecidas por una ley que da efecto a la Constitución²⁵.

22 Ver Corte Europea de Derechos Humanos, caso *Feldbrugge v. Países Bajos*, Comunicación No. 8562/79, sentencia del 29 de mayo de 1986, párr. 26-40, en especial párr. 36-40.

23 Ver Corte Europea de Derechos Humanos, *Deumeland v. Alemania*, Comunicación No. 9384/81, sentencia del 29 de mayo de 1986, párr. 60-74, en especial párr. 71-74.

24 Ver Corte Europea de Derechos Humanos, caso *Salesi v. Italia*, Comunicación No. 13023/87, sentencia del 26 de febrero de 1993, párr. 17-19.

25 *Ibid.*, párr. 19.

La Corte decidió, entonces, que no existían razones para distinguir el caso con lo decidido en *Feldbrugge* y *Deumeland*, y consideró aplicable el Art. 6.1 a la situación bajo examen.

Dados estos y otros antecedentes, en casos posteriores las disputas sobre la aplicabilidad del Art. 6.1 a cuestiones relacionadas con la seguridad social quedaron prácticamente zanjadas. La Corte aplicó el Art. 6.1 al procedimiento de cobro de compensaciones por accidentes y enfermedades laborales²⁶, reajuste de pensiones²⁷, cobro de subsidios por maternidad²⁸ y cobro de renta vitalicia de un fondo de retiro²⁹.

Resuelta la cuestión de la aplicabilidad del Art. 6.1 a procedimientos relativos a la determinación de beneficios (y contribuciones) de la seguridad social, veamos entonces qué componentes del derecho a un juicio justo y a las garantías del debido proceso aplicó la Corte Europea a las causas que interesan aquí. Esto, sin perjuicio de la aplicabilidad de otros elementos componentes de esa garantía desarrollados en la jurisprudencia del tribunal³⁰.

Igualdad de armas³¹ y carácter público y oral del procedimiento

En algunos de los casos mencionados, la disputa versaba sobre el respeto del principio de igualdad de armas, inherente a la noción de debido proceso, en especial durante la etapa administrativa del procedimiento – que constituye una etapa habitual en numerosos sistemas de seguridad social, antes quedar allanada la vía judicial.

En el citado caso *Feldbrugge*, la Corte decidió que el procedimiento para determinar la continuación del pago de beneficios por enfermedad laboral no garantizó a la peticionante el derecho a ser oída, ni a presentar alegatos por escrito, ni a consultar y objeto la prueba que obraba en el expediente³². La Corte también consideró que el procedimiento limitaba seriamente el derecho de la peticionante a cuestionar la decisión de la junta médica que decidió su caso³³. Por ende, la Corte estimó que el Estado había violado el Art. 6.1 del Convenio Europeo.

26 Ver Corte Europea de Derechos Humanos, caso *Burdov v. Rusia*, Comunicación No. 59498/00, sentencia del 7 de mayo de 2002, párr. 34-38.

27 Ver Corte Europea de Derechos Humanos, caso *Pravednaya v. Rusia*, Comunicación No. 69529/01, sentencia del 18 de noviembre de 2004, párr. 24-34; caso *Makarova y otros v. Rusia*, Comunicación No. 7023/03, sentencia del 24 de febrero de 2005, párr. 26-30; caso *Plotnikov v. Rusia*, Comunicación No. 43883/02, 24 de febrero de 2005, párr. 22-26.

28 Ver Corte Europea de Derechos Humanos, caso *Poznakhirina v. Rusia*, Comunicación No. 25964/02, sentencia del 24 de febrero de 2005, párr. 22-26.

29 Ver Corte Europea de Derechos Humanos, caso *Macovei y otros v. Moldova*, Comunicaciones Nos. 19253/03, 17667/03, 31960/03, 19263/03, 17695/03 y 31761/03, sentencia del 25 de abril de 2006, párr. 39-46.

30 Sobre el punto, ver Abramovich y Courtis, *op. cit.*, p. 184-192.

31 El principio de igualdad de armas exige a los órganos judiciales que se conceda el mismo trato a las partes que intervienen en el proceso.

32 Ver Corte Europea de Derechos Humanos, caso *Feldbrugge v. Países Bajos*, Comunicación No. 8562/79, sentencia del 29 de mayo de 1986, párr. 44.

33 *Ibid.*, párr. 45-46.

Plazo razonable

Uno de los componentes de las nociones de juicio justo y de debido proceso invocadas en el contexto de procedimientos relativos a la seguridad social es el derecho del justiciable a obtener una decisión que ponga fin a la disputa en un plazo razonable. Este principio es particularmente importante en materia de seguridad social, dado el carácter alimentario que poseen sus beneficios.

En el caso *Deumeland*, por ejemplo, la Corte decidió que la duración del procedimiento de determinación del beneficio reclamado (diez años, siete meses y tres semanas) era violatoria del principio del plazo razonable consagrado por el Art. 6.1 del Convenio Europeo³⁴. La Corte subrayó que los casos sobre seguridad social requieren una “particular diligencia”³⁵.

Respeto de la cosa juzgada y cumplimiento de sentencias

La Corte también ha aplicado a casos relativos a beneficios de la seguridad social la obligación estatal de respeto a la cosa juzgada, y ha decidido en una cantidad apreciable de casos que el Estado ha violado el Art. 6.1 por el incumplimiento de sentencias que lo obligaban a pagar beneficios según el monto fijado judicialmente, o por el desconocimiento de sentencias firmas a través del establecimiento de medios de reabrir y reexaminar causas ya decididas.

En varios casos, la Corte Europea ha subrayado expresamente que la alegación de falta de recursos por parte del Estado no constituye una excusa para incumplir con una deuda establecida judicialmente³⁶.

3.2. Sistema Interamericano de Derechos Humanos

A su vez, la Corte Interamericana ha aplicado, en el caso de los *Cinco Pensionistas v. Perú*, el Art. 25 (derecho a la protección judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos al procedimiento de reclamo de reajuste de pensiones de los peticionantes³⁷. Aunque los representantes de las víctimas habían invocado también el Art. 8.1 de la Convención Americana (equivalente al Art. 6.1 del Convenio Europeo), la Corte se negó a considerar la cuestión, por falta de prueba suficiente en el expediente. En el caso, la Corte tuvo la oportunidad de considerar el incumplimiento por parte del Estado de sentencias judiciales que obligaban al Estado a pagar las pensiones de acuerdo a lo reclamado por los peticionantes. En sentido similar a su par europea,

34 Ver Corte Europea de Derechos Humanos, *Deumeland v. Alemania*, Comunicación No. 9384/81, sentencia del 29 de mayo de 1986, párr. 76-90.

35 *Ibid.*, párr. 90.

36 Ver Corte Europea de Derechos Humanos, caso *Burdov v. Rusia*, Comunicación No. 59498/00, sentencia del 7 de mayo de 2002, párr. 35; caso *Makarova y otros v. Rusia*, Comunicación No. 7023/03, sentencia del 24 de febrero de 2005, párr. 27; caso *Poznakhirina v. Rusia*, Comunicación No. 25964/02, sentencia del 24 de febrero de 2005, párr. 23; caso *Plotnikov v. Rusia*, Comunicación No. 43883/02, 24 de febrero de 2005, párr. 23.

37 Ver Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso de los *Cinco Pensionistas v. Perú*, sentencia del 28 de febrero de 2003, párr. 127-141.

aunque sobre la base de una calificación jurídica distinta, la Corte Interamericana decidió que el incumplimiento del Estado peruano de las sentencias judiciales que ordenaban pagar las pensiones de acuerdo a las pretensiones de los reclamantes, durante un período de ocho años, constituyó una violación al derecho a la tutela judicial efectiva³⁸.

4. La protección del derecho a la seguridad social a través del principio de igualdad y de la prohibición de discriminación

Una tercera vía de protección del derecho a la seguridad social a través de instrumentos de derechos humanos que permiten la presentación de comunicaciones o peticiones consiste en la articulación de planteos basados sobre la violación del principio de igualdad y de la prohibición de discriminación. La estrategia está dirigida, en estos casos, a denunciar la existencia de distinciones injustificadas o discriminatorias relacionadas con la seguridad social – por ejemplo, en términos de condiciones para acceder a un determinado beneficio, o de monto de los beneficios. Cabe señalar que esta estrategia ha tenido acogida también en tribunales nacionales de distintas jurisdicciones del mundo³⁹.

En algunos instrumentos internacionales de derechos humanos – como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)⁴⁰ y la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁴¹ – las cláusulas que consagran el derecho a la igual protección de la ley y la prohibición de discriminación son de carácter general, y por ende también son aplicables a derechos y otras normas no contenidas en la lista de derechos consagrados por el propio instrumento. De modo que esas disposiciones son directamente invocables en caso de afectaciones al principio de igualdad y a la prohibición de discriminación por la legislación provisional, o por la práctica de los órganos encargados de aplicarla.

Otros instrumentos, como el Convenio Europeo de Derechos Humanos, limitan la aplicación de la disposición que consagra el principio de igualdad y la prohibición de discriminación a los derechos establecidos en el propio instrumento⁴² – de modo que,

en estos casos, para efectuar planteos vinculados con la seguridad social es necesario relacionar esta cláusula con la presunta afectación de un derecho protegido por el Convenio Europeo o por sus Protocolos Adicionales.

Veamos cómo se ha vinculado el principio de igualdad y no discriminación en relación a la seguridad social en los distintos sistemas de protección de los derechos humanos.

4.1. Sistema Universal de Derechos Humanos

En el marco del Sistema Universal de protección de los Derechos Humanos, el Comité de Derechos Humanos – órgano de supervisión del cumplimiento del PIDCP – ha tenido en varios casos la oportunidad de considerar alegaciones sobre la violación del principio de igualdad y de la prohibición de discriminación.

En dos casos ya clásicos de su jurisprudencia, *Zwaan de Vries v. Países Bajos*⁴³ y *Broeks v. Países Bajos*⁴⁴, el Comité decidió que la legislación holandesa sobre compensaciones por desempleo discriminaba a las mujeres casadas, dado que les imponía condiciones para su otorgamiento no requeridas para el caso de los hombres casados en la misma situación. El Comité sostuvo que el tratamiento diferente sobre la base del género constituía una violación del Art. 26 del PIDCP.

En un caso reciente, el Comité decidió nuevamente en ese sentido, esta vez en relación con diferencias establecidas en la legislación colombiana relativas a la sustitución o derivación de una pensión. El Comité consideró que la distinción efectuada sobre la base de la orientación sexual del peticionario – pareja del derechohabiente fallecido – era discriminatoria, ya que la ley protegía a la concubina o concubino de distinto sexo, pero no a las parejas del mismo sexo⁴⁵.

4.2. Sistema Europeo de Derechos Humanos

La Corte Europea de Derechos Humanos ha analizado una serie de casos de alegaciones de discriminación, o de afectaciones al principio de igualdad, en relación con la protección derivada del derecho de propiedad aplicada a derechos previsionales. La Corte ha señalado que la protección de la propiedad establecida en el Art. 1 del Protocolo Adicional No. 1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos no significa un derecho a adquirir propiedad, ni establece ninguna restricción a la libertad del Estado de decidir si quiere establecer algún tipo de esquema de seguridad social, ni de elegir el tipo y el monto de los beneficios de tal esquema. Sin embargo, si el Estado decide crear un sistema que establece beneficios o pensiones, debe hacerlo de manera compatible con el Artículo 14 del Convenio Europeo – es decir,

respetando el principio de igualdad y la prohibición de discriminación⁴⁶.

En el caso *Stec y otros v. Reino Unido*, los peticionantes alegaban que el establecimiento de la edad de jubilación como límite al pago de una compensación por accidente de trabajo era discriminatoria, ya que Inglaterra mantiene edades de jubilación distinta para varones y mujeres (65 años para varones, 60 para mujeres)⁴⁷. La Corte analizó separadamente las dos cuestiones: en primer lugar, consideró que vincular el pago de la compensación por accidente de trabajo con el período de actividad laboral, y establecer como límite la edad de jubilación tenía un propósito legítimo y era por ende razonable. A continuación, consideró la diferencia en la edad de jubilación en relación con el género. Sobre este punto, la Corte afirma que la diferencia de edades jubilatorias para varones y mujeres fue originalmente justificada como una medida destinada a corregir las desigualdades de hecho entre varones y mujeres, y por ende podría haber sido considerada razonable. La diferencia de tratamiento debería cesar, sin embargo, cuando las condiciones sociales se hubieran modificado de tal modo que las mujeres no fueran perjudicadas por la mayor brevedad de su vida laboral.

Sin embargo, la Corte señala que este cambio social ha sido gradual, y que no puede determinarse un momento exacto en el tiempo en el que la medida diferencial se haya vuelto desproporcionada. La Corte señala que el Estado ha adoptado medidas para corregir la diferencia de tratamiento, estableciendo un esquema de acercamiento gradual y por etapas, luego de la realización de una consulta nacional. La Corte concluye que, dada la justificación original de la diferencia de tratamiento y el carácter gradual del cambio de la posición social y económica de la mujer, las medidas y el esquema temporal elegido por el Estado para igualar las edades jubilatorias no eran tan manifiestamente irrazonables como para exceder el amplio margen de apreciación con el que cuenta en estas materias. Por ende, considera que no existió violación al Artículo 14 de la Convención, en relación con el Art. 1 del Protocolo No. 1.

En otros dos casos, la Corte Europea consideró distinciones legales para el otorgamiento de beneficios de la seguridad social fundadas sobre el origen nacional de la víctima (que, cabe recordar, es una de las bases de discriminación prohibidas por el Art. 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos).

En el caso *Gaygusuz v. Austria*, la Corte tuvo la oportunidad de analizar la compatibilidad con la prohibición de discriminación de la regulación austríaca para el otorgamiento de un beneficio social de emergencia para casos de agotamiento del seguro de desempleo⁴⁸. El peticionario cumplía

38 *Ibid*, en especial párr. 133-138 y 141.

39 Ver, por ejemplo, Corte Constitucional sudafricana, caso *Khosa y otros v. Ministerio de Desarrollo Social y otros*, 2004 (6) SA 505 (CC), 4 de marzo de 2004 (discriminación en el acceso a beneficios de la seguridad social por razón del origen nacional); Tribunal Constitucional español, sentencias 103/83, del 22 de noviembre de 1983 (discriminación de los varones con respecto a las mujeres, en materia de pensiones de viudez) y 116/87 del 9 de Julio de 1987 (distinción injustificada entre categorías de trabajadores para efectos previsionales); Corte Constitucional italiana, sentencia No. 184 de 1983 (distinción injustificada entre beneficiarios de pensiones de invalidez con respecto a los beneficiarios de pensiones de vejez, en relación a exenciones de gastos de salud).

40 Ver Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Art. 26.

41 Ver Convención Americana sobre Derechos Humanos, Art. 24.

42 Ver Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, Art. 14. Cabe puntualizar que el Protocolo No. 12 del Convenio Europeo de Derechos Humanos extiende la aplicación de la prohibición de discriminación a todo derecho establecido por la ley (cfr. Art. 1, Protocolo No. 12 del Convenio Europeo de Derechos Humanos). Sin embargo, ese Protocolo ha recibido aún pocas ratificaciones (15, en agosto de 2007).

43 Ver Comité de Derechos Humanos, caso *Zwaan de Vries v. Países Bajos*, Comunicación No. 182/1984, dictamen del 9 de abril de 1987.

44 Ver Comité de Derechos Humanos, caso *Broeks v. Países Bajos*, Comunicación No. 172/1984, dictamen del 9 de abril de 1987.

45 Ver Comité de Derechos Humanos, caso *X v. Colombia*, Comunicación No. 1361/2005, dictamen del 14 de mayo de 2007.

46 Ver Corte Europea de Derechos Humanos, caso *Stec y otros v. Reino Unido*, Comunicaciones Nos. 65731/01 y 65900/01, decisión sobre admisibilidad del 6 de julio de 2005, párr. 54 y 55 y sentencia del 12 de abril de 2006, párr. 53.

47 Ver Corte Europea de Derechos Humanos, caso *Stec y otros v. Reino Unido*, sentencia del 12 de abril de 2006, Comunicaciones Nos. 65731/01 y 65900/01, párr. 54-66.

48 Ver Corte Europea de Derechos Humanos, caso *Gaygusuz v. Austria*, Comunicación No. 17371/90, sentencia del 16 de septiembre de 1996, párr. 33-51.

con todas las condiciones para acceder al beneficio – entre ellas, la de haber hecho aportes al fondo del seguro de desempleo – salvo con la de ser nacional austríaco. La Corte rechazó los argumentos del gobierno, y decidió que la distinción sobre la base de la nacionalidad carecía de justificación objetiva y razonable y que por ende era discriminatoria. En el caso *Koua Poirrez v. Francia*, el peticionante – una persona discapacitada originaria de Côte d'Ivoire – impugnaba la denegación de un subsidio por discapacidad, del cual fue excluido también por razón de su origen nacional. Nuevamente, la Corte decidió que la distinción sobre la base de la nacionalidad carecía de justificación objetiva y razonable y era por ende discriminatoria, violando el Art. 14 del Convenio Europeo en relación con el Art. 1 del Protocolo No. 1⁴⁹.

5. Consideraciones finales

A través del recuento jurisprudencial reseñado se ha demostrado que una cantidad no despreciable de aspectos del derecho a la seguridad social ha sido captada por tribunales y órganos internacionales de derechos humanos a través de su interconexión con otros derechos y principios.

Al respecto resulta relevante evaluar el grado de cobertura que ofrecen estas formas de protección indirecta, para determinar qué agregaría la justiciaabilidad directa del derecho a la seguridad social en el ámbito internacional⁵⁰.

En relación con los aspectos del derecho a la seguridad social captados por las formas de protección indirecta ilustradas en este trabajo, debe decirse que éstas incluyen tanto aspectos sustantivos como procedimentales.

Desde el punto de vista sustantivo, la protección a través del derecho de propiedad ha resultado útil para tutelar el interés de acceder a beneficios de la seguridad social ya establecidos normativamente, de asegurar su cobro o percepción, y de mantener su integridad. Este tipo de protección resulta particularmente importante en aquellos Estados en los que el establecimiento de un régimen de seguridad social es amplio y está suficientemente disciplinado desde el punto de vista normativo. En este sentido, aún en el caso de beneficios de carácter no contributivo, el grado de tutela será mayor en la medida en que las condiciones de acceso al beneficio estén claramente establecidas en la ley y, por lo contrario, menor cuando su otorgamiento quede librado en algún grado a la discrecionalidad de las autoridades – hecho que, lamentablemente, sigue siendo la regla en materia de asistencia social en muchos países, incluyendo los de América Latina.

49 Ver Corte Europea de Derechos Humanos, caso *Koua Poirrez v. Francia*, Comunicación No. 40892/98, sentencia del 30 de septiembre de 2003, párr. 46-49.

50 Además de los mecanismos mencionados en el apartado 2, cabe recordar que se está desarrollando en estos momentos una negociación en el ámbito de Naciones Unidas, a efectos de adoptar un Protocolo Facultativo PIDESC. El PIDESC incluye el derecho a la seguridad social en su Art. 9. Para abundar sobre este proceso, pueden consultarse los siguientes sitios web: <www.ohchr.org/english/issues/escr/intro.htm> y <www.opicescr-coalition.org>.

En lo que hace a la protección de la integridad de los beneficios, esta no es absoluta, sino relativa, y otorga al Estado un margen de apreciación para efectuar modificaciones en tanto persiga fines legítimos y las medidas adoptadas sean proporcionales. La tutela establece, sin embargo, algunos límites a este margen de apreciación, que son fundamentalmente el respeto por la sustancia del derecho – dicho en otros términos, la razonabilidad de la restricción o limitación – y el respeto de las decisiones judiciales que ponen fin a una disputa.

La protección sustantiva es complementada por el principio de igualdad y la prohibición de discriminación. El empleo de estos principios permite algún grado de control sobre las normas que establecen beneficios, en especial en aquellos casos en los que el Estado haya efectuado distinciones fundadas sobre las denominadas “categorías sospechosas” – como la raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica y nacimiento, por citar las establecidas expresamente en el Art. 2.1 del PIDCP, en el Art. 3 del PIDESC, y en el Art. 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aunque cabe aclarar que la lista no es exhaustiva⁵¹.

La protección por vía del principio de igualdad y de la prohibición de discriminación puede tener algún “efecto aditivo”, es decir, extender un beneficio existente a una categoría de beneficiarios originariamente excluidos de él. Pero es necesario subrayar que para que este tipo de protección pueda ponerse en funcionamiento, es necesario que el beneficio ya exista en alguna medida. Aunque podría imaginarse una interpretación más vigorosa de la prohibición de discriminación – que exija, por ejemplo, la creación de beneficios como medida de acción afirmativa necesaria para prevenir o erradicar la discriminación – la jurisprudencia comentada aún no ha avanzado en esa dirección.

En cuanto a la protección procedimental – que, como hemos visto, abarca distintos aspectos de las garantías del debido proceso y del derecho a la tutela judicial efectiva – es oportuno señalar que también presupone la existencia de beneficios establecidos normativamente o de procedimientos orientados a su creación, que constituyan el objeto de la disputa.

Cabe delimitar, por contraste, aquellos aspectos del derecho a la seguridad social que resultan mal captados o excluidos de estos tipos de protección indirecta, y que se verían mecanizados por el establecimiento y desarrollo de mecanismos de justiciaabilidad directa de ese derecho.

Sintéticamente, podría decirse que la justiciaabilidad directa del derecho a la seguridad social en el ámbito internacional podría ofrecer algunos criterios sustantivos suplementarios, a partir de los cuales considerar la acción y, en especial, las omisiones del Estado en el establecimiento de beneficios de la seguridad social. En este sentido, una *clara determinación de las contingencias que deberían ser cubiertas* ofrecería un

51 La enumeración del Art. 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos es similar: “razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento”, además de la fórmula residual “o cualquier otra situación”.

parámetro importante para detectar incumplimientos y lagunas en la materia.

Un segundo aspecto que cabría considerar es el *establecimiento de parámetros de adecuación o suficiencia de los beneficios* – noción que se refleja en parte en las ideas de “contenido mínimo”, “contenido esencial”, “mínimo vital o existencial” o “nivel esencial de las obligaciones”⁵². El desafío de esta noción es la de ligar la acción positiva del Estado en la materia con parámetros mensurables, en relación – como mínimo – con el costo de la vida o de la satisfacción de necesidades básicas o alimentarias.

Un tercer aspecto que podría agregar la justiciaabilidad directa del derecho a la seguridad social estaría destinado a reforzar la protección ofrecida por el derecho de propiedad, específicamente en el ámbito social. Se trata de la denominada *prohibición de regresividad* o prohibición de retroceso en materia de derechos sociales⁵³. De acuerdo con este principio, derivado de la obligación de desarrollo progresivo de los derechos sociales⁵⁴, el Estado no puede empeorar el contenido ya reconocido de esos derechos. Si bien la prohibición no es absoluta, ella invierte la carga de justificación – poniéndola en cabeza del Estado – y agrava el estándar de justificación de las medidas deliberadamente regresivas. La prohibición de regresividad estrecharía el margen a disposición del Estado para justificar, por ejemplo, restricciones a la propiedad cuando se trate de restricciones o limitaciones a derechos sociales ya existentes.

Dicho esto, y con el fin de no generar expectativas infundadas, es necesario recordar también que las obligaciones sustantivas del Estado en materia de seguridad social están mediadas por la noción de “margen de apreciación” del Estado en el campo de la política económica y social, de modo que la protección suplementaria sugerida – en especial tratándose de protección en el ámbito internacional – funcionará en mayor medida cuando más grave y notoria sea la violación. ■

52 Sobre esta noción, puede verse, en general, Eide, A. (1989). “Realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Estrategia del nivel mínimo”, en Revista de la Comisión Internacional de Juristas, No. 43, p. 46-60; Chapman, A. y Russell, S. (2002). “Introduction”, en Chapman, A. y Russell, S. (eds.), *Core Obligations: Building a Framework for Economic, Social and Cultural Rights*. Amster: Intersentia, p. 1-19. En particular, sobre su aplicación al derecho a la seguridad social, ver Lamarque, L. (2002). “The Right to Social Security in the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights”, en Chapman y Russell (eds.), *ibid.*, p. 87-114.

53 Para ampliar sobre la prohibición de regresividad, ver los trabajos recopilados en Courtis, C. (2006). *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*. Buenos Aires: Ed. del Puerto/CEADAL-CELS.

54 Consagrada, entre otros instrumentos, en el Art. 2.1 del PIDESC, en el Art. 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el Art. 1 del Protocolo de San Salvador.

Salud sexual y reproductiva: Un derecho de mujeres y hombres

Cada minuto muere una mujer por causas derivadas del embarazo, y entre 125 millones y 200 millones de personas desearían tener la capacidad para controlar su fertilidad, pero no utilizan anticonceptivos. Si tuvieran a su alcance suficientes métodos anticonceptivos, se salvarían 1,5 millones de vidas cada año. Si bien en 1994 los jefes de Estado adoptaron el Plan de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, los fondos destinados a la salud y los derechos sexuales y reproductivos siguen ocupando un lugar secundario en el ámbito nacional e internacional. En todo el mundo se adoptaron distintas políticas, pero muchos gobiernos aún no se convencen de las importantes consecuencias económicas que puede generar un buen sistema de atención de la salud sexual y reproductiva.

Joyce Haarbrink
Marie Stopes International

La concepción de la seguridad social no está limitada a las pensiones sino que también abarca la educación, la salud, el empleo y otras esferas de la vida. Existe una seria preocupación por la situación dramática creada por la epidemia de VIH/sida en África. La salud y los derechos sexuales y reproductivos forman parte de la concepción de seguridad social desde una perspectiva basada en los derechos.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) define la salud reproductiva como una condición de bienestar físico, mental y social en los aspectos relativos al sistema reproductivo en todas las etapas de la vida. La salud reproductiva implica que las personas puedan tener una vida sexual satisfactoria y segura, la capacidad de tener hijos y la libertad de decidir si quieren tenerlos, cuándo y con qué frecuencia. En esta última condición está implícito el derecho de hombres y mujeres de estar informados y tener acceso a métodos de regulación de la fertilidad de su preferencia que sean seguros, eficaces, asequibles y aceptables, y el derecho a acceder a servicios de salud adecuados que permitan a la mujer llevar a término su embarazo y dar a luz de forma segura.

Todos los hombres y las mujeres tienen derecho a una serie de derechos humanos fundamentales entre los que figuran los derechos a la vida y a la salud, el derecho a la igualdad y a la no discriminación, el derecho a no ser objeto de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, el derecho a la dignidad y el derecho a la información. Sin embargo, en muchas partes del mundo la mujer no tiene garantizados esos derechos. Es maltratada, violada, estigmatizada, se la deja librada a su propia suerte y se la ignora políticamente. A menudo no se reconocen sus derechos sexuales y reproductivos, y mucho menos se toman medidas al respecto a escala gubernamental, regional o comunitaria. Sin embargo, si la mujer tiene libertad para decidir el número de hijos así como el tiempo que media entre uno y otro, y si tiene acceso a los medios de subsistencia y a una vida sexual saludable y

satisfactoria, la economía y la estructura social de un país sólo se beneficiarán.

Del control demográfico al derecho a la salud sexual y reproductiva

En la década de 1980 y principios de 1990, la salud sexual y reproductiva estaba estrechamente relacionada con el impacto del crecimiento demográfico. Esto cambió en 1994, cuando 179 jefes de Estado y de gobierno se reunieron en El Cairo en ocasión de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD) y adoptaron un Programa de Acción. Los signatarios acordaron que los gobiernos deberían satisfacer las necesidades de planificación familiar de su población lo antes posible, a más tardar para el año 2015, y deberían tratar de proporcionar acceso universal a una gama completa de métodos seguros y fiables de planificación familiar. También reconocieron que los varones y las mujeres tienen el derecho de estar informados y tener acceso a métodos de planificación familiar de su preferencia que sean seguros, eficaces, asequibles y aceptables, en tanto no sean contrarios a la ley¹.

Esta decisión fue un hito para las cuestiones demográficas, ya que la política evolucionó del "control demográfico" al reconocimiento del *derecho* de hombres y mujeres a una vida sexual saludable y satisfactoria².

En 1999, el 21er periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas revisó el Programa de Acción de la CIPD y adoptó las medidas claves para seguir ejecutándolo, destacando los vínculos entre la salud y los derechos sexuales y reproductivos (SDSR) y el crecimiento económico, el medio ambiente, la educación, la equidad y la igualdad. Se invitó a los gobiernos a acelerar con urgencia la ejecución del Programa de Acción de la CIPD y a movilizar los recursos financieros estimados que se habían acordado para su puesta en práctica.

En 2007, 13 años después de que el Programa de Acción de la CIPD otorgara a las mujeres el derecho a estar informadas en materia de SDSR y a tener acceso a métodos integrales de planificación

familiar de su elección, en muchas partes del mundo todavía no pueden ejercer sus derechos sexuales y reproductivos y sufren las consecuencias:

- Cada minuto muere una mujer por causas relacionadas con el embarazo; esto significa que todos los años hay 529.000 muertes, 68.000 de las cuales son el resultado de abortos inseguros.
- 300 millones de mujeres del mundo en desarrollo sufren actualmente enfermedades de corto o largo plazo a consecuencia de embarazos y partos³.
- Entre 125 y 200 millones de personas querrían poder controlar su fertilidad, pero no utilizan anticonceptivos⁴ ("necesidades no satisfechas"). Si se pudiera acceder de manera suficiente a los anticonceptivos se salvarían anualmente 1,5 millones de vidas⁵.
- Más de la mitad de las mujeres del mundo en desarrollo entre 15 y 49 años – aproximadamente 705 millones de mujeres en total – corren el riesgo de quedar embarazadas sin haberlo querido.
- Un tercio de las mujeres dan a luz a la edad de 20 años o menos; sus bebés tienen 1,5 veces más posibilidades de morir dentro del primer año de edad que los bebés nacidos de madres de más edad.
- Se estima que cada año dan a luz 2,2 millones de mujeres embarazadas infectadas con VIH/sida. Aproximadamente 700.000 recién nacidos contraen VIH/sida de sus madres durante el embarazo, el trabajo de parto, el parto o el amamantamiento⁶.

1 Programa de Acción de la CIPD, Capítulo VII.

2 *Ibid*, Capítulo XIII.

3 OMS (2005). *Informe sobre la salud en el mundo 2005. ¡Cada madre y cada niño contarán!*

4 Informe de las audiencias del All Party Parliamentary Group (Grupo parlamentario con representación de todos los partidos) sobre Población, Desarrollo y Salud Reproductiva: "Return of the Population Growth Factor: Its Impact upon the Millennium Development Goals". Londres, enero de 2007.

5 UNFPA y Alan Guttmacher Institute (2003). "Adding It Up: The Benefits of Investing in Sexual and Reproductive Health Care".

6 OMS (2004). *Informe sobre la salud en el mundo 2004. Cambiemos el rumbo de la historia.*

Una de las razones de esta situación es que prácticamente no hay fondos para apoyar a la SDRS. En 1999, el Programa de Acción de la CIPD calculó que su implementación costaría USD 17.000 millones en 2000, USD 18.500 millones en 2005 y USD 21.700 millones en 2015. Se invitó a los donantes a contribuir con un tercio de esta cifra, mientras que los países en desarrollo aportarían los dos tercios restantes con cargo a fuentes nacionales⁷. Sin embargo, hasta ahora no se han alcanzado las metas de financiamiento indicadas por el Programa de Acción y de hecho la financiación para la SDRS ha bajado. A fines de la década de 1990 la pandemia del VIH/sida captó la atención mundial y se desviaron flujos de financiamiento de la SDRS para dar respuesta al VIH/sida⁸.

En 2000, 189 jefes de Estado y de gobierno se comprometieron con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Si bien los ODM incluyen la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, la reducción de la mortalidad infantil, el mejoramiento de la salud materna y el combate del VIH/sida, la malaria y otras enfermedades, la SDRS no se menciona en absoluto. Sin embargo, la SDRS tiene impacto prácticamente en todos los ODM⁹.

Por lo tanto, resulta claro que la SDRS tiene un papel importante a cumplir en el logro del objetivo primario de los ODM: erradicar la pobreza. Esto fue reconocido en la Cumbre Mundial de 2005, cuando los participantes se comprometieron a lograr el acceso universal a la salud reproductiva para 2015. Propusieron un nuevo objetivo en materia de salud reproductiva en el marco del ODM 5. Sin embargo, esta nueva meta todavía no ha finalizado debido a las discusiones existentes en torno a identificar indicadores adecuados. Esto indica que la SDRS sigue siendo un tema polémico.

La Unión Africana: un esfuerzo continental por la salud y los derechos sexuales y reproductivos

En vista de lo anterior, es reconfortante ver que los países de la Unión Africana han reconocido la necesidad de avanzar y adoptar medidas para garantizar el acceso de sus ciudadanos al cuidado de la salud sexual y reproductiva, lo que significa un reconocimiento tácito de que la Unión Africana comprende que la pobreza no puede ser erradicada si no se aborda la SDRS.

7 Programa de Acción de la CIPD, Capítulo XIII.

8 Informe de las audiencias del All Party Parliamentary Group, *op. cit.*

9 Ver también sitio Web de la ONU sobre ODM "Key Facts and Figures on Sexual and Reproductive Health" (sólo en inglés) y UNFPA, "Reducing Poverty and Achieving the Millennium Development Goals".

OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

- ODM 1: **Erradicar la pobreza extrema y el hambre:** los elevados niveles de fertilidad contribuyen directamente a la pobreza reduciendo la capacidad de la mujer de contribuir al ingreso familiar, diluyendo la parte destinada a la educación de los hijos (en particular las niñas) y a su salud, y aumentando la desnutrición en la medida que hay más bocas para alimentar.
- ODM 2: **Lograr la enseñanza primaria universal:** Las familias menos numerosas, y con hijos más espaciados entre sí, pueden invertir más recursos en la educación de cada uno de ellos.
- ODM 3: **Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer:** Las mujeres que pueden planificar el momento de procrear o la cantidad de hijos que desean tener gozan de mayores oportunidades para desarrollarse socialmente, encontrar oportunidades de trabajo, lograr educación y capacitación y contribuir a la economía.
- ODM 4: **Reducir la mortalidad de niños menores de 5 años:** En los casos en que la anticoncepción moderna está por debajo de 10%, el promedio de la tasa de mortalidad infantil es de 100 muertes cada 1.000 nacimientos vivos. Sin embargo, en los casos en que está por encima de 30%, la tasa es de 52 muertes cada 1.000 nacimientos vivos. Además, en los hijos pocos espaciados aumenta el riesgo de enfermedades.
- ODM 5: **Mejorar la salud materna:** Si se evitan los embarazos no planeados y de alto riesgo y se proporciona atención durante el embarazo, el parto y el puerperio, es posible salvar la vida de muchas mujeres. Prevenir los embarazos no deseados también previene la necesidad de abortos (a menudo inseguros).
- ODM 6: **Combatir el VIH/sida, la malaria y otras enfermedades:** Asegurar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva ayudaría a combatir el VIH y el sida. La prevención de la transmisión de madre a hijo puede salvar las vidas de miles de niños y niñas.
- ODM 7: **Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente:** reducir el crecimiento demográfico asegurará menor presión sobre los recursos naturales, incluida el agua potable.
- ODM 8: **Fomentar una alianza mundial para el desarrollo.**

En septiembre de 2006 los ministros reunidos en Maputo para una sesión especial de la Unión Africana adoptaron el Plan de Acción de Maputo para la Ejecución del Marco Político Continental para la Salud y los Derechos Sexuales y Reproductivos 2007-2010. En el Programa de Acción los ministros acordaron hacer avanzar al continente hacia el objetivo del acceso universal a servicios amplios en materia de salud sexual y reproductiva en África para 2015. Como estrategias claves se identificaron:

- Reubicar la planificación familiar como parte esencial del logro de los ODM en salud.
- Abordar las necesidades en materia de salud sexual y reproductiva de adolescentes y jóvenes como un componente clave de la salud sexual y reproductiva.
- Abordar el aborto inseguro.

- Prestar servicios de calidad y asequibles para promover la maternidad segura, la supervivencia infantil y la salud materno-infantil y del recién nacido.
- Promover la cooperación africana y entre países del Sur para el logro de la CIPD y de los ODM en África¹⁰.

Para el financiamiento de este ambicioso Programa de Acción, los ministros de salud establecieron que las iniciativas en juego serán financiadas principalmente con recursos nacionales¹¹. Esos recursos serán necesarios para fortalecer los sistemas

10 Conferencia de Ministros de Salud de la Unión Africana (2006). "Maputo Plan of Action for the Operationalization of the Continental Policy Framework for Sexual and Reproductive Health and Rights 2007-2010". Maputo, 18-22 de septiembre, Art. 17.

11 *Ibid.*, Art. 19.

de salud y mejorar las funciones de salud pública básicas, incluyendo medidas para la comunidad y otras funciones de apoyo necesarias¹². Los trabajadores de la salud necesitan capacitación y es necesario integrar los vínculos existentes entre la atención de la salud sexual y reproductiva, la respuesta al VIH/sida, la malaria y otras enfermedades, a todos los servicios de salud. La violencia de género, incluido el abuso sexual, la anticoncepción de emergencia, la profilaxis post-exposición al VIH/sida y el tratamiento de enfermedades de transmisión sexual también deben abordarse de manera integrada y coordinada. Los ministros reconocieron la necesidad de prestar atención adicional a la juventud – que es muy vulnerable a la infección por VIH/sida y a embarazos no deseados – instalando servicios amigables para los jóvenes. La cantidad total de fondos necesarios para ejecutar este Programa de Acción sería de USD 3.500 millones para 2007 y USD 16.000 millones para 2010. De manera que aun cuando los ministros de salud de la Unión Africana reconocen la importancia de la SDRS para la población, todavía es necesario convencer a los ministros de hacienda que la inversión en SDRS tendrá un impacto positivo en la economía del país.

Donantes y gobiernos: recursos y voluntad política

Los donantes tampoco han tomado conciencia de la importancia de la SDRS. Estados Unidos todavía conserva la Política de la Ciudad de México, también conocida como la Ley Mordaza (Global Gag Rule)¹³. La Unión Europea (UE), el mayor donante de ayuda para el desarrollo, tenía una línea presupuestal aparte para la Ayuda a las Políticas y Acciones sobre la Salud y los Derechos Reproductivos y Sexuales en los Países en Desarrollo, con una dotación financiera de EUR 73,95 millones para el periodo 2003-2006¹⁴;

12 *Ibid*, Art. 25.

13 En 2001, el presidente George W. Bush reimpuso las restricciones conocidas como la Ley Mordaza (Global Gag Rule), o la "Política de la Ciudad de México". Esta medida establece que no puede brindarse asistencia estadounidense en materia de planificación familiar a ONG extranjeras que utilicen fondos de cualquier otra fuente para: realizar abortos en casos en que no ponga en peligro la vida de la mujer, o en que no haya habido violación o incesto; proporcionar asesoramiento en materia de abortos y hacer un referido para practicarse un aborto; o realizar cabildeo a favor de la legalización del aborto y para que éste sea más accesible en su país. Esta política obliga a las ONG extranjeras a hacer una cruel opción: aceptar la ayuda estadounidense para brindar servicios de salud esenciales – pero sin restricciones que puedan poner en riesgo la salud de numerosos pacientes – o rechazar la política y perder fondos vitales, anticonceptivos y ayuda técnica de los Estados Unidos. Más información disponible en: <www.globalgagrule.org>.

14 Comisión Europea (2003). Reglamento (CE) No. 1567/2003, 15 de julio.

El desafío de una salud de calidad

Tener y acceder a servicios esenciales de calidad es un desafío para muchos de los países del Sur. En este Informe encontramos varios ejemplos similares al de Kenya: el personal de salud de este país se topa con una serie de dificultades graves para ofrecer una atención de calidad. Algunos de esos obstáculos son la falta de personal suficiente, la falta de apoyo institucional y la existencia de suministros y equipos inadecuados, todo lo cual invariablemente conlleva a la prestación de servicios de mala calidad para las mujeres y sus bebés. Los hospitales a menudo carecen de los suministros más básicos, tales como anestesia, guantes, jeringas, bisturí, jabón y desinfectante, espéculos y sábanas de cama.

ahora, en 2007, ha incorporado esta línea presupuestal al sector salud de un nuevo instrumento financiero creado para el periodo 2007-2013, llamado "Invirtiendo en la Gente", destinado a financiar programas temáticos en el mundo en desarrollo. Sin embargo, la financiación de la SDRS tendrá que competir con muchos otros sectores que serán financiados a través de este programa temático.

La UE también financia a los países en desarrollo a través de programas de alcance geográfico que se basan en los llamados Documentos de Estrategia Nacional, formulados conjuntamente con los países receptores. Sin embargo, aquí también la SDRS no está identificada como un área focal separada, lo que significa que el financiamiento será muy incierto. Es irónico que esto ocurra en 2007, a mitad de camino de los ODM, en especial porque a escala mundial la introducción propuesta de una nueva meta en el ODM 5 reconoce el papel central de la SDRS para lograr el ODM 1 sobre erradicación de la pobreza.

Conclusión

Si bien el Programa de Acción de la CIPD fue un primer e importante paso para crear conciencia acerca de la importancia de la SDRS y reconocerla como un derecho humano básico, los ODM todavía necesitan incorporar plenamente el acceso universal a la salud sexual y reproductiva como una meta del ODM 5. El financiamiento de la SDRS todavía está muy atrasado tanto a escala nacional como internacional, si bien se han adoptado algunas políticas. Todavía hay muchos gobiernos que necesitan convencerse del importante impacto económico que puede tener un buen sistema de salud sexual y reproductiva, como lo han demostrado, por ejemplo, los ejemplos de México, Tailandia y Egipto, donde la inversión en la planificación familiar ha significado grandes ahorros en el gasto público¹⁵.

Debe dejarse en claro no solamente que el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva son una de las formas más convenientes en la relación costo-eficacia de reducir la mortalidad materno-infantil (beneficios médicos), sino que también tiene un impacto enorme en la vida personal de la mujer y su empoderamiento social y económico. En última instancia, también beneficia a la economía de un país, pero, lo que es más importante, tener una vida sexual y reproductiva saludable y satisfactoria es un derecho fundamental del ser humano. ■

15 México: por 1 peso mexicano se ahorraron 9; Tailandia: por un dólar se ahorraron 16; Egipto: por un dólar se ahorraron 31. De: UNFPA y Alan Guttmacher Institute, *op. cit.*

Tendencias de la población en el siglo XXI: ¿Ancla o bono demográfico?

Las predicciones de envejecimiento acelerado de la población en los próximos años han sido el sustento de los argumentos conducentes a las reformas de la seguridad social en varios países, en general bajo la forma de previsiones pesimistas sobre su impacto futuro en los sistemas de pensiones. Pero los efectos de los cambios en la estructura etaria de la población son bastantes más complejos y no sólo acarrearán cargas, sino también oportunidades. La posibilidad de aprovechar estas oportunidades no se dará automáticamente, pues depende de la adopción de políticas adecuadas.

Daniel Ciganda
Secretariado de Social Watch

Así como la urbanización y la disminución acelerada de la fecundidad fueron los procesos demográficos que caracterizaron al siglo XX, el siglo XXI enfrenta los desafíos planteados por dos fenómenos demográficos que están ocupando gran parte de la atención de analistas y encargados del diseño de políticas: el envejecimiento poblacional y las migraciones.

Como resultado de los movimientos migratorios ocurridos durante el siglo XX, actualmente 191 millones de personas (3% de la población mundial) vive fuera de su país de origen. Sólo al inicio del presente siglo, entre 2000 y 2005, las regiones de mayor desarrollo recibieron 13,1 millones de inmigrantes desde la regiones menos desarrolladas¹. Las consecuencias políticas, sociales y económicas de estos movimientos se han convertido en uno de los temas centrales en la agenda de los gobiernos de países afectados ya sea por la salida o por el ingreso masivo de migrantes.

Aunque quizá más silencioso, el otro proceso demográfico que tiene y tendrá consecuencias profundas sobre las posibilidades de desarrollo de las sociedades contemporáneas es el envejecimiento poblacional. Las proyecciones de Naciones Unidas señalan que para 2050 el número de personas mayores de 60 años – hoy aproximadamente 700 millones – alcanzará los dos mil millones de personas, momento en el cual la población adulta mayor superará a la de niños menores de 14 años por primera vez en la historia de la humanidad².

Si bien en la actualidad el envejecimiento es más marcado en los países desarrollados, las regiones menos desarrolladas están procesando estos cambios de manera acelerada. Mientras que en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico tomó 75 años duplicar el porcentaje de personas de 65 o más años (de 7% a 14%), está

previsto que los países de ingresos medios y bajos procesen esta transición en 30 años³.

No resulta difícil advertir que estas transformaciones tendrán efectos profundos sobre las instituciones sociales en general y sobre la seguridad social en particular, lo que está menos claro es de qué manera se expresarán esos efectos⁴.

Transiciones y oportunidades

Los cambios en la estructura por edades asociados con la primera transición demográfica y sus efectos potenciales sobre el crecimiento económico han sido ampliamente analizados. Básicamente, este proceso puede describirse de la siguiente manera: el pasaje de un régimen de alta mortalidad y alta fecundidad a uno de baja mortalidad y baja fecundidad produce una serie de cambios que pueden ordenarse en tres etapas. Al principio la población rejuvenece, con un aumento de la proporción de niños y niñas pues ellos son quienes más se benefician de la reducción de la mortalidad. En una segunda etapa la proporción de niños comienza a disminuir y la de personas adultas y ancianas aumenta a medida que la fecundidad continúa su descenso. Luego de un tiempo de bajas tasas de fecundidad y mortalidad, tanto la proporción de niños como de adultos en edad activa disminuye y comienza el proceso de envejecimiento de la población.

Las posibilidades para el desarrollo que emergen de la segunda etapa – cuando la proporción de adultos en edad activa es ampliamente superior a la de niños y ancianos – han recibido el nombre de ‘bono demográfico’ o ‘ventana de oportunidad demográfica’. El incremento de la población en edad activa debería tener consecuencias positivas para la economía no sólo a través del crecimiento del producto per capita sino también de una mayor recaudación impositiva. La idea detrás de estos conceptos ha sido la de señalar este período como un período

de oportunidad, que no se traduce automáticamente en mayor crecimiento o desarrollo, pero que puede hacerlo en la medida en que se implementen las políticas necesarias.

Si bien esta ventana de oportunidades ya está cerrada en las regiones de mayor desarrollo, América Latina y el Caribe y Asia se encuentran en una etapa de la transición en la que todavía podrían sacar ventaja de estas condiciones favorables. En varios países de África la situación es algo más compleja ya que la transición a bajas tasas de mortalidad ha sido interrumpida por la incidencia del VIH/sida⁵. Pero como lo demuestran varios de los capítulos nacionales en este informe, la mayor parte de estos países no presenta las condiciones necesarias en materia de educación y empleo como para aprovechar las posibilidades que aún les brinda la relación activos/pasivos.

Pocas veces se escucha a los diseñadores de políticas insistir en la necesidad de crear las condiciones de empleo necesarias para aprovechar estas oportunidades, pero lo que sí se escucha con bastante frecuencia son las predicciones pesimistas sobre los efectos del envejecimiento poblacional en el futuro. La previsión (o experiencia concreta) de los procesos de envejecimiento ha desatado una serie de preocupaciones acerca de la viabilidad de los sistemas de salud y de seguridad social que en muchos países ha servido como argumento para emprender reformas de los sistemas basados en la solidaridad intergeneracional hacia sistemas basados en el ahorro individual⁶.

El informe de Social Watch Italia plantea por ejemplo que “La necesidad de aplicar reformas drásticas en el sistema de pensiones público y obligatorio debido a su inviabilidad financiera es un asunto que comenzó a tener importante resonancia pública a comienzos de la década de 1990. Básicamente, son tres los factores utilizados como ‘prueba’ de esta necesidad: los graves desequilibrios contables en el Instituto Italiano de la Seguridad Social (INPS), el envejecimiento demográfico y la próxima jubilación de la llamada generación del *‘baby boom’*”⁷.

5 Ver Recuadro sobre VIH/sida en este Informe.

6 Para un análisis detallado del papel del Banco Mundial como principal promotor de estas reformas ver el artículo de Antonio Tricarico en este Informe.

7 Similares situaciones se describen en otros informes nacionales como el de Malta, España o Alemania, donde los efectos del envejecimiento son claramente perceptibles desde hace ya algunos años.

3 Sigg, R. (2007). “A Global Overview on Social Security in the age of longevity”. En *United Nations Expert Group Meeting on Social and Economic Implications of Changing Population Age Structure*. Naciones Unidas, Nueva York.

4 Para echar luz sobre estos temas y para adoptar medidas que contemplen la situación actual y futura de los adultos mayores, algunas voces han comenzado a reclamar la organización de una Convención a nivel de Naciones Unidas retomando los resultados de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento. Ver en este Informe el artículo de Susanne Paul y Alischa Kugel.

1 *International Migration 2006* (poster). Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DESA), División de Población.

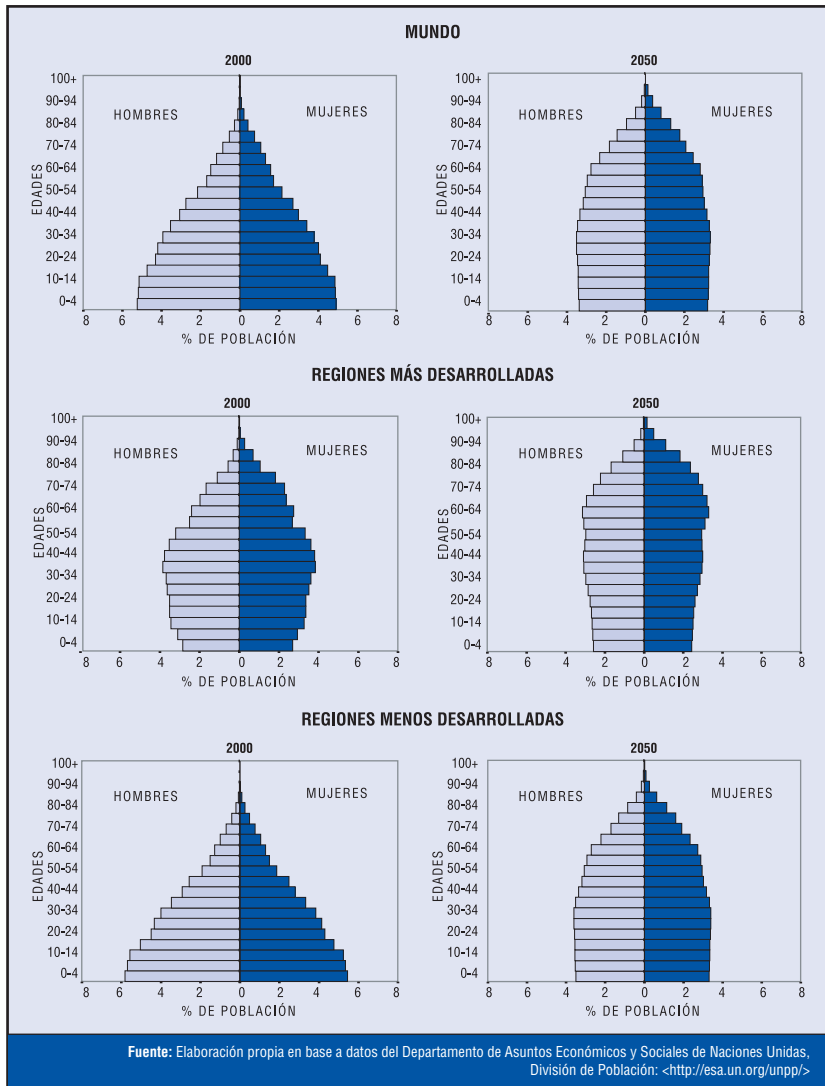
2 *World population prospects: the 2004 revision*. DESA, División de Población, 2005.

Los argumentos que han motivado varias de las reformas en los sistemas de seguridad social olvidan que cualquier tipo de sistema requiere de crecimiento económico para su sostenibilidad; y que considerar los efectos del envejecimiento exclusivamente como 'cargas' es olvidar que los aumentos en la esperanza de vida son acompañados por aumentos en los años de vida saludables y activos. Tampoco existen argumentos válidos para asegurar que los aumentos en la productividad no puedan compensar los mayores costos en el sistema de pensiones como lo han hecho hasta ahora los países desarrollados. En este sentido, el informe de Social Watch España plantea que "si bien las predicciones de colapso del sistema de pensiones aparecen con frecuencia, la Seguridad Social española presenta superávit acumulado desde 1998."

Es más, algunos investigadores han planteado la posibilidad de un 'segundo bono demográfico' asociado al proceso de envejecimiento. La idea básica es que siempre y cuando el aumento de la edad de retiro se traduzca en un mayor ahorro por parte de los individuos, el Estado o las empresas, la inversión posterior de ese capital para solventar el consumo en los años no activos hará crecer la economía más rápido que en caso de no existir ese ahorro⁸.

Si bien ésta es una idea interesante en tanto presenta un posible efecto positivo del envejecimiento, en las condiciones actuales las posibilidades de ahorro de la mayor parte de la población mundial son más que limitadas. De hecho, proyecciones más realistas sobre la capacidad de ahorro privado han servido para fundamentar la necesidad de implementar otro tipo de soluciones como una pensión universal a la vejez: "Ya existe un número significativo de pensionistas pobres, pero las cosas empeorarán aún más hacia 2030 y 2040, a medida que se hagan efectivas las ya reducidas condiciones para obtener una pensión. Supuestamente los ahorros privados, así como los nuevos esfuerzos de la industria de servicios financieros, compensarán esta caída. Sin embargo, las comisiones exorbitantes y las brechas de información entre proveedor y consumidor virtualmente anularán esta compensación, tal como lo prevén las proyecciones oficiales. Si la financiación privada de las pensiones falla en los países ricos como consecuencia de los costos y la información desigual, su contribución en los países pobres será aún más insatisfactoria"⁹.

Pero la incapacidad de ahorro privado no parece ser la única dificultad para mitigar los efectos de los menores ingresos durante los años de retiro, sino también la forma en que hasta ahora se han



procesado estos cambios, como señala el informe de Social Watch Malta: "El riesgo de la longevidad pasa enteramente a ser una carga para los contribuyentes individuales de la misma generación y no será sustentado por el Estado, ya que el cambio a un programa de contribución directa traspasa el riesgo financiero de los cambiantes factores económicos y demográficos del Estado al individuo. Tomadas en su totalidad, estas medidas tienden a perjudicar a las personas con una historia de ganancias bajas".

Ninguno de estos argumentos intenta negar la necesidad de reformar los sistemas de salud o seguridad social, pero sí problematizar los argumentos que sólo consideran los escenarios de escasez para defender el ajuste y la estabilidad financiera exclusivamente. Es decir, la capacidad de predecir los escenarios futuros no debería conducir a la adopción de medidas desesperadas basadas en los pronósticos más pesimistas, sino a la búsqueda de alternativas viables y fundamentadas que promuevan las condiciones para aprovechar las potencialidades ya sea del primer o segundo bono demográfico. Cuáles

serán las medidas más adecuadas dependerá no sólo de la etapa de la transición en la que se encuentre el país o región sino también de otra serie de factores contextuales, por lo que las propuestas sólo pueden provenir de análisis detallados de las situaciones nacionales y regionales, como los que pueden encontrarse en los capítulos nacionales en este mismo informe. En definitiva, si bien la predicción de las tendencias de la población en el mediano y largo plazo es un insumo fundamental para la planificación, la forma en que éstas se traduzcan en oportunidades u obstáculos al desarrollo sigue siendo un problema de políticas. ■

8 Mason, A. (2007). "Demographic transition and demographic dividends in Developed and developing countries". En *United Nations Expert Group Meeting on Social and Economic Implications of Changing Population Age Structure*. Naciones Unidas, Nueva York.

9 Blackburn, R. (2007). *Building Equality from the Ground Up: An Outline Proposal for a Global Pension (and Youth Grant)*. En: Lawrence y Wishart. <www.lwbooks.co.uk/journals/articles/blackburn207.html>.

Protección social de las personas mayores: Un plan de acción

En 2002 la Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, de la ONU, adoptó un Plan de Acción para asegurar a las personas mayores un medio de vida digno. En ese momento, los gobiernos de 159 países acordaron objetivos de políticas pero no aceptaron compromisos vinculantes. Aun así, países como Bolivia, Tanzania y Bangladesh han hecho grandes avances en la materia. Mucho camino queda por delante, y la realización de una Convención de Naciones Unidas para las personas de edad parece ser el primer paso necesario para transitarlo.

Susanne Paul
Alischa Kugel¹
Global Action on Aging

La revolución de la longevidad ha llegado. En la mayoría de los países, hasta hace muy poco, la mitad de todos los seres humanos moría antes de cumplir los 20 años. Sólo unos pocos sobrevivían hasta ver nacer a sus nietos y nietas. Pero hoy, cada vez más personas tienen vidas muy largas.

Según proyecciones de la ONU, en 2050 habrá casi 2.000 millones de personas mayores de 60 años. Los adultos mayores superarán a la población infantil, lo cual es un hecho sin precedentes en la historia de la humanidad. Los países en desarrollo habrán de experimentar el crecimiento más rápido de la población de edad de todo el mundo².

El envejecimiento demográfico es un hito humano que refleja una mejor salud y nutrición públicas, pero el cambio saca a luz nuevos problemas para las políticas de Estado. En particular, está la cuestión de cómo las personas de edad se sostienen luego del período de trabajo activo. La ONU calcula que en la actualidad hay 140 millones de adultos mayores, sobre todo mujeres, que viven con el equivalente de menos de USD 2 por día³.

Las personas mayores se encuentran entre las más pobres del mundo por varios motivos. Después de haber trabajado por su subsistencia o por salarios muy bajos, pocas personas de edad cuentan con ahorros u otros recursos propios para la vejez. Tampoco tienen acceso a las prestaciones de protección social derivadas del trabajo. Asimismo, es posible que padezcan discapacidades visuales o auditivas

que limiten su capacidad para el trabajo. Las viudas ancianas pueden sufrir la desaprobación y la discriminación de sus comunidades.

Paradójicamente, las mujeres mayores suelen tener a su cargo importantes responsabilidades en el cuidado de los demás. Puede ser que críen a sus nietos y nietas, o que atiendan a niños y niñas enfermos en comunidades afectadas por la crisis del VIH/sida. O es posible que mantengan a nietos y nietas cuyos padres trabajan en lugares lejanos. Como únicas fuentes de ingreso de la familia, es posible que estas abuelas no tengan la posibilidad de proporcionar a sus hijos y nietos, o incluso a sí mismas, la alimentación adecuada o el acceso a la atención médica o a la educación.

Una abuela de una aldea en África describió su situación de la siguiente manera:

Quando no tenemos comida pongo una olla con agua al fuego. Cuando mi nieto pide la cena le digo que se está cocinando, con la esperanza de que se duerma y no se dé cuenta.

El Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento

En abril de 2002 la Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, de la ONU, trató en Madrid el problema de cómo asegurar a las personas de edad un medio de vida digno. Los gobiernos de 159 países adoptaron el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (PAIM), un documento político que ofreció numerosas sugerencias, como la seguridad de ingresos, la protección social y la prevención de la pobreza⁴.

En las negociaciones del PAIM, los gobiernos apoyaron los 'objetivos' políticos, pero se negaron a aceptar los compromisos vinculantes. En consecuencia, el convenio tiene escasa fuerza jurídica, aunque fija normas y ofrece importantes ideas políticas originales.

El PAIM se refería a problemas de protección social y género; abordaba el trabajo informal del sector y abogaba por programas 'innovadores' de apoyo al ingreso; exhortaba a la adopción de un ingreso mínimo para las personas mayores, bajo la forma de pensiones no contributivas con fondos del Estado.

El concepto de la 'pensión social' fue una de las partes más innovadoras e influyentes del Plan de Madrid. Desde su adopción en 2002, un número creciente de países ha incorporado las pensiones sociales.

Activistas y ONG vinculados a la campaña mundial Grow Up Free from Poverty⁵ adoptaron la pensión social como un nuevo instrumento político. Sus defensores llaman la atención sobre la pensión social por varios motivos:

- Un ingreso mínimo puede sacar a las personas mayores de la pobreza y aumentar su acceso a los servicios sociales, como la atención médica.
- Las personas de edad, que a menudo viven con sus familias, comparten con ellas sus ingresos. Las pensiones sociales elevan el nivel de vida general de la familia y mejoran la alimentación y el acceso a la educación de niños y niñas.
- Las pensiones sociales apoyan a las personas mayores que cuidan a huérfanos y huérfanas de la crisis del VIH/sida.
- Las pensiones sociales ayudan a romper el ciclo de la pobreza intergeneracional.

Además, la implementación de las pensiones sociales es comparativamente económica para los Estados. Junto con 72 países de altos y medianos ingresos que las han implementado, también figuran varios países pobres, entre ellos Bangladesh, Bolivia, Lesotho y Nepal. En 2006, 13 países africanos se reunieron en Zambia para redactar y adoptar el Convenio de Livingston para instituir las pensiones sociales⁶.

Estudios de ONG y organismos de la ONU reflejan el carácter económico de estos programas. HelpAge International realizó una investigación en 18 países de bajos y medianos ingresos sobre el costo de las pensiones sociales. El estudio halló que casi 70% de los países investigados podían suministrar pensiones sociales por menos de 1% del producto bruto interno (PBI). La Organización Internacional del Trabajo (OIT) también concluyó que los países pobres pueden pagar paquetes de protección social

1 Susanne Paul es presidenta y fundadora de Global Action on Aging, una organización dedicada al bienestar social y económico de las personas de edad de todo el mundo. Ha trabajado en temas internacionales sobre la vejez en la comunidad de ONG de la ONU en Nueva York desde 1984. Alischa Kugel, coordinadora de programas, ha desarrollado investigación y materiales sobre la aplicación del PAIM para GAA desde 2004.

2 "Population Ageing, 2006", (afiche). Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población, p. 1.

3 Kugel, A. (2006). "Report on the UN International Forum on the Eradication of Poverty". Noviembre, p. 1. Disponible en: <www.globalaging.org/elderrights/world/2006/povertyforumreport/pdf>.

4 "Report of the Second World Assembly on Ageing". Madrid, 8-12 de abril de 2002, A/CONF.197/9 (23 de mayo de 2002).

5 <www.grow-up-free-from-poverty.org>

6 HelpAge International News (2006). "African Governments Take Action on Social Protection". Zambia, 28 de marzo. Ver: <www.globalaging.org/pension/world/2006/helpagepensionsafrica.htm>.

básica, en especial si los países ricos les proporcionan asistencia financiera de transición y si el país que implementa la medida asume un fuerte compromiso nacional con esa política. Hasta el Banco Mundial cree en ella. Luego de años de oponerse con firmeza a las pensiones públicas y a favor de los planes privados contributivos, el Banco comenzó recientemente a promover las pensiones sociales⁷.

Gracias a este creciente consenso en torno a la política, los países ricos comenzaron a prestar asistencia al desarrollo para la protección social, que incluye a la pensión social. Entre los donantes están los países nórdicos, Alemania, Reino Unido, Francia y Bélgica. UNICEF, el Fondo de la ONU para la Infancia, también proporcionó fondos, como reconocimiento al potencial de ayuda que tienen las pensiones sociales para las familias, los niños y las niñas.

A pesar del creciente respaldo, el convenio del PAIM en sí carece de compromisos jurídicos firmes y los activistas no pueden exigir las pensiones sociales como si fueran un 'derecho' adquirido. Este enfoque voluntarista de Madrid fue la reacción ante las conferencias mundiales de la ONU en la década de 1990, que versaron, entre otros temas, sobre el medio ambiente, los derechos humanos, la población, el desarrollo social y las mujeres. Las ONG habían exigido (y en ocasiones conquistado) cronogramas y metas específicas. Los gobiernos tuvieron dificultades para financiar e implementar estos programas igualitarios debido a las presiones recibidas de las empresas y los ciudadanos adinerados para que redujeran los impuestos. Esto generó numerosos conflictos y bochornos que los gobiernos quisieron evitar para el futuro. Por consiguiente, los países ricos y pobres por igual se resistieron a contraer nuevos compromisos vinculantes, especialmente en el sector de la vejez, percibido como potencialmente muy costoso. Evidentemente los gobiernos no deseaban que las ONG o ciudadanos individuales los señalaran y criticaran por no haber implementado el PAIM.

Durante las negociaciones de Madrid algunas delegaciones intentaron diluir cada artículo hasta llevarlo a su mínima expresión vinculante. Washington, con el gobierno de George W. Bush, insistió en la orientación no vinculante. Los gobiernos resistieron con firmeza los reclamos de las ONG para que adoptaran un texto más fuerte y la mayoría de las delegaciones se opusieron a las referencias sobre más financiación. Al final, los gobiernos decidieron que la Comisión para el Desarrollo Social, con la asistencia de la Secretaría de la ONU, analizaría la aplicación del Plan al cabo de cinco años.

La Secretaría de la ONU diseñó un enfoque 'de abajo hacia arriba' de ese análisis. Ideado para evitar

las confrontaciones donde los gobiernos serían sujetos a críticas, el enfoque esquivó la responsabilidad del Estado y deja la mayor parte de la realización a las personas de edad y sus supuestas organizaciones comunitarias de base procedentes del 'fondo de la sociedad'. De estas personas y organizaciones se espera que encuentren otros socios, creen servicios, organicen grupos de incidencia, armen programas, presionen a los gobiernos y articulen las necesidades de las personas mayores. En el mejor de los casos, las personas mayores y sus aliados sugerirían políticas para la vejez y los gobiernos responderían positivamente. El plan traspasa la mayor parte de la responsabilidad del Estado a la 'sociedad civil'. Si tomamos en cuenta la escasez de los recursos disponibles en la mayoría de las comunidades afectadas y la ausencia general de este tipo de organizaciones en el medio local, este enfoque tiende a detener la acción. Y como no creó un sistema obligatorio internacional de redacción de informes y revisiones, contribuye a que los gobiernos, las ONG e incluso la propia ONU sigan ignorando el convenio.

No obstante, algunos países han avanzado, sobre todo los países pobres. En 2002, Bolivia decidió desarrollar mejores estadísticas acerca de la edad y el género para que su régimen de pensiones sociales funcionara con más equidad. En 2003, Uganda se comprometió a desarrollar un sistema de pensiones sociales y dictaminó que todos los departamentos del Estado deben prestar atención a la nutrición y la salud de los adultos mayores. Tanzania fijó la meta de extender las pensiones sociales a 40% de sus ciudadanos y ciudadanas de mayor edad. Las campañas de las ONG ayudaron a fomentar esos avances. En 2005, un grupo de monitoreo de las personas mayores en Bangladesh responsabilizó al gobierno por no cumplir con el pago de la Asignación a la Vejez a todas las personas mayores con derecho a recibirla. En consecuencia, el gobierno extendió el pago a 300.000 personas más⁸.

Durante el período posterior a Madrid, las comisiones económicas y sociales regionales de la ONU exhortaron a los gobiernos a adoptar programas nacionales para la vejez y a mejorar sus estadísticas, recursos y redacción de informes. Las comisiones de Asia, América Latina y Europa estuvieron especialmente activas.

El Programa de las Naciones Unidas para las Personas de Edad, en Nueva York, empleó fondos especiales del sistema de la ONU y cooperó con otros organismos del sistema para ofrecer capacitación a los funcionarios de numerosos países de bajos y medianos ingresos. El personal de la ONU también

trabajó conjuntamente con los gobiernos que desarrollan planes nacionales para la vejez. En febrero de 2008, la Comisión para el Desarrollo Social habrá de analizar cómo los gobiernos implementaron el PAIM, lo cual ofrecerá otra oportunidad para un nuevo impulso.

El camino por delante

Los cinco años de experimento del PAIM sacaron a la luz útiles iniciativas programáticas y alertaron a algunos países acerca del potencial de su población de edad. No obstante, queda mucho por hacer.

Aunque el proceso de revisión de la ONU es débil, la crisis mundial de la pobreza obligó a adoptar un cambio político hacia la protección social, tanto entre los gobiernos como entre las instituciones intergubernamentales. Recientemente, en mayo de 2007 los ministros de trabajo del G8 prometieron abordar "la necesidad de desarrollar la protección social" y "las normas laborales internacionales."⁹ Los gobiernos de muchos países ricos ahora ven a la protección social positivamente, lo cual abre un nuevo espacio político para las pensiones sociales y otros tipos de protección social para las personas de edad.

En este contexto, la ONU podría desarrollar políticas para la protección universal de las personas mayores. Los gobiernos podrían incluso estar dispuestos a autorizarlas en un nuevo acuerdo vinculante. Ese objetivo se lograría con una Convención de la ONU para las Personas Mayores. Las personas de todas las edades comprenderían que la protección de sus abuelos, abuelas y progenitores también implicaría protegerse a sí mismas más adelante en sus propias vidas. Una vida sana y longeva, con acceso a la subsistencia y la atención médica, debería ser posible para todos. La Convención podría avanzar mucho en este sentido si utiliza como modelo las recomendaciones sobre protección social del Plan de Madrid.

Los defensores de los derechos sociales en los países ricos y pobres deben unirse en un movimiento que presione a favor de una Convención de la ONU para las Personas Mayores. Necesitamos la experiencia y los aportes de todas las personas y regiones para crear ese documento, que asegure a todos y todas el derecho a la protección social. Entre tanto, los activistas pueden ayudar a difundir el PAIM y utilizarlo para incidir por una Convención de la ONU. En 2002 los gobiernos de 159 países asumieron compromisos con las personas mayores. Hagamos que cumplan su palabra. ■

7 Ver los artículos específicos acerca de las políticas del Banco Mundial sobre seguridad social que desarrollaron Antonio Tricarico y BGRF en este Informe.

8 ONU, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (2006). "Guidelines for Review and Appraisal of the Madrid International Plan of Action on Ageing, Bottom-up Participatory Approach". Nueva York, p. 36-49.

9 "Shaping the Social Dimension of Globalization," mayo de 2007, p. 1, 4. Ver: <www.globalaging.org/elderrights/world/index.htm#articles4>.

Cómo implementar un sistema global de pensiones y subvención juvenil

La situación de vulnerabilidad de los adultos mayores y las predicciones de envejecimiento de la población mundial reclaman la implementación de una pensión global a la vejez. Ésta debería acompañarse de una subvención a las generaciones jóvenes, de forma de apoyar a los dos grupos etarios en situaciones de mayor fragilidad y conservar la justicia intergeneracional. La aplicación efectiva de impuestos a las transacciones internacionales como la tasa Tobin daría viabilidad financiera a estos programas promoviendo la distribución de la riqueza y una conducta más transparente y responsable por parte de las empresas.

Robin Blackburn¹

Las pensiones de vejez universales y financiadas por el Estado han sido un medio popular y efectivo para reducir la pobreza y extender la ciudadanía social en todos los estados desarrollados². En la era de la globalización está bien que la pensión de vejez (un instrumento aplicado y probado para proteger el sustento de las personas mayores) se aplique en el ámbito internacional por medio de una pensión modesta que se pague a todas las personas mayores en el planeta y que se financie con un pequeño impuesto a las transacciones financieras internacionales y a la riqueza de las empresas privadas.

En primera instancia la pensión mundial de vejez se podría fijar a un dólar por día, teniendo en cuenta que incluso esa pequeña suma ayudaría a sacar de la pobreza a cientos de millones de personas mayores en todos los rincones del planeta. La pobreza aún se asocia fuertemente a la vejez, y especialmente al género y la vejez. Los planes de pensión estatales ayudan mucho a limitar la pobreza en la vejez en el mundo desarrollado, pero no la han eliminado, mientras los planes de pensión de los países en desarrollo suelen abarcar a menos de 25% de la población.

El vínculo que existe habitualmente entre el derecho a las pensiones y las aportaciones laborales no es bueno para las mujeres. Como las mujeres viven algunos años más que los hombres, la mayoría de las personas de edad son mujeres. Y como el trabajo no remunerado de las mujeres en el hogar representa poco en los sistemas de pensión públicos, y nada en los planes privados y ocupacionales, más de 75% de la población pobre y anciana está integrada por mujeres. Asimismo, la labor que las mujeres dedican a cuidar a otros integrantes de la familia suele continuar en la vejez, ya que las mismas cuidan a sus esposos, sus nietos y a los enfermos. En los países afectados por el VIH/sida, las mujeres mayores

son esenciales para la supervivencia de la familia al asumir la función de criar a sus nietos y nietas. Si se pudiera encontrar una forma confiable para canalizar USD 30 por mes o USD 90 por trimestre a las personas mayores en los países en desarrollo, no sólo se reduciría la pobreza en gran medida sino que se pondrían los recursos en manos de quienes les darían un buen uso.

En los países más ricos aún persisten bolsos de pobreza resistentes entre las personas mayores, especialmente entre las mujeres. A medida que la población mayor crece en tamaño, y que las empresas y el Estado reducen la cobertura de seguridad social, esos bolsos de pobreza aumentarán. Un cheque de USD 90 por trimestre no acabaría con la pobreza en los países económicamente avanzados, pero sería bien recibido por muchas de las personas mayores pues constituiría una contribución modesta pero útil para sus limitados presupuestos.

En la actualidad existen aproximadamente 560 millones de hombres y mujeres mayores en todo el mundo, o sea personas mayores de 65 años en los países desarrollados y mayores de 60 en el mundo en desarrollo. La incorporación de una pensión mundial de un dólar diario en los próximos años costaría aproximadamente USD 205.000 millones por año, o sea 20% del costo proyectado de la guerra de Estados Unidos en Iraq, o la mitad del presupuesto militar anual de Estados Unidos antes de la invasión a Iraq. No obstante, el costo de la pensión propuesta se duplicará en torno de 2030 y se triplicará para mediados de siglo. El envejecimiento se agudizará en las próximas décadas debido a la creciente longevidad y a la caída de la tasa de natalidad. Estas tendencias no se confinan a los países ricos. Así como la urbanización sucede con o sin el desarrollo económico, lo mismo ocurre con el envejecimiento de la población. Mientras aquel proceso está generando un 'planeta de tugurios', éste provoca un problema mundial de indigencia en la vejez.

La División de Población de la ONU prevé que en 2050 habrá 2.000 millones de personas mayores de 60 años en todo el mundo, y que 1.600 millones de esa cifra residirán en los países menos desarrollados³. El envejecimiento es más acentuado en Europa y Asia, pero también está avanzando en otras zonas.

Para 2050 se prevé que el tamaño de esta población envejecida en África se cuadruplicará hasta alcanzar 207 millones, lo cual equivaldrá a 10,3% de la población total. África tendrá más personas ancianas que América Latina y el Caribe (con 187 millones mayores de 60 años), y casi tantas como Europa (con 229 millones de esa edad). Se prevé que para 2050 Asia, una categoría que incluye a India y China, tendrá un mínimo de 1.249 millones de personas de la tercera edad, lo cual comprenderá a 20% del total de la población en India y hasta 28% en la de China.

A menudo se sostiene que el envejecimiento de la población se puede compensar con la inmigración. Las proyecciones mencionadas⁴ suponen que se mantendrán las tendencias actuales en migración. Aunque las corrientes de migración pueden mitigar temporalmente el efecto del envejecimiento en los países receptores no pueden, por supuesto, reducir el envejecimiento de la población mundial.

Hoy en día las mujeres comprenden 55% de las personas mayores de 60 años en todo el mundo, y 65% y 70% de esa población en América del Norte y Europa, respectivamente. En todo el planeta, las mujeres comprendían 63,5% de los mayores de 80 años en 2005, una cifra que se prevé descenderá levemente a 61,4% para 2050. Los ancianos, frágiles y vulnerables son el grupo etario de mayor crecimiento en todo el mundo. En 2005 había 88 millones de personas mayores de 80 años en el planeta, una cifra que se prevé subirá a 402 millones para 2050 según las proyecciones de mediano plazo de la División de Población de la ONU.

La tendencia al envejecimiento será evidente mucho antes de 2050. El sector mayor de 60 años en India superará los 175 millones para 2024. Para 2040 se espera que haya 98 millones de personas mayores de 80 años en China, 47 millones en India y 13 millones en Brasil. Estas personas ya nacieron, circunstancia que le da a la proyección un alto grado de probabilidad.

Muy pocos países tienen los mecanismos adecuados para responder a la necesidad creciente que habrá en el futuro de cuidar y apoyar a las personas mayores. En el mundo en desarrollo y en los países más pobres los mayores suelen estar inmersos en la pobreza absoluta o extrema, mientras en los países ricos padecen una pobreza relativa. Estos problemas

1 Robin Blackburn es profesor de sociología en la Universidad de Essex del Reino Unido, e Ilustre Profesor Invitado en la New School for Social Research de Nueva York. Es autor de *Age Shock: How Finance Is Failing Us*, Londres, 2007. Se lo puede contactar en: <robblack@essex.ac.uk>.

2 El presente artículo se basa en la ponencia leída en un evento organizado por Global Action on Aging en el edificio de la ONU en Nueva York, el 14 de febrero de 2007, para las personas asistentes a la reunión coincidente del Consejo Económico y Social de la ONU.

3 Estas cifras se tomaron de la revisión para 2006 que se encuentra en el sitio web de la División de Población de la ONU. Ver: <www.un.org/esa/population/unpop.htm>.

4 Ver también el recuadro sobre tendencias demográficas en este Informe.

se agravarán a medida que las poblaciones envejecidas se dupliquen o tripliquen. Por más preocupante que parezca la perspectiva económica de las personas de edad en la mayoría de los países de la OCDE, la situación es, por supuesto, peor en la antigua Unión Soviética y mucho peor en muchas zonas de Asia, África y América Latina, donde las personas mayores en los asentamientos precarios y zonas rurales suelen carecer de cobertura. Estas circunstancias aportarían su propio sombrío elemento de corrección al supuesto de que habrán de mantenerse las recientes mejoras en la esperanza de vida.

Se calcula que los planes formales de ingresos jubilatorios abarcan a menos de 15% de los hogares del mundo. Incluso estados como India y Chile, con economías en crecimiento y una considerable capacidad administrativa, no suministran las pensiones básicas. El sistema de pensiones de Chile ha sido considerado modelo, pero deja a 40% de la población totalmente sin cobertura y proporciona una cobertura escasa a otro 40%⁵. Las pensiones de vejez en India están sometidas a control de recursos y ascienden sólo a USD 2 por mes para quienes pueden solicitarlas. Los habitantes de zonas urbanas no son tan pobres como para tener derecho a ellas, pero a los habitantes del medio rural les resulta demasiado costoso⁶. A medida que avanza el proceso de envejecimiento demográfico, crece la presión sobre los mecanismos de atención de las personas mayores en las redes de familia y parentesco⁷.

La magnitud de la pobreza y la desigualdad es tal en el mundo de hoy que medidas modestas pueden tener importantes consecuencias. Actualmente 2.500 millones de personas viven con menos de USD 2 por día, y la mayoría de las personas mayores pertenecen a esta categoría. Entre tanto, el 10% más rico recibe 54% de los ingresos del mundo. En este mundo de 'copa de champaña', los adinerados representan el cuenco lleno, mientras el resto empobrecido representa el fino pie. En estas condiciones, un dólar diario equivale a un error de redondeo para los ricos, pero sería un salvavidas para los pobres de edad del mundo.

5 Ver recuadro sobre fondos de pensiones privadas, con información sobre Chile y varios ejemplos en este Informe.

6 Las enormes diferencias en la provisión de pensiones están bien documentadas por Larry Willmore, en "Universal Pensions in Developing Countries", *World Development*, Vol. 35, No. 1, 2007, p. 24-51. Para el caso de India consulte a Rajeev Ahuja, "Old Age Income Security for the Poor", *Economic and Political Weekly*, 13 de septiembre de 2003.

7 Esta presión es descrita en Jeremy Seabrook, *A World Growing Old*, Londres, 2003. Se encontrará más información sobre la precaria situación de las personas mayores en las sociedades en desarrollo en el Departamento de Asuntos Sociales y Económicos de la ONU, *World Economic and Social Survey 2007, Development in the Ageing World*, Nueva York, 2007, especialmente en p. xiv, 93-5.

Las dificultades de los viejos y los reclamos de los jóvenes

El argumento a favor de la pensión mundial no implica menoscar el enfoque humanitario, que prefiere simplemente apoyar los reclamos de la humanidad toda, ni los esfuerzos de quienes hacen campaña por la necesidad de aliviar los problemas y la pobreza de grupos específicos, como las madres jóvenes o las personas que viven con VIH/sida. En el mundo desigual y conflictivo en el que vivimos hay varias o muchas maneras con las que se puede superar la pobreza. La paz sería la mejor forma de ayuda para los más pobres en tierras azotadas por la guerra. También está la prosperidad del desarrollo económico, como ha sucedido en China e India en las últimas décadas, que saca a muchos de la pobreza y proporciona un contexto más esperanzador para aplicar estrategias contra la pobreza. Pero la debilidad de la seguridad social destinada a las personas mayores en estos países también muestra que incluso (o especialmente) un crecimiento más acelerado no tiene por qué eliminar la pobreza absoluta, en las zonas rurales o en los nuevos centros urbanos.

Así que la pensión mundial podría generar un apoyo que favorecería el argumento general contra la pobreza. En los países más ricos se teme que el sistema de las pensiones fracase, y en los países pobres preocupa la difícil situación de los muy pobres. En los países en desarrollo existen la alarma o la culpa específicas que ocasiona la pobreza, real o inminente, de padres, abuelos, tíos y tías. Esta sensación ayudó a generar el apoyo a las pensiones de la vejez en los estados desarrollados en el pasado y es probable que lo haga de vuelta en el mundo en desarrollo. La pensión mundial a la vejez, si pudiera financiarse y suministrarse de manera realista, gozaría de una legitimidad considerable y de ninguna manera le restaría a otros esfuerzos para combatir la pobreza relativa o absoluta. Éste ya es el caso, pero esa legitimidad sólo puede crecer en este planeta en proceso de envejecimiento. Hoy la mayoría de los viejos son pobres; mañana la mayoría de los pobres podrían ser viejos.

Aunque debemos ayudar a las personas mayores, sería sensato extender esa misma ayuda a otros grupos etarios que suelen quedar excluidos: los y las jóvenes. La pensión mundial debe ir de la mano con una subvención a la juventud. Las personas de edad se sentirían mejor recibiendo la pensión si también existiera ayuda financiera para los jóvenes, especialmente del tipo de ayuda que les permitiera comenzar mejor sus vidas adultas. Hoy la mitad de los y las jóvenes entre 16 y 24 años padece desempleo (sin trabajo y sin recibir educación) y, por lo tanto, corre un riesgo especial de estar en la pobreza tanto ahora como en el futuro. Si dejamos de lado a una pequeña minoría privilegiada en ambas categorías, entonces hay motivos para creer que los adultos jóvenes y las personas mayores son las generaciones excluidas.

Que toda persona joven pudiera recibir USD 1.500 con fines de enseñanza y capacitación al cumplir los 17 años tendría un costo muy similar a la pensión mundial de un dólar por día. La subvención a la juventud ampliaría el acceso a la sociedad del conocimiento y simbolizaría la concordancia entre las generaciones. La misma podría transformar las posibilidades de los jóvenes en los países pobres, pero sería igualmente bienvenida por la mayoría de los jóvenes en países más ricos. Los y las jóvenes sufren ahora por el costo creciente de la capacitación y la enseñanza. También tienden a apreciar mucho todo paso que los lleve hacia la independencia de sus padres. Incluso en algunos de los Estados de bienestar más avanzados de Europa, como Suecia, los jóvenes que viven por su cuenta ocupan un lugar destacado en las estadísticas de la pobreza. El argumento a favor de la ayuda especial para los jóvenes está tan reconocido actualmente que no requiere más defensa en el presente trabajo⁸. Pero la interrogante sigue en pie: ¿cómo se puede financiar la ayuda financiera a las generaciones 'excluidas'?

Cómo se pagaría la pensión mundial y la subvención a la juventud

Al principio sólo se necesitarían USD 205.000 millones por año para la pensión mundial propuesta. Pero hay que asumir que esos recursos se duplicarán dentro de una generación y que será necesario generar un fondo considerable ahora, mientras los efectos del envejecimiento son relativamente modestos, para ayudar a financiar los desembolsos adicionales en la mitad del siglo. Además, se debe asumir el compromiso para elevar la pensión mundial de conformidad con el crecimiento de los ingresos promedio generales, para que los mayores compartan la prosperidad futura.

Para recaudar los fondos necesarios de la pensión mundial (y un poco más para los costos administrativos) se necesitará un esfuerzo importante. Los instrumentos fiscales que se adopten deberán estar relacionados con el funcionamiento de la economía internacional en general, para que exista una base imponible amplia y dinámica.

Existen tres tipos de impuestos especialmente adaptados para esa tarea: un impuesto sobre las transacciones monetarias internacionales, un impuesto sobre el combustible utilizado por los vuelos

8 Los reclamos especiales de los jóvenes son recogidos por Bruce Ackerman y Anne Alstott, "Why Stakeholding" y "Macro-Freedom", en Bruce Ackerman, Anne Alstott y Philippe Van Parijs, eds., *Redesigning Distribution*, Londres, 2006, p. 43-68, 209-16. El argumento a favor de la subvención a la juventud también lo hace Roberto Mangabeira Unger en su libro, *What Should the Left Propose?*, Londres, 2006, p. 43-67. Para ver información sobre la exclusión de la juventud consulte el *Annual Development Report 2007, Development and the Next Generation*, Banco Mundial, Washington, 2007.

internacionales y un impuesto muy leve sobre la riqueza de las empresas privadas. Los cálculos a continuación son ejercicios improvisados concebidos para determinar que los impuestos propuestos financiarán con facilidad la pensión y la subvención, y tienen el beneficio adicional de arrojar una luz muy necesaria sobre los flujos financieros internacionales.

El famoso impuesto o tasa Tobin se aplica a la venta o la compra de moneda y se ha propuesto como medida para limitar la especulación financiera⁹. Pero también se podría aplicar principalmente como medida para recaudar ingresos. Con un porcentaje de 0,1% (una milésima parte de cada transacción), no valdría la pena evadir el impuesto y aun así generaría grandes cantidades en todo el mundo. A fines de la década de 1990 se calculaba que el impuesto Tobin sobre las transacciones monetarias podría generar cada año entre USD 100.000 millones y USD 300.000 millones. Para 2010 el impuesto Tobin llegaría con holgura a recaudar el extremo más alto de esa escala: USD 300.000 millones.

Aquí se sugiere que aproximadamente USD 150.000 millones de lo recaudado con el impuesto Tobin se destinen para financiar la pensión mundial, y que el resto se dedique a los adultos jóvenes, a quienes se puede ofrecer una subvención única de USD 1.500 para su educación o capacitación cuando cumplan 17 años. Por pequeña que pueda ser esa suma en las sociedades más ricas, no sería despreciable. Si juntamos la pensión mundial de vejez con la ayuda para los jóvenes se comenzaría a imponer un nuevo equilibrio entre las distintas etapas de la vida en un plan de equidad generacional. Sin embargo, esta distribución justificada de los ingresos procedentes del impuesto Tobin implicaría la necesidad de recurrir a otra fuente de recursos para la pensión mundial, especialmente a medida que continúe el proceso de envejecimiento demográfico en el futuro.

En la actualidad, el combustible que se utiliza en los vuelos internacionales casi no se grava y cuesta a las aerolíneas cerca de USD 50.000 millones por año. Si se duplica el precio del combustible se ayudaría a reducir el consumo un 20% o 25% y aun así se recaudarían USD 30.000 millones. No obstante, gran parte de lo recaudado con los impuestos ecológicos se debería utilizar como inversión en otras medidas destinadas a mitigar el calentamiento mundial. Pero ligar al menos una parte de los ingresos (digamos, la

mitad) a una causa reconocida universalmente como buena sería una medida que se podría defender. Aunque USD 15.000 millones por año serían útiles, igual se necesitarían otras fuentes de ingresos.

La tercera fuente de ingresos es un leve gravamen sobre los valores de las acciones o las transacciones accionarias. Se podría exigir a todas las empresas con más de 50 empleados o que facturen más de USD 10 millones que paguen un impuesto de 2% sobre sus ganancias anuales, ya sea en efectivo o, en el caso de las empresas públicas, mediante la emisión a la autoridad fiscal de nuevas acciones por ese valor (las empresas privadas podrían emitir bonos, y las sociedades, incluidos los fondos de capital privado, podrían emitir derechos nominales). A todos los fondos de pensiones auténticos se les compensaría por el impacto de la dilución de las acciones sobre sus valores¹⁰.

Se deben señalar dos características importantes de estos mecanismos. Primero, se aplicarían a las ganancias realizadas en todo el mundo. Segundo, las empresas cumplirían con su obligación sencillamente por medio de la emisión de títulos nuevos y no restándole a sus flujos de fondos. En Estados Unidos y Reino Unido, grandes empresas que aportan a los fondos de pensiones se quejan del peso que implica realizar pagos en efectivo a la Pension Benefit Guaranty Corporation y el Pension Protection Fund, las aseguradoras de sus planes de retiro con 'prestaciones definidas'. En algunos casos las dificultades de las empresas eran tales que no fue posible realizar los pagos. Esto hizo que los tribunales de Estados Unidos (en aplicación del Artículo 11 de la ley de Quiebras que protege a las empresas) exigieran la emisión de nuevas acciones como forma alternativa de realizar una aportación al asegurador. En Reino Unido, el Organismo Regulador de las Pensiones tomó similares recaudos para exigir a empresas en dificultades financieras que emitieran acciones al Fondo de Protección de las Pensiones¹¹. Los empleados tendrán derecho a percibir la nueva pensión pero recibirían de buen agrado un tipo de aportación que no debilite en lo absoluto a su empresa.

El impuesto al lucro/gravamen sobre las acciones sería mínimo: un impuesto del 2% de las ganancias recaudaría aproximadamente USD 140.000 millones por año. El gravamen sobre las acciones

someramente descrito se fijó en 2% de las ganancias, pero esto es sólo una forma cómoda de medir las operaciones de una empresa y es posible que haya que complementarlo con otras medidas para evitar las distorsiones que apuntan a la evasión. La dilución de las acciones que generaría el gravamen implica que ni siquiera los fondos en los paraísos fiscales se escaparían.

Antes de volver a los cálculos sobre el aporte que efectuaría el gravamen accionario para financiar la pensión mundial resulta pertinente señalar un impuesto financiero que tiene una larga historia y que ha tenido mucho éxito: el impuesto del timbre, un gravamen sobre las transacciones accionarias. El impuesto del timbre del Reino Unido demuestra que un cobro muy modesto sobre un gran volumen de transacciones puede generar grandes sumas a bajo costo y sin efectos secundarios perjudiciales. Este impuesto, del 0,5% sobre las transacciones accionarias (las que no realicen los agentes de los mercados de activos), recauda más de USD 5.000 millones por año. Mientras los contratos de derivados no pagan impuesto del timbre, toda venta de activos subyacentes de los accionistas sí genera el impuesto. La Confederación de la Industria Británica, un grupo de presión empresarial, argumenta que el impuesto debilita la posición de Londres como uno de los principales centros financieros del mundo. Pero la prosperidad financiera londinense desmiente ese argumento. De todas formas, el Tesoro del Reino Unido es muy adepto a este impuesto de fácil recaudación (que se realiza a muy bajo costo como parte de CREST, el sistema central de liquidación de acciones).

Las autoridades financieras de China poseen un instrumento similar que utilizan a la manera del 'impuesto Tobin' para desestimular la especulación y que también genera grandes sumas¹². Varios estados europeos, entre ellos Suiza y Francia, tienen similares impuestos tenues, que se aplican tanto a los bonos como a las acciones. En caso de que el producto de los impuestos sugeridos tenga déficit, o que la aplicación de los mismos genere dificultades, se podría cubrir la brecha con un impuesto del timbre mundial, o impuesto a la transacción financiera (ITF)¹³.

Se recordará que la mitad del impuesto Tobin ya recaudaría USD 150.000 millones para la pensión mundial, y que el impuesto al combustible de los vuelos internacionales debería recaudar USD 15.000 millones más por año. Por lo tanto, para empezar se necesitarían USD 40.000 millones adicionales por año del gravamen sobre las acciones (o gravamen

9 Por información sobre el impuesto Tobin consulte James Tobin, *The New Economics*, The Elliot Janeway Lectures in Honor of Joseph Schumpeter, Princeton, 1974; J. Frankel, "How Well Do Foreign Exchange Markets Function: Might a Tobin Tax Help?", Documento de trabajo NBER No. W5, Cambridge, MA, 1996; Keiki Patomaki, *The Tobin Tax: How to Make It Real*, The Finnish Institute for International Affairs, Helsinki, 1999; Joseph Stiglitz, *Globalization and its Discontents*, Nueva York, 2004.

10 El empleo de un gravamen general para crear fondos sociales de reserva se asocia con la labor de Rudolf Miedner, el economista en jefe de la federación sindical sueca, la LO, y el ideólogo del estado de bienestar social sueco. Una descripción más completa de su trabajo se encuentra en el sexto capítulo de *Age Shock*, op. cit.

11 El autor ofrece más ejemplos de esta emisión de acciones exigida por los tribunales en *Age Shock*, op. cit., p. 134-5, 142. No hay duda de que los jueces tomaron esta medida en parte debido a los antecedentes de irresponsabilidad empresarial que se documentan en los capítulos 2 y 3 de este libro.

12 Consulte a Geoff Dyer y Jamil Anderlini, "Beijing Could Reap USD 40bn Share Tax Bonanza", *Financial Times*, 4 de junio de 2007.

13 Consulte también el informe de John Christensen en este Informe.

de las transacciones accionarias) para reunir el costo anual inmediato de USD 205.000 millones. Esto permitiría que el resto de la suma recaudada por el gravamen sobre las ganancias de las acciones (USD 100.000 millones por año) se acumulara en la red del Fondo de la Pensión Mundial (FPM) como reserva estratégica prometida para equiparar el aumento previsto en la población y la proporción de las personas mayores.

Las autoridades fiscales nacionales recaudarían los diversos impuestos con la asistencia de los organismos internacionales correspondientes, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA). Los ingresos se entregarían a la oficina mundial del FPM para su consolidación con el fondo mundial¹⁴.

Que un organismo internacional consolide los activos aseguraría una cartera sumamente diversificada, pero el propio organismo tendría que distribuir periódicamente los activos que recibe a una red internacional. Esta red regional de aproximadamente mil oficinas locales del FPM sería la encargada de pagar las pensiones y recibiría los recursos de acuerdo con las características demográficas de la región. En aras de acumular reservas, la red del FPM utilizaría sus ingresos en efectivo para pagar las pensiones actuales pero mantendría las acciones y demás títulos para generar mayores ingresos en el futuro, cuando se los necesite.

Una red internacional de fondos de reserva

Durante la etapa inicial de acumulación sería bueno reinvertir el ingreso de los dividendos en bonos públicos. Como la red FPM no compraría ni vendería acciones tendría menos margen para cometer errores. El conocimiento de que la red del FPM no vendería las acciones en su poder también sería un factor de estabilidad y le impediría perjudicar financieramente a las empresas en las que participa. Aproximadamente en 2034 el total de activos de la red del FPM podría ascender a USD 7,7 billones¹⁵. Si ese año se comenzaran a realizar los desembolsos en efectivo, y el rendimiento anual sobre el capital fuera del entorno de 3%, se trataría de USD 257.000 millones para ese año. Cada oficina regional tendría unos USD 7.700 millones en activos y recibiría USD 257 millones en ingresos. Véase que, aunque los ingresos por dividendos están sujetos a variación, son menos volátiles que el precio de las acciones, y existen formas de estabilizar esos ingresos.

14 El FPM podría contar con oficinas en importantes centros financieros, como Zurich, Chipre, Mauricio, Singapur y demás, elegidos con el fin de reforzar el cumplimiento.

15 Se supone que las ganancias aumentan a un ritmo de 2,5% anual y que las utilidades de 5% anual se reinvierten en el fondo durante un 'período de acumulación' de 27 años. Más información en el capítulo seis de *Age Shock, op. cit.*

La pensión mundial sería un plan universal que beneficiaría a todas las personas en su vejez. Los ingresos del impuesto a las transacciones monetarias y el gravamen sobre las ganancias serían evidentemente mayores en las zonas ricas del mundo que en las zonas pobres. Sin embargo, las transacciones monetarias y las ganancias de las empresas a menudo tienen que ver con los paraísos fiscales y los países en desarrollo donde el ingreso por habitante sigue siendo bajo. El impuesto monetario y el impuesto a las ganancias serían bajos, pero se aplicarían en todo el mundo. El mecanismo general de la pensión mundial (si se financia de la forma sugerida) sería un agente de redistribución de ricos a pobres. Por otra parte, la participación de todos los territorios (por más pequeños o pobres que sean) sería fundamental para que estos gravámenes funcionen con eficacia.

El alcance integral de los nuevos mecanismos impositivos, que exigirían a los paraísos fiscales actuales o futuros que informen acerca de los movimientos monetarios y las ganancias de las empresas que permiten registrarse en sus territorios, conformaría a los ciudadanos y las ciudadanas de los países más ricos. La pensión mundial daría a las personas de los países más ricos el derecho a recibir un modesto complemento de la pensión, y como prestación fija ayudaría más a los más necesitados que a los acomodados en todo el planeta. Haría más para reducir la pobreza donde ésta es peor: en el medio rural y en las zonas urbanas descuidadas del mundo en desarrollo. Y por último, pero no por eso menos importante, fomentaría una conducta más transparente y responsable de las empresas y mantendría una organización mundial dedicada al bienestar social.

La red regional de fondos se regiría por normas distributivas de justicia actuarial y tendría la obligación de contratar a personal profesional calificado, pero también debería representar democráticamente a las comunidades locales. La participación en una gran variedad de empresas podría, en principio, dar a la red regional voz en cómo se votarían esas acciones. El impacto de la red sobre la gestión de una compañía dada sería muy pequeño, pero podría tener influencia en temas de principios generales, como el respeto por los derechos laborales o el cumplimiento de las normas ambientales. La red comprendería, como se sugirió anteriormente, aproximadamente mil oficinas en todo el mundo, cada una dedicada a una población de unos seis millones de personas. La red daría voz a las comunidades locales que las grandes empresas suelen ignorar.

No obstante, la función primordial de la red regional y nacional sería la de organizar el desembolso barato y efectivo de la pensión mundial a todos aquellos que tengan derecho a recibirla. En muchos países la tarea se podría tercerizar a las autoridades

jubilatorias nacionales. En los casos en que éstas tengan una cobertura incompleta se podría recibir la ayuda (y compartir los costos con) las oficinas de correos, las asociaciones locales de microcréditos y las organizaciones de empleados públicos. Estas últimas existen en muchos países donde la administración nacional es ineficaz o incluso inexistente. Namibia desarrolló un medio eficaz para suministrar las pensiones de vejez, a través de máquinas automáticas activadas por las huellas digitales.

La pensión mundial sería un plan universal de seguridad social, no un programa de ayuda. Canalizaría recursos financieros directamente a las personas mayores en todas las comunidades, ya sean ricas o pobres, urbanas o rurales. Los costos de la administración se gastarían en esas comunidades, dentro de lo posible. Los costos administrativos no deberían superar 1% del fondo anualmente, y posiblemente menos. Se trataría de una 'pensión social' no sujeta a control de recursos ni contributiva. Exigir a los beneficiarios de las pensiones que se sometan a un control de sus recursos es degradante y no estimula el ahorro de los pobres. Puede estigmatizar fácilmente a las personas de edad, especialmente a las mujeres mayores¹⁶.

La pensión mundial contribuiría de manera significativa a la 'seguridad en la vejez' que plantea el Artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Los organismos y las convenciones de la ONU ayudaron a concentrar la atención del planeta sobre los problemas de la infancia, las mujeres, los enfermos y los discapacitados. En 2002 la ONU auspició la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, en Madrid, que presentó buenas recomendaciones a los gobiernos participantes. Pero por ahora la suerte de las personas mayores y la perspectiva de que esa población se incremente no han sido abordadas por un organismo específico internacional, ni por un plan de alcance mundial. La pensión mundial representaría un paso tangible en la dirección correcta. ■

16 El argumento a favor de las pensiones no sujetas a control de recursos lo expone con fuerza Larry Willmore en "Universal Pensions for Developing Countries", *World Development*, Vol. 35, No. 1, 2001.

Regulación de los *hedge funds*: ¿Por qué es una cuestión de seguridad social?

Originalmente se suponía que los *hedge funds* (fondos de cobertura) eran vehículos de inversión muy especializados cuyo acceso estaba estrictamente limitado a los inversores más experimentados. Pero en los últimos años se produjo una expansión considerable de la clase inversora con acceso a los *hedge funds*. Cada vez más los gobiernos invierten el dinero de los planes de pensiones en *hedge funds*. Dado que los fondos son accesibles al común de los ciudadanos, es innegable que tiene sentido una intervención pública para asegurar que las inversiones se realicen de acuerdo con las buenas prácticas y normas, que los gestores cumplan los criterios de integridad y competencia, y que se apliquen los requisitos de transparencia y divulgación.

Aldo Cialari
Center of Concern

Los *hedge funds* (fondos de cobertura) se pueden definir como "fondos comunes de recursos privados que invierten en instrumentos negociables (tanto en valores en efectivo como en productos derivados); que pueden emplear el apalancamiento a través de medios diversos, incluso el uso de posiciones cortas; y que no suelen estar reglamentados" (Cole *et al.*, 2007, p. 8). Los *hedge funds* se especializan en el empleo de estrategias de inversión de alto riesgo y suma complejidad con el propósito de alcanzar rendimientos superiores al promedio. Una definición más sencilla indica que los *hedge funds* son fondos creados con el fin de invertir el dinero de los socios que participan en ellos (Edwards, 1999, p. 90).

Originalmente se suponía que los *hedge funds* eran vehículos de inversión muy especializados cuyo acceso estaba estrictamente limitado a los inversores más experimentados. La inversión directa en *hedge funds* sólo era accesible a los inversores adinerados, debido al elevado precio de ingreso exigido (Noyer, 2007, p. 107). Se suponía que los inversores en *hedge funds* tenían la experiencia y los recursos para proteger sus propios intereses (Crockett, 2007, p. 23; Hildebrand, 2007, p. 71).

Pero en los últimos años se produjo una expansión considerable de la clase inversora con acceso a los *hedge funds*. En parte esto es así gracias a la flexibilización de los requisitos de acreditación, al punto de que prácticamente no existen límites sobre quiénes pueden invertir en *hedge funds* (Danielson y Zigrand, 2007, p. 31). En muchos lugares, como Hong Kong, Australia, Alemania y Reino Unido, ahora pueden invertir en ellos una nueva categoría de inversores con medios financieros relativamente más modestos. En parte, éste también es el caso de Francia, donde ahora las personas individuales pueden acceder a los *hedge funds* con un monto mínimo de EUR 10.000 (Prada, 2007, p. 130). Asimismo, recientes informes de prensa señalan que los inversores alemanes pueden comprar *hedge funds* del Deutsche Bank por unidades inferiores a EUR 125 y que las autoridades del Reino Unido consideran reducir las restricciones a la comercialización de los *hedge funds* para los individuos (Financial Times, 2007a).

Como parte de este movimiento, las instituciones reglamentadas accesibles a los inversores promedio, como los fondos de inversión colectiva y los fondos de pensiones, están incrementando sus inversiones en *hedge funds* (Danielson y Zigrand, 2007). Se señala que una parte considerable del crecimiento de los *hedge funds* se debe a la demanda de los inversores institucionales por alternativas de inversión a las tradicionales inversiones en acciones exclusivamente a largo plazo (*long-only*) y de renta fija (Cole *et al.*, 2007, p. 11). Los *hedge funds* ahora hacen uso de una mayor proporción de los ahorros familiares que se canalizan a través de inversores institucionales, como son los fondos de fondos¹ y los fondos de pensiones. De hecho, se calcula que los fondos de pensiones constituyen aproximadamente 30% de la base de inversores (Noyer, 2007, p. 107; Crockett, 2007, p. 23)².

También los gobiernos invierten cada vez más el dinero de sus planes de pensión en los *hedge funds*. En Estados Unidos, por ejemplo, la Comisión de Valores y Bolsa (SEC) informa que aproximadamente 20% de los planes de pensión privados y públicos utilizaban *hedge funds* en 2002, frente a 15% en 2001, y la tendencia va en aumento³. Los fondos de pensión públicos se encuentran entre numerosas entidades que en los últimos años aumentaron drásticamente el volumen de dinero colocado en *hedge funds* a fin de mejorar sus rendimientos y diversificar sus valores en cartera⁴.

Motivación: la crisis de la seguridad social con financiación pública

Son dos los principales canales que se están utilizando para invertir en los *hedge funds* un volumen mayor de ahorros jubilatorios en común. El primer

canal es por vía directa: los individuos invierten en los *hedge funds* porque eligen ese instrumento para su seguridad. Las instituciones públicas encargadas de brindarles apoyo luego de la jubilación están en proceso de privatización, de reducción de personal o de precarización. En algunos casos, los sistemas públicos de seguridad social suministran una asistencia insuficiente, por lo cual a las personas individuales se les recomienda que recurran a sus propios sistemas privados de seguridad social en lugar (o además) de los que proporciona el Estado. Ése es el caso especialmente con el cambio generalizado de los planes con prestaciones definidas a los planes con aportaciones definidas. En otros casos, la búsqueda de soluciones privadas surge del estado de precariedad de los planes de seguridad social y de la tendencia hacia una relación más elevada entre las personas de mayor edad y las personas que trabajan, lo cual plantea el temor acerca de la sostenibilidad del sistema público y de su capacidad para responder a la creciente demanda a largo plazo.

El segundo canal es indirecto: la inversión en *hedge funds* por parte de instituciones privadas o públicas que gestionan los ahorros para la jubilación de las personas individuales. En el caso de las instituciones privadas, las personas recurren a ellas como forma de complementar o sustituir lo que se prevé serán escasas prestaciones de pensiones debido al fracaso de los sistemas públicos de seguridad social, y por el cambio a los planes con aportaciones definidas. En el caso de las instituciones públicas, es la presión desencadenada por las dificultades inminentes para financiar sus obligaciones que lleva a muchos gobiernos a buscar rendimientos superiores al promedio por medio de estrategias del tipo que ofrecen los *hedge funds*.

Como se puede ver, el fracaso de los sistemas públicos de seguridad social es el elemento común que recorre estos dos canales.

La controversia acerca de la reglamentación de los *hedge funds*

El motivo por el cual los *hedge funds* pueden adoptar estrategias posiblemente más lucrativas radica en que no están reglamentados. La ausencia de reglamentación fue relativamente aceptada hasta fines de la década pasada. Los beneficios que se

1 Un fondo de fondos es un fondo de inversión con una cartera integrada por otros fondos de inversión, en lugar de invertir directamente en acciones, bonos u otros títulos negociables.

2 Una de las bases declaradas de la 'minorización' (*retailization*) de los fondos es la equidad: se argumenta que el acceso a las ganancias superiores de los *hedge funds* no se debe limitar sólo a los inversores ricos, lo cual explica que en ocasiones sean los propios supervisores (y no los fondos) quienes piden la minorización.

3 Financial Times (2004a). También señala que millones de personas en todo el mundo, tanto activas como jubiladas, tienen dinero invertido en *hedge funds* y es posible que no lo sepan.

4 *Ibid.*

creía tenían los hedge funds estaban, en los hechos, directamente vinculados a la ausencia de reglamentación. Las ganancias superiores eran posibles gracias a la flexibilidad y la capacidad para implementar estrategias innovadoras que sólo pueden suceder ante la ausencia de las normas que rigen a otros actores financieros, como los fondos de inversión colectiva. Sin embargo, a medida que los hedge funds crecieron en importancia y que se comenzaron a percibir las evidencias de sus posibles deficiencias, surgió la controversia acerca de la necesidad de reglamentarlos.

Dos hechos a fines de la década de 1990 fueron hitos fundamentales que llevaron a reconsiderar la cuestión. El primero fue la crisis financiera de Asia Oriental. Las autoridades de los países afectados expresaron la preocupación de que las actividades de los hedge funds en sus mercados durante el período de la crisis tuvieron un efecto desestabilizador y posiblemente podrían haber dañado sus economías (Foro de Estabilidad Financiera, 2000, p. 5). Brouwer (2001, citado por Cornford, 2005) halló motivos para esta inquietud y argumentó que las operaciones de los hedge funds macro y, en menor grado, la negociación de valores por cuenta propia de las instituciones financieras fueron una fuente importante de inestabilidad en los mercados financieros de la región en 1997 y 1998 y contribuyeron a disparar los tipos de cambio y otros precios de activos.

Cabe destacar que algunos investigadores, entre ellos los del Fondo Monetario Internacional (FMI), cuestionan esta opinión (Fox, 1998; IMF 2004, p. 146-8). Pero Brouwer halló que las investigaciones del FMI tienden a poner demasiado énfasis en el tamaño global de los hedge funds cuando lo que importa, según él, es el tamaño de sus posiciones en relación con las de otros actores de determinados mercados de la región. Estos estudios tienden a dejar de lado los patrones de conducta del tipo líder-seguidor que se sucedieron en estos mercados, sostiene. Esos patrones indican que los grupos de hedge funds actuarían como en manada y, frente a otras firmas, asumirían el papel de líderes basándose en su voluntad de tomar grandes posiciones en determinados activos y monedas en base a lo que generalmente se considera como conocimiento superior (Cornford, 2005).

El segundo hito fundamental fue el fracaso y el posterior rescate del fondo de cobertura Long Term Capital Management. El LTCM se había creado en 1994 con un patrimonio de USD 1.300 millones y, para 1998, ese patrimonio había crecido a USD 5.000 millones (Edwards, 1999, p. 197). Quienes invirtieron en él desde su inicio y permanecieron hasta 1997 recibieron rendimientos anuales de 15% (Kahn y Truell, 1998). El nivel de apalancamiento del LTCM, con base en el dinero que había pedido

prestado, estaba en el entorno de 20 a 1, lo cual era elevado desde todo punto de vista. Una descripción pormenorizada de la estrategia que adoptó el LTCM y el motivo de su fracaso trasciende el alcance del presente artículo. Es importante destacar que en septiembre de 1998, el Banco de la Reserva Federal de Nueva York convocó a un grupo de empresas que habían prestado dinero a la firma y les advirtió acerca del “riesgo sistémico que presentaría la insolvencia del LTCM”. El entonces presidente de la Reserva Federal, Alan Greenspan, manifestó que el rescate del LTCM era necesario para impedir que los mercados “se contrajeran” y “perjudicaran las economías de muchas naciones”. En consecuencia, un consorcio de instituciones financieras organizó el rescate (Edwards, 1999).

Para 1999 el Grupo de los 7 países más industrializados (G7) había decidido encargar al Foro de Estabilidad Financiera convocar a un Grupo de Trabajo sobre Instituciones con Alto Apalancamiento. Este grupo fue creado con la facultad para “evaluar las dificultades que las instituciones con alto apalancamiento presentan a la estabilidad financiera y para lograr el consenso sobre las medidas de supervisión y reglamentación que minimizarían su potencial de desestabilización” (Foro de Estabilidad Financiera, 2000, p. 1).

El Grupo de Trabajo adoptó el enfoque de que estos problemas se abordarían mejor por medio de medidas de reglamentación indirecta, tales como mejores prácticas de gestión del riesgo en las instituciones de contrapartida y una mayor disciplina del mercado mediante requisitos de divulgación más estrictos⁵.

En 2006, la reglamentación de los hedge funds recibió una atención renovada. Algunos de los hechos que contribuyeron con esta situación fueron la pérdida de USD 6.000 millones del fondo de cobertura Amaranth y la pérdida de 75% de sus USD 13.000 millones en transacciones de renta fija del fondo de cobertura Vega. El gobierno de Alemania, que ya había asumido una postura firme al respecto y cuya opinión pública manifiesta una pronunciada hostilidad hacia los hedge funds, anunció a fines de 2006 que pretendía aprovechar su presidencia en el G8 (G7 más Rusia) en 2007 para incorporar a los hedge funds entre los asuntos a tratar por el Grupo (Financial Times 2007c; 2007d; 2007e). En febrero de 2007, en su primera reunión del año, los ministros de finanzas del G7 acordaron encargar al Fondo de Estabilidad Financiera que actualizara su informe de 2000 sobre las prácticas de los hedge funds, y convocaron al sector de los hedge funds a mantener

5 Vale la pena señalar que, según una reciente evaluación del Banco Central Europeo, hasta la aplicación de las medidas limitadas que propone este informe no son para nada satisfactorias (Banco Central Europeo, 2005).

conversaciones directas acerca de las futuras opciones de reglamentación⁶.

No obstante, la Cumbre del G8 en Heiligendamm (junio de 2007) finalmente no adoptó medidas significativas. Los intentos del ministro de finanzas alemán por alcanzar un acuerdo que reforzara la reglamentación de los hedge funds recibieron una rápida oposición, principalmente de los gobiernos de Estados Unidos y Reino Unido, y al final se diluyeron en simples llamados a la divulgación en aras de una mayor transparencia. A medida que se aproximaba la Cumbre del G8, parecía que incluso los modestos requisitos de transparencia de carácter obligatorio eran demasiado para exigirle a los hedge funds. El gobierno alemán había moderado su reclamo y pedía un Código de Conducta, pero Estados Unidos argumentó que si el Código de Conducta fuera necesario entonces el propio sector de los hedge funds propondría la idea y lo concebiría por cuenta propia, de tal manera que no hacían falta medidas de parte de los gobiernos. En definitiva, la declaración final del G8 se conformó con tomar nota del informe actualizado sobre el tema que preparara el Foro de Estabilidad Financiera, y prometió trabajar más al respecto.

Sorteando las garantías que protegen el futuro de la ciudadanía

La lógica primordial que subyace a la reglamentación de los fondos de inversión colectiva y los fondos de pensiones ha sido la necesidad de proteger los intereses de las personas que invierten en ellos. Dado que los fondos son accesibles al común de los ciudadanos, que presumiblemente tienen escasa o nula experiencia como inversores, es innegable que tiene mucho sentido la necesidad de una intervención pública que asegure que las inversiones se realicen de acuerdo con las buenas prácticas y normas, que los gestores cumplan los criterios de integridad y competencia, y que se apliquen los requisitos de transparencia y divulgación.

Como en su origen los hedge funds estaban limitados a los inversores de ‘valor neto elevado’, o ricos, podría decirse que este razonamiento no se les podía aplicar a ellos. De hecho, los hedge funds se crearon en gran medida para limitar las restricciones que la reglamentación impuesta a otras instituciones financieras fijaba a este muy reducido grupo de inversores multimillonarios, que eran sumamente

6 *Ibid.* La inclinación política a favor de la reglamentación de los hedge funds no es exclusiva del contexto alemán. Por ejemplo, el senador de Estados Unidos Charles Grassley (Presidente del Comité de Finanzas del Senado en 2007) envió una carta en octubre de 2006 a todas las autoridades financieras de Estados Unidos solicitándoles información acerca de los requisitos de divulgación de los hedge funds, si es que existen. Durante su campaña, Nicolas Sarkozy (quien luego fuera el candidato ganador en las elecciones presidenciales de Francia) prometió adoptar una postura estricta con respecto a la reglamentación de los hedge funds.

entendidos en el mundo de las estrategias de inversión y se podía confiar en que sabían lo que hacían.

Como se mencionó anteriormente, el acceso limitado de los inversores ya no es una característica de los hedge funds. Por lo tanto, cuanto más similares sean los hedge funds a otros vehículos de inversiones accesibles al común de la ciudadanía, más débil será el argumento para mantenerlos excluidos del escrutinio de la reglamentación. Asimismo, sostenemos que cuando los fondos que están en riesgo son los ahorros para la jubilación de la gente común y corriente, entonces el problema se convierte en uno de reglamentación de la seguridad social. De hecho, el Estado pone en riesgo sus obligaciones en materia de seguridad social cuando invierte en los hedge funds y cuando no los reglamenta adecuadamente. Si la ciudadanía debe recurrir a los sistemas privados de pensiones, y el Estado no está dispuesto a reglamentar las inversiones que hacen estos agentes en los hedge funds ni la conducta de los hedge funds que reciben los ahorros de las pensiones, entonces el Estado está renunciando a sus obligaciones de reglamentar en aras de la seguridad social de la ciudadanía.

El riesgo para los ahorros de jubilación

Los rendimientos superiores de los hedge funds se obtienen al precio de un riesgo mayor, consecuencia del uso del apalancamiento, que con frecuencia tiene varios niveles. En este sentido, por ejemplo, los inversores piden prestado para invertir en fondos de fondos que, a su vez, piden prestado para invertir en los hedge funds que, a su vez, utilizan los derivados para apalancarse (Ferguson y Laster, 2007, p. 53). Los hedge funds se pueden apalancar con múltiplos muy altos ya sea directamente (con préstamos de los *prime brokers*⁷) o indirectamente (mediante la venta de derivados de créditos), lo cual los hace especialmente vulnerables al descenso súbito de liquidez del mercado (Noyer, 2007, p. 108).

Asimismo, existe la opinión generalizada de que el apalancamiento de los hedge funds, en su conjunto, sigue aumentando. Una cifra de 2004 indicaba que el apalancamiento de los hedge funds bajo la forma de deuda bancaria constituía un promedio de 141% (Financial Times, 2004b). No obstante, si dejamos de lado los cálculos, el principal problema lo presenta la ausencia de requisitos que obliguen a los hedge funds a divulgar su estado, lo cual dificulta mucho, en todo momento, saber realmente cuánto apalancamiento tienen, especialmente a través de su exposición a los derivados. Un experto que atestiguó

7 Corredores que actúan como agentes de liquidaciones, ofrecen custodia a los activos, proporcionan financiación para el apalancamiento y preparan estados contables diarios para sus clientes, que son gestores financieros, hedge funds, operadores de mercado, arbitrajistas, especialistas y otros inversores profesionales.

ante el Congreso de los Estados Unidos cuando éste investigó la crisis del LTCM señaló: “Cuando Greenspan visitó a los bancos y les preguntó cuál sería el impacto para sus estados financieros si se permitía el derrumbe del fondo, dijeron que en realidad no lo sabían y que no lo querían averiguar” (Financial Times, 2004b).

Un autor sostiene que el apalancamiento real “es notoriamente difícil de medir, debido a la dificultad de captar el efecto de los distintos niveles de apalancamiento, y en particular del apalancamiento incorporado en las formas más complejas de créditos de derivados” (Noyer, 2007, p. 109). El vicepresidente del Banco Central Europeo explicó que “el total de activos apalancados de un fondo de cobertura individual puede en ocasiones ser bastante considerable y comparable en tamaño al de algunos bancos de importancia sistémica” (Papademos, 2007, p. 115).

Los hedge funds no solo presentan riesgos mayores sino que, como advierten una y otra vez los analistas, las condiciones favorables de liquidez que prevalecen en el mercado en el cual han proliferado hace que los riesgos actuales derivados de los hedge funds sean difíciles de estimar con cierto grado de precisión.

Problemas éticos de los tipos de inversión realizados por los hedge funds

Además de los problemas que se plantean para el ciudadano común cuyos ahorros terminan por engrosar los hedge funds, es importante considerar los problemas éticos que plantea la conducta que adoptan los hedge funds cuando utilizan esos ahorros. Se sabe que en su búsqueda de rendimientos financieros los hedge funds han adoptado estrategias con consecuencias negativas para la ‘economía real’ y los trabajadores.

No hay dudas de que la economía real sufre más cuando las crisis financieras de carácter sistémico son desencadenadas por las actividades especulativas de los hedge funds, como sostienen muchos que fue el caso de la crisis en Asia Oriental. Pero incluso ante la ausencia de este tipo de acontecimientos a gran escala, las actividades cotidianas que realizan los hedge funds representan una amenaza que no se puede ignorar.

Como señalara el presidente del Comité de Servicios Financieros de la Cámara de Representantes de Estados Unidos, Barney Frank, en una carta dirigida al presidente Bush este año:

Un asunto importante a explorar es si las elevadas tasas de rendimiento que se necesitan para financiar las adquisiciones de capitales privados motivadas por las deudas pueden poner en peligro los intereses a largo plazo de las empresas en cuestión y la provisión de condiciones dignas de trabajo y de seguridad para los empleados. Nos preocupan esos casos donde, en lugar de la reestructura corporati-

va con el propósito de compartir las mejoras en la productividad y la mayor competitividad, parecería que ahora numerosos fondos de capitales privados pretenden extraer el máximo valor en un corto lapso antes de volver a vender la empresa. Esto representa el riesgo de que los empleados queden en una posición de desventaja que no habría sucedido sin la adquisición.

Un ejemplo de estas prácticas de los hedge funds consiste en influir en la orientación de las empresas asumiendo posturas activistas en las asambleas de los accionistas. Es común suponer que este activismo genera más eficiencia para las empresas al crear valor y fomentar la eficacia, pero también puede interferir en la actividad económica de las empresas porque se considera exclusivamente el rendimiento inmediato, sin tomar en cuenta otras consecuencias para el desempeño a largo plazo de la empresa. Los críticos de los fondos argumentan que éstos sólo tienen interés en los rendimientos a corto plazo, que se pueden generar a costas de los intereses a largo plazo de las empresas en cuyos títulos invierten (Crockett, 2007, p. 24).

En particular, esta crítica fue manifestada recientemente por el ministro de Finanzas alemán, Peer Steinbrück, que dijo que “el modelo alemán – de planificación industrial de mediano a largo plazo – funciona aun cuando no sea compatible con los objetivos de corto plazo de los hedge funds”. Y agregó: “el objetivo de la industria debe ser ‘cómo hago para que una empresa siga siendo competitiva en el mercado en el mediano plazo’, y no la maximización de la ganancia en el corto plazo” (Financial Times, 2007g).

El comisionado de la Comisión de Valores y Bolsa, Paul Atkins, expresó similares inquietudes al advertir que “otorgar a los inversores mayores facultades sobre la integración de los consejos directivos podría tener la consecuencia no buscada de incrementar el poder de los hedge funds... ¿Y si un accionista que participa con su voto en una asamblea no tiene un interés económico en la empresa o posiblemente tenga un interés negativo?” (Financial Times 2007b). Entre tanto, dos profesores de la Universidad de Texas advirtieron en un estudio de 2006 que las tácticas de los hedge funds estarían socavando el vínculo tradicional entre la propiedad económica de las acciones y la facultad de voto de las empresas (Financial Times, 2007b).

Sin embargo, el ‘cortoplacismo’ también es especialmente dañino para los empleados de las empresas reestructuradas quienes, como dijo Paul Myners, ex presidente de Marks and Spencer, “por lo general padecen la erosión de la seguridad laboral y la pérdida de sus prestaciones” (Financial Times, 2007f). Cabe señalar que las adquisiciones apalancadas del tipo que practican los hedge funds con fines de lucro se financian con deudas, y que

la firma adquirida se responsabiliza por el pago de esas deudas. Cuanto mayor sea el apalancamiento, mayor será el riesgo de un posterior fracaso de la empresa, donde los trabajadores son las primeras víctimas.

Asimismo, los trabajadores perderán por partida doble en esta tendencia porque, simultáneamente, las elevadas ganancias son posibles porque el interés se puede compensar con los impuestos en muchas zonas, lo que básicamente significa que las ganancias se subsidian con el dinero de los contribuyentes. Una presión fiscal menor sobre los propietarios de grandes capitales significa, si no hay otros factores en juego, más presión fiscal para los trabajadores.

El 'cortoplacismo' puede ser especialmente dañino para las consideraciones económicas de largo plazo en el contexto de un mayor activismo de los accionistas de los hedge funds que apunta a forzar determinadas decisiones de (o cambios en) las autoridades de la empresa a través de su participación en la empresa. Este riesgo existe cuando los fondos asumen participaciones de corto plazo por medio de técnicas no transparentes con el único objetivo de presionar a la directiva, en un momento específico, en defensa de sus intereses específicos (Prada, 2007, p. 133).

Recientemente, los analistas señalaron otra vía por la cual los hedge funds pueden influir en la economía real, o sea, en el contexto de las crecientes dificultades para que las empresas lleguen a un acuerdo de refinanciación de la deuda con los acreedores. La normativa sobre quiebras es un instrumento de política de Estado que los países pueden concebir con el objetivo de fijar incentivos para que no se interfiera indebidamente en las actividades productivas de las empresas. Esa normativa equilibra los intereses de acreedores y deudores sobre la base de proteger el interés a largo plazo que tiene la sociedad para que no se interfiera en los procesos productivos vitales para la economía. La intervención de los hedge funds puede distorsionar drásticamente esos incentivos, como señalara un analista: "En el pasado, los bancos que acreditaban préstamos en sus estados contables poseían un sólido incentivo financiero para llegar a un acuerdo amistoso de refinanciación de la deuda con los prestatarios. Sin embargo, cuando los bancos convierten los préstamos en títulos negociables, ese incentivo resulta disminuido porque ya no carga con tanto riesgo de incumplimiento del pago... Los hedge funds e incluso los bancos podrían lucrar con el incumplimiento si adquirieron protección a través de una permuta financiera superior al monto de los préstamos que acreditan... la participación [de los hedge funds] también puede afectar la capacidad de los prestatarios próximos al incumplimiento del pago para resolver sus problemas" (Cole *et al.*, 2007, p. 10).

Las repercusiones de este problema tomaron estado público recientemente en Estados Unidos en el contexto de la crisis de los préstamos hipotecarios de alto riesgo y la intervención de los bancos y las autoridades para ayudar a los prestatarios de alto riesgo cuyos préstamos inmobiliarios tenían intereses altos. Lo que hubiera sido una ayuda razonable y bienvenida para las comunidades de prestatarios en desventaja se convirtió en el objeto de acusaciones por parte de los hedge funds tenebrosos de derivados vinculados al incumplimiento de esos préstamos, que habían apostado al incumplimiento de los mismos.

Conclusión

La crisis en las prestaciones de las pensiones proporcionadas por el Estado significa que un porcentaje creciente de los ahorros para la jubilación de la ciudadanía se están colocando en hedge funds. El razonamiento original para no reglamentar los hedge funds (que sólo estaban disponibles para una cantidad limitada de inversores) ya no es válido. Hace tiempo que es necesaria una reglamentación más fuerte de los hedge funds en aras de cumplir las obligaciones de la seguridad social. De lo contrario, los hedge funds se habrán convertido en vehículos para sortear con facilidad las obligaciones de la seguridad social. ■

Referencias

Banco Central Europeo (2005). "Large EU banks' exposures to hedge funds". Noviembre.

Carta de Barney Frank, presidente del Comité de Servicios Financieros de la Cámara de Representantes de Estados Unidos dirigida al Presidente George W. Bush (2007). Washington DC, 23 de mayo. Disponible en: <www.house.gov/apps/list/press/financialsvcs_dem/press060407.shtml>.

Cole, R.T., Feldberg, G. y Lynch, D. (2007). "Hedge funds, credit risk transfer and financial stability". En *Financial Stability Review, Special Issue on Hedge Funds*, No. 10, abril, Banque de France.

Cornford, A. (2005). Crítica del libro *Hedge Funds in Emerging Markets* por Gordon de Brouwer, Cambridge University Press, 2001 (mimeo).

Crockett, A. (2007). "The evolution and regulation of hedge funds". En *Financial Stability Review, Special Issue on Hedge Funds*, No. 10, abril, Banque de France.

Danielsson, J. and Zigrand, J.P. (2007). "Regulating hedge funds". En *Financial Stability Review, Special Issue on Hedge Funds*, No. 10, abril, Banque de France.

Edwards, F. (1999). "Hedge Funds and the Collapse of Long Term Capital Management". *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 13, No. 2, p. 189-210.

Ferguson, R. y Laster, D. (2007). "Hedge funds and systemic risk". En *Financial Stability Review, Special Issue on Hedge Funds*, No. 10, abril, Banque de France.

Financial Times (2004a). "Pension plans increase exposure in attempt to boost return". 28 de julio.

Financial Times (2004b). "Hedge funds puzzle: Should investors fear a crisis?" 28 de julio.

Financial Times (2007a). "Reporting standards for hedge funds must be raised". 12 de enero.

Financial Times (2007b). "SEC Commissioner in hedge fund alert". 24 de enero.

Financial Times (2007c). "G7 Ministers to scrutinize hedge funds". 7 de febrero.

Financial Times (2007d). "Berlin scales back hedge fund ambitions". 10 de febrero.

Financial Times (2007e). "Hedge funds face stark choice: revelation or regulation". 13 de febrero.

Financial Times (2007f). "Myners warns of risks from private equity". 20 de febrero.

Financial Times (2007g). "Call to resist Anglo-American model of 'short-term-ism'". 26 de abril.

Fondo Monetario Internacional (2004). *Global Financial Stability Report*. Abril.

Foro de Estabilidad Financiera (2000). *Report of the Working Group on Highly Leveraged Institutions*. 5 de abril.

Fox, J. (1998). "Did foreign investors cause Asian market problem?" *NBER Digest*, octubre.

Hildebrand, P.M. (2007). "Hedge funds and prime broker dealers: steps towards a 'best practice proposal'". *Financial Stability Review, Special Issue on Hedge Funds*, No. 10, abril, Banque de France.

Kahn, J. y Truell, P. (1998). "Hedge Funds Bets are Now Estimated to Total \$ 1.25 Trillion." *New York Times*, 28 de septiembre, C1.

Noyer, C. (2007). "Hedge funds: what are the main issues?" *Financial Stability Review, Special Issue on Hedge Funds*, No. 10, abril, Banque de France.

Papademos, L.D. (2007). "Monitoring hedge funds: a financial stability perspective". En *Financial Stability Review, Special Issue on Hedge Funds*, No. 10, abril, Banque de France.

Prada, M. (2007). "The world of hedge funds: prejudice and reality. The AMF's contribution to the debate on alternative investment strategies". En *Financial Stability Review, Special Issue on Hedge Funds*, No. 10, abril, Banque de France.

La inversión de fondos previsionales en fondos privados

Las pensiones no son como otros tipos de inversiones financieras, donde los inversores seleccionan parte de sus ingresos sobrantes para realizar una apuesta. El propósito de las pensiones es garantizar un nivel de ingresos mínimo que permita a la persona jubilada mantener cierta calidad de vida. Los inversores en los fondos de pensiones son las clases medias y, en los países más desarrollados, los trabajadores, y sus futuros ingresos no deben ser el resultado del tipo de juegos del mercado en los que participan los private equity funds (fondos privados de inversión) o los hedge funds (fondos de cobertura).

Fernando J. Cardim de Carvalho¹

El surgimiento de la industria de los fondos de pensiones

La mayoría de los sistemas de seguridad social sufrieron intensamente con la caída de las tasas de crecimiento económico posteriores a la llamada época dorada del capitalismo que se extendió desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta fines de la década de 1960. Incluso en los países donde los beneficios ofrecidos por los sistemas oficiales de jubilación no eran particularmente generosos, como en Estados Unidos, la seguridad social se vio en problemas cuando se produjo una desaceleración del crecimiento del empleo en la década de 1970 y después. En muchos casos, estos sistemas se habían convertido en esquemas de Ponzi, en que los beneficios no se pagaban con las ganancias de inversiones anteriores sino con los ingresos generados por los nuevos participantes.

Mientras las economías crecían rápidamente y el empleo aumentaba, los aportes de los nuevos miembros eran más que suficientes para cubrir el pago de beneficios. Con el fin de la era keynesiana de posguerra y el repliegue de las iniciativas económicas estatales que caracterizó a la contrarrevolución neoliberal de Reagan/Thatcher, las tasas de crecimiento cayeron y los nuevos ingresos se han tornado cada vez más insuficientes para mantener el sistema en funcionamiento.

En forma paralela a la acumulación de desequilibrios financieros en los programas de seguridad social, los sistemas de seguridad social también se convirtieron en blanco de crecientes críticas ideológicas apuntando a los 'incentivos perversos' supuestamente creados por estos sistemas. Incluso en la actualidad los críticos conservadores y liberales de las redes de seguridad social sostienen con insistencia que estos programas alientan a los trabajadores a permanecer ociosos puesto que ganan lo suficiente como para subsistir sin tener que trabajar.

El ataque implacable y generalizado contra los programas de seguridad social, y las reiteradas

'reformas' a las que se vieron sometidos, dejaron en claro a la mayoría de los trabajadores que debían comenzar a hacerse cargo de su propia jubilación o al menos a buscar los medios para complementar los ingresos que pensaban percibir en un futuro al retirarse.

Por supuesto, sólo Chile durante la dictadura de Pinochet fue tan lejos como para prácticamente eliminar los programas oficiales y reemplazarlos por programas totalmente privados. A pesar de haber sido presentado como una 'innovación' importante por la comunidad financiera y quienes comparten sus opiniones, el modelo chileno no logró escapar a la crítica, incluso de parte de publicaciones consagradas a la propia comunidad. Así, por ejemplo, la revista *Institutional Investor* no pudo evitar reconocer que "el buen nombre que las Administradoras de Fondos de Pensiones lograron asociar a su papel en el éxito económico de Chile desviaron la atención de algunas fallas notorias en el sistema privatizado de fondos de pensiones". Citando a una autoridad local, la revista concluye su análisis diciendo: "no importa cuán instrumentales hayan sido las AFP para el desarrollo económico chileno, 'parecen haber olvidado su papel relativo al bienestar social, razón principal por la que fueron creadas'"².

De hecho, el presunto rol en el bienestar social de los fondos privados de pensiones – esto es, brindar niveles de ingresos de retiro que los programas oficiales ya no eran capaces de ofrecer – nunca constituyó una verdadera prioridad, especialmente en el caso de países en desarrollo. Las reformas que crearon fondos privados de pensiones, o ampliaron sus funciones donde éstos ya existían, los plantearon principalmente como mecanismos prometedores para incrementar los ahorros de los hogares y canalizarlos hacia mercados de valores públicos y privados. Una vez más, éste fue el caso en el Chile de Pinochet, pero también es característico de las experiencias de otros países en desarrollo.

En este sentido, los fondos de pensiones se convirtieron rápidamente en una clase más de fondos de inversión. Su especial naturaleza, consistente en proporcionar un nivel básico de ingreso en el futuro, fue reconocida residualmente en algunas disposiciones reglamentarias, limitando su exposición a ciertas clases más riesgosas de inversión.

Sin embargo, estas limitaciones se han vuelto cada vez menos efectivas, puesto que las instituciones financieras han logrado pasarlas por alto con relativa facilidad.

Así, los fondos de pensiones pronto se convirtieron en una categoría más de los esquemas de inversión colectiva, diseñados como inversores institucionales, lo que quiere decir que son otra forma de reunir inversores a fin de crear una *institución* formal. Son administrados por operadores profesionales de fondos, por lo general capacitados en instituciones financieras típicas, y su desempeño se mide por criterios no muy distintos de los usados para otros fondos de inversión. De hecho, muchas veces el manejo de estos fondos está a cargo de empleados de grandes conglomerados financieros, a través de divisiones de gestión de activos.

En este escenario, el papel *social* de los fondos de pensión sólo se recuerda cuando una crisis golpea a un grupo en particular, destruyendo los activos del respectivo fondo de pensión, como en el caso de Enron. Cuando esto ocurre, se escuchan demandas de regulación y supervisión, pero éstas tienden a desvanecerse rápidamente, absorbidas por las contrademands de los mercados financieros y sus portavoces, que buscan mantener al sistema tal como está.

El viraje hacia inversiones más riesgosas

Desde inicios de la década de 1990, varias fuerzas poderosas se han combinado para alejar aún más a los fondos de pensiones de su función social, haciendo que se comporten como un inversor institucional más. Por una parte, la liquidez ha sido muy alta en los mercados financieros nacionales e internacionales, reduciendo las tasas de interés y las ganancias sobre las inversiones financieras. Por otra, a fines de los años 1980 se registró el comienzo de un ciclo de expansión económica relativamente largo que aún persiste. En los últimos casi 20 años, han predominado los períodos de crecimiento y las recesiones han sido relativamente leves y de corta duración (con la obvia excepción de aquellos países golpeados por crisis de fuga de capitales, como es el caso de las crisis asiáticas de 1997-1998, la rusa de 1998 y la argentina de 2002). Los préstamos no acumulativos se han mantenido a niveles bajos de modo que los factores de riesgo atenuados también han contribuido a la reducción de las tasas de interés en los principales mercados financieros del mundo.

¹ Fernando J. Cardim de Carvalho es profesor titular del Instituto de Economía de la Universidad Federal de Río de Janeiro y consultor de Ibase, el grupo de referencia de Social Watch Brasil.

² "Chile: The Empire Strikes Back", *Institutional Investor*, abril de 2007, pp. 96, 99.



En estas condiciones, prácticamente todos los inversores institucionales, incluyendo los fondos de pensiones, comenzaron a buscar inversiones alternativas que ofrecieran mayores ganancias. Estas mayores ganancias podían, naturalmente, encontrarse en inversiones más riesgosas, tales como bonos de alta rentabilidad (conocidos anteriormente como 'bonos chatarra', una denominación definitivamente menos atractiva), o valores de países emergentes. Para participar en estos mercados, los inversores institucionales invierten a menudo en *hedge funds* (fondos de cobertura)³ o en *private equity funds* (fondos privados de inversión).

Dado que el desempeño de los operadores de fondos se evalúa con frecuencia en relación al desempeño promedio de su clase, hay una fuerte tendencia al comportamiento gregario. Así, una vez que algunos fondos comienzan a participar en mercados más riesgosos y en consecuencia reciben mayores réditos, los operadores de otros fondos no tienen más opción que seguir a los líderes para intentar emular sus ganancias. Una vez que un número suficientemente grande de fondos de pensiones han tomado este camino, el hecho de seguirlo se vuelve un criterio convencional para el resto de los operadores.

¿Qué es un *private equity fund*?

Los *private equity funds* (PEF) constituyen asociaciones entre inversores, denominados socios limitados, y operadores del fondo, denominados socios generales, que se especializan en inversiones en capital de riesgo o en inversiones *buyout* (que implican la compra de la participación mayoritaria de una empresa)⁴. No son actores nuevos en los mercados financieros, pero su importancia ha aumentado tremendamente en los últimos años. La publicación *The Economist* mencionó recientemente el cálculo realizado por un grupo de investigación según el que sólo en el primer semestre de 2007 los PEF reunieron la suma de USD 240.000 millones⁵. Investigadores de la Wharton School de la Universidad de Pennsylvania estiman que los PEF manejan aproximadamente USD 1 billón.

Los PEF, al igual que los *hedge funds*, incrementan sus ganancias mediante un fuerte apalancamiento del capital. Esto significa que estos fondos invierten mucho más que el capital que poseen. De hecho, su propio capital es utilizado principalmente para obtener préstamos que les permitan comprar activos que a su vez serán empleados de forma colateral para obtener más préstamos, y así sucesivamente.

Según una fuente, las dos terceras partes de ese billón de dólares bajo control de PEF son administradas por fondos *buyout*. Estos fondos compran empresas públicas – es decir, sociedades cuyas acciones son cotizadas en bolsas de valores; las 'privatizan' – es decir, las retiran de la esfera pública; y las reestructuran con vistas a incrementar su valor en el mercado para volver a venderlas obteniendo cierta ganancia.

En este contexto, 'reestructurar' puede significar varias cosas. Los defensores de los PEF sostienen que el valor de una empresa aumenta al recortar gastos innecesarios, racionalizar la empresa deshaciéndose de las secciones menos productivas, introducir mejores métodos de gestión y alinear más eficientemente los intereses de operadores y accionistas. Si esto es cierto, las empresas salen mejor preparadas de este proceso y es la capacidad de involucrarse en esta reestructuración lo que genera las ganancias obtenidas por los fondos.

Por su parte, los críticos de los PEF señalan que el valor de las empresas adquiridas tiende a incrementarse principalmente debido a la acumulación de deuda⁶. Las empresas gestionadas por PEF se endeudan excesivamente para aumentar su rentabilidad sobre el capital, a costa de, por supuesto, hacerlos mucho más vulnerables a cambios adversos en los mercados financieros. Desde principios de la década de 1990, como se vio anteriormente, ha sido sencillo tomar préstamos a bajas tasas de interés, lo cual facilita la estrategia de los PEF.

Sin embargo, cuando este exceso de liquidez del mercado comienza a secarse – como necesariamente sucede en algún momento – y las tasas de interés empiezan a subir, las empresas altamente endeudadas pueden llegar a sufrir enormes pérdidas. Bajo estas condiciones, según observó *The Economist*, "Otogar un papel mayor al *private equity* puede hacer que la economía sea más vulnerable. Históricamente, las recesiones han tenido lugar cuando crecientes tasas de interés redujeron las ganancias corporativas, haciendo que las empresas recorten radicalmente su personal y el gasto de capital. En un mundo en el que la mayoría de las empresas acarrean niveles de deuda de *private equities*, las empresas serían mucho más vulnerables y las recesiones se tornarían mucho más frecuentes"⁷.

Sin embargo, mientras las tasas de interés continúen siendo bajas, las bolsas de valores se mantengan activas y el valor de las acciones siga aumentando, es probable que las inversiones en PEF continúen resultando muy atractivas. Tal como han comentado ampliamente analistas del mercado financiero, los precios al alza de los activos tienden

a cegar a los participantes del mercado, no permitiéndoles percatarse de los riesgos, y la seducción generada por la oportunidad de obtener ganancias es demasiado difícil de resistir en ausencia de límites regulatorios.

De hecho, aún cuando no ocurriera un desastre como una crisis financiera de gran envergadura, el legado de los PEF consiste en un incremento de deuda que podría reducir la capacidad de las empresas de realizar inversiones productivas. El riesgo cada vez mayor de *default* (cese de pagos), sumado a empresas altamente endeudadas, aumenta el costo del capital y eleva la rentabilidad mínima requerida para posibilitar nuevas inversiones. A estas empresas podría tomarles un largo tiempo reequilibrar una estructura de capital que les permita volver a funcionar normalmente.

La importancia relativa de los PEF como fuente de financiación continúa siendo relativamente menor, pero aumenta con celeridad. Más aún, estos fondos están extendiendo su alcance incluso a mercados que solían considerarse protegidos de su influencia, como los propios mercados financieros. También están llegando a extenderse al negocio de los bienes raíces⁸.

Los PEF resultan generalmente favorecidos por el tratamiento tributario más laxo otorgado a las ganancias de capital en comparación al ingreso, que muchos países tendieron a adoptar luego de la contrarrevolución Reagan/Thatcher. También resultan favorecidos por el hasta ahora prolongado contexto de un suministro excesivo de préstamos, que ha permitido lo que se conoce actualmente como una estructura de préstamos *covenant-lite* o *cov-lite* (eliminación parcial de las garantías que los prestamistas exigen al prestatario como condición para mantener los términos de la financiación). Esto significa que los prestamistas son tan numerosos que a esta altura no se sienten capaces de imponer condiciones sobre el empleo de sus préstamos, otorgando mucha mayor libertad a los prestatarios, entre ellos los operadores de PEF⁹.

Por supuesto, es muy posible que exista algún elemento de verdad en los argumentos tanto de los defensores como de los críticos de los PEF. Los beneficios pueden ser más visibles en el caso de los *venture capitals* (capitales de riesgo), donde los fondos contribuyen a financiar empresas incipientes, que en el caso de fondos *buyout*, donde la reestructuración podría ser perfectamente, como sugirió *Institutional Investor*, una simple artimaña, un truco que permita a los operadores de fondos mejorar la aparente rentabilidad de las empresas para volverlas a vender en los mercados públicos. De hecho, todavía no se sabe

3 Por más información sobre *hedge funds*, ver el artículo de Aldo Caliarí en este informe.

4 Phalippou y Zollo (2005).

5 "The business of making money", *The Economist*, 7 de julio de 2007.

6 Cf. "Private Illusions", *Institutional Investor*, Enero de 2007, pp. 99/100.

7 *The Economist*, op. cit., p. 70.

8 "Private Property", *Institutional Investor*, diciembre de 2006.

9 Ver, por ejemplo, "Taking a Plunge on Univision", *Institutional Investor*, abril de 2007.



cuál es en verdad la estrategia del PEF, si bien está quedando cada vez más claro que el incentivo fiscal representado por el tratamiento favorable otorgado a las ganancias de capital debería eliminarse, así como debería reforzarse la reglamentación en este segmento del mercado¹⁰.

Riesgos y beneficios para los fondos de pensiones

Si los beneficios macroeconómicos o sociales de la operativa de los PEF todavía resultan difíciles de comprobar, también puede ser que no haya gato encerrado cuando se investigue más detenidamente esta alternativa de inversión. Al igual que con los hedge funds, hay una visión generalizada de que no se debería intentar poner freno a estos tipos de inversión pues resultan tan rentables que los actores del mercado siempre encontrarán la forma de pasar por alto las restricciones. Si las inversiones en los PEF resultan realmente tan rentables, el hecho de evitar que los fondos de pensiones se beneficien de las altas ganancias prometidas – aun cuando fuera a costa de cierto grado de exposición al riesgo – sería injustificable o simplemente impracticable.

Sin embargo, existen varias razones importantes para cuestionar esta presunción. Varios estudios acerca del desempeño de los fondos de capital de riesgo han mostrado que las ganancias extremadamente altas exhibidas por los mismos en los últimos años podrían ocultar parte de la historia.

En general se acepta que los PEF han alcanzado una rentabilidad anual por capital accionario de aproximadamente 25%, lo cual por cierto es una cifra muy alta. Sin embargo, antes de aceptar esta cifra como un auténtico reflejo del desempeño del sector de los PEF, se deben realizar ciertas salvedades. Nos centraremos en cuatro de ellas.

La primera salvedad es realmente muy importante, dada la visión generalmente aceptada de que esta es una industria particularmente riesgosa. Cuando se analiza la rentabilidad de la industria, es preciso ajustar la información disponible a lo que se denomina el 'sesgo de supervivencia'. El concepto es bastante simple. Asumamos que dos PEF invierten cada uno USD 100. Al primero le va bien y gana USD 200. El segundo fracasa y pierde su capital. Cuando se lleva a cabo un estudio sobre la industria, el segundo fondo

ya no está presente para responder a las preguntas. De modo que el estudio va a mostrar sólo el resultado de la primera empresa, con una tasa de rentabilidad de 100%. En las industrias riesgosas, la tasa de mortalidad tiende a ser más alta que el promedio. Por lo tanto, los resultados tienden a exagerar excesivamente la rentabilidad de los PEF pues en realidad sólo los supervivientes exitosos son tenidos en cuenta.

Una segunda salvedad es que después de que un PEF compra la participación mayoritaria de una empresa y la 'privatiza', el valor de los activos adquiridos por el fondo es difícil de determinar. El fondo puede registrar cuánto pagó por el capital accionario, pero no existe ninguna garantía de que realmente valga ese precio. Algunos PEF quedan simplemente inactivos como alternativa para volver a vender el capital accionario a pérdida. Entonces, cuando los estudios miden los activos de los PEF, tienden a contabilizar activos potencialmente sin valor como si todavía mantuvieran su precio original.

Una tercera salvedad se refiere al riesgo. Todas las inversiones financieras ofrecen combinaciones de riesgo y rentabilidad. Cuanto mayor es el riesgo, mayor será la tasa de rentabilidad que induzca al inversor a comprar ese activo en particular. Las mediciones contables de la rentabilidad no se encuentran ajustadas al riesgo, lo cual es particularmente grave en el caso de inversiones más riesgosas como las de los PEF.

Por último, la rentabilidad de los PEF no es lo mismo que la rentabilidad para el inversor, debido a que los operadores tienden a cobrar honorarios muy altos. De hecho, la estructura estándar incluye un honorario fijo como porcentaje del capital del fondo, una participación importante en las utilidades (generalmente 20% de las ganancias), así como otros honorarios de menor impacto.

A la luz de todos estos factores, no resulta nada sorprendente que a los operadores de PEF, o socios generales, les vaya tan bien, pero no suceda lo mismo con los inversores, o socios limitados. Phalippou y Zollo (2005) mostraron que, al fin de cuentas, los inversores en PEF habrían ganado menos de lo que tendrían si hubieran comprado la cartera de acciones del Standard and Poor's 500. En otras palabras, ganaron menos que el promedio del mercado. A. Metrick y A. Yasuda, por otra parte, mostraron en un estudio inédito de 2007 que a los operadores de fondos les había ido muy bien, habiéndose beneficiado más los operadores de buyouts que los operadores de private equities.

Conclusión

Cualquiera sea la última palabra sobre la relación costo/beneficio de la operativa de los PEF para la economía en su conjunto, los beneficios de estas inversiones para los fondos de pensiones ya pueden juzgarse como bastante dudosos en el mejor de los casos. De hecho, el propio riesgo debería constituir un factor decisivo para evitar que los fondos

de pensiones participaran en estos mercados. Las pensiones no son como otras clases de inversiones financieras, donde los inversores seleccionan parte de su superávit para hacer una apuesta. Las pensiones están destinadas a garantizar un nivel de ingreso mínimo que permita al pensionista mantener cierta calidad de vida. Los inversores ricos no invierten en fondos de pensiones porque generalmente tienen acceso a otras oportunidades más rentables. Los inversores en fondos de pensiones son las clases medias y, en los países más desarrollados, los trabajadores. Sus ingresos futuros no deberían ser el resultado del tipo de juegos de mercado practicado por los PEF o los hedge funds.

Esta inquietud crece ante la evidencia de que posiblemente el dinero de las y los trabajadores está siendo simplemente despilfarrado por estos fondos, dado que su desempeño, ajustado según se indica en la sección precedente, es insatisfactorio. (Aunque esto no impida que los operadores de fondos se queden con un gran bocado de las ganancias obtenidas).

Una regulación más estricta de las inversiones que se permite realizar a los fondos de pensiones es, por supuesto, una solución alternativa. La solución verdaderamente apropiada sería, por sobre todo, restituir la primacía del pleno empleo como meta social, tal como lo fue durante las primeras dos décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, puesto que esto evitaría muchos de los problemas financieros de los sistemas de seguridad social. También existe la necesidad de fomentar un debate más amplio con todos los sectores de la sociedad en lo que respecta a las perspectivas del sistema de seguridad social, con el propósito de volverlo socialmente justo y económicamente sustentable. Desafortunadamente, el clima político continúa siendo desfavorable a este debate, ya que las ideas neoliberales acerca de las virtudes del mercado continúan siendo fuertes, particularmente entre los grupos políticos influyentes. En una situación como ésta, debería entonces explorarse una solución alternativa tendiente a evitar que los fondos de pensiones empeñen el futuro de los trabajadores por ganancias ilusorias a corto plazo. ■

Referencias

- Financial Services Authority (FSA), *Private Equity: a discussion of risk and regulatory engagement*, Feedback Statement 07/3, June 2007. Disponible en inglés en <www.fsa.gov.uk>
- Phalippou, L. y Zollo, M. (2005) *The performance of private equity funds*. Disponible en inglés en: <www.hhs.se/NR/rdonlyres/336D4661-3B58-4C4F-A106-F0BB326063EA/0/PerfPEOctober2005.pdf>

10 En realidad, los propios PEF podrían estar fomentando al menos algunos de estos cambios. Un reciente documento publicado por la autoridad británica encargada de regular la actividad financiera (FSA) observó que "la industria ha solicitado que Sir David Walker presida un grupo de trabajo de alto nivel para evaluar la pertinencia de los convenios de divulgación y la claridad y consistencia de las valoraciones y resultados empleados por las empresas británicas de equity funds. La intención es establecer un código de cumplimiento voluntario en estas áreas." (FSA, 2007, p. 4, énfasis del autor). Los PEF parecen estar intentando apropiarse de formas más hostiles de regulación oficial, al ofrecer imponer restricciones a su propio comportamiento a través de una autorregulación.

Paraísos fiscales y corrupción: Una lucha global

Al menos USD 1 billón por concepto de dinero sucio ingresa anualmente a las cuentas extraterritoriales, del cual aproximadamente la mitad tiene su origen en los países en desarrollo. A pesar de la enormidad de iniciativas existentes contra el lavado de dinero, es asombrosa la cantidad de movimientos de dinero sucio que no se detectan. La evasión fiscal corrompe los sistemas fiscales de los estados modernos y socava la capacidad del Estado para prestar los servicios requeridos por la ciudadanía. Por eso representa la forma más encubierta de corrupción, ya que priva directamente a la sociedad de recursos públicos legítimos; ésta es la razón por la cual el abuso fiscal internacional tendrá que convertirse en el próximo gran frente de batalla por el desarrollo internacional y contra la corrupción, la desigualdad y la globalización.

John Christensen
Tax Justice Network – Secretariado Internacional¹

La economía paralela

Se está preparando el terreno para una de las luchas épicas de nuestro tiempo. En secreto y con audacia, en el último medio siglo, las elites profesionales y sus poderosos clientes han construido una economía mundial paralela (integrada por los llamados paraísos fiscales) para excluirse de los impuestos y las normativas 'territoriales'. Esta economía paralela proporciona una infraestructura habilitadora de bancos, estudios jurídicos y contables, pequeñas asambleas legislativas y sistemas judiciales, e intermediarios financieros derivados que se combinan para servir como una 'interfase extraterritorial' entre las economías lícitas y las ilícitas². Esta interfase estimuló y facilitó la fuga de capitales de los países pobres a los ricos en una escala verdaderamente asombrosa. Ha facilitado la evasión fiscal, desplazando la carga fiscal del capital al trabajo y contribuyendo de manera importante a extender la desigualdad. Ha socavado la integridad de los sistemas fiscales y del respeto por el imperio de la ley.

Los negocios encubiertos y los tratamientos especiales socavan a la propia democracia. La interfase extraterritorial ha distorsionado los mercados internacionales para desventaja de la innovación y el espíritu empresarial, y ha reducido el crecimiento económico recompensando la especulación fraudulenta y la malversación de las inversiones. Se la identifica como una causal importante del crecimiento de la corrupción de alto nivel. Funciona a través de arreglos entre los intermediarios financieros del sector privado y los gobiernos de los estados que albergan las actividades extraterritoriales de los paraísos fiscales. La lucha que se avecina exige una reinterpretación radical de la naturaleza y la geografía de la corrupción, y obliga a la sociedad civil a abordar las principales fallas de la arquitectura financiera mundial y a superar el poder político de los principales intereses creados.

El abuso fiscal internacional se debe transformar en el próximo gran frente de batalla por el desarrollo internacional y contra la corrupción, la desigualdad y la globalización. En parte debido a la complejidad de estos temas, las organizaciones de la sociedad civil en su mayoría se alejaron de algunos de los aspectos más importantes de esta discusión, lo que deja el campo apto para la colonización por parte de expertos bien remunerados y en deuda con intereses poderosos y acaudalados. Llegó la hora de que la sociedad civil les haga frente.

Contrariamente a las imágenes que evoca el término 'extraterritorial', sería un error pensar que lo extraterritorial está desconectado y alejado de los principales estados-nación. Geográficamente, muchos de los paraísos fiscales extraterritoriales están ubicados en pequeñas economías insulares distribuidas en toda la gama de las zonas horarias, pero política y económicamente la mayoría de los paraísos fiscales está estrechamente vinculada a los miembros poderosos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y el término 'extraterritorial' refiere estrictamente a una declaración política sobre la relación entre el Estado y partes de sus relativos territorios.³

En el caso de Gran Bretaña, por ejemplo, la City (el distrito financiero) de Londres controla el grueso de las transacciones financieras, aunque muchos intermediarios financieros de la City funcionan desde oficinas ubicadas en territorios británicos en el exterior y en dependencias de la corona inglesa. Estas jurisdicciones proyectan la impresión de que funcionan con autonomía, pero en la práctica actúan en gran medida como centros de recepción de las instrucciones emitidas por la City londinense y otros grandes centros financieros. Son útiles para la City principalmente porque ofrecen una carga tributaria nula o mínima junto con normativas de secreto financiero (que incluye la no divulgación del carácter fiduciario de las empresas y los fideicomisos) y regímenes normativos mucho más permisivos que los territoriales. Muchos paraísos fiscales están directamente vinculados con Gran Bretaña, ya sea a través de los territorios externos o con estatuto de dependencia de la corona, o a

través de su integración en la Comunidad Británica. La activista noruega contra la corrupción Eva Joly, que ha realizado investigaciones sobre el escándalo Elf (que afectó al gigante francés del petróleo en la década de 1990), comentó que muchos de los mayores paraísos fiscales del mundo, sobre todo la propia City de Londres, están bajo control británico, y agregó: "El Reino Unido ha mantenido sus privilegios al permitir que empresas británicas funcionen desde sus propios paraísos fiscales. La expansión del uso de estas jurisdicciones está vinculada a la descolonización. Es una forma moderna de colonialismo".

Joly se refiere a los paraísos fiscales como el principal objetivo en la fase emergente de la discusión sobre la anticorrupción, y argumenta: "No hay nada más importante para quienes quieren enfrentar la pobreza en el mundo que posibilitar el rastreo de los movimientos del dinero sucio e imponer sanciones a aquellos territorios que no cooperen con este proceso"⁴.

El secreto extraterritorial, creado por las leyes de secreto bancario o por disposiciones judiciales y prácticas bancarias de facto, es una gran barrera para rastrear los movimientos de dinero sucio y para enfrentar las actividades corruptas. Este 'espacio de secreto' crea una barrera efectiva a la investigación de actividades en el centro financiero extraterritorial por las autoridades externas⁵, y facilita el lavado de las ganancias de una amplia gama de actividades delictivas y corruptas, que incluye al fraude, la malversación de fondos y el robo, el soborno, el narcotráfico, el tráfico ilegal de armas, la falsificación, el abuso de información privilegiada, la falsificación de facturación comercial, la malformación de precios en las transferencias, y la evasión fiscal. Se idean planes complejos para incorporar el dinero sucio a las transacciones comerciales y ocultar las ganancias de los delitos y la evasión fiscal utilizando complejas estructuras extraterritoriales. Un experto investigador sostiene:

Los métodos de lavado de dinero varían drásticamente desde lo relativamente simple y de bajo nivel hasta los casos de negocios muy

1 <www.taxjustice.net>

2 Por un análisis pormenorizado sobre los orígenes de los paraísos fiscales y sus vínculos con la economía mundial, ver: Hampton, M. (1996). *The Offshore Interface: Tax Havens in the Global Economy*. Basingstoke: MacMillan.

3 Palan, R. (1999). "Offshore and the Structural Enablement of Sovereignty", en Hampton, M.P., y Abbott, J.P. (eds) *Offshore Finance Centres and Tax Havens: The Rise of Global Capital*. Basingstoke: MacMillan.

4 Citado de "Pour Eva Joly: Le G8 ne lutte pas vraiment contre la corruption". Entrevista en *La Tribune*, 6 de junio de 2007.

5 Christensen, J. y Hampton, M.P. (1999). "A Legislature for Hire: The Capture of the State in Jersey's Offshore Finance Centre", en Hampton, M.P. y Abbott, J.P., *op cit*.

estructurados y complejos o la transferencia del dinero hacia el espacio extraterritorial. Lo que se identifica cada vez más es la infiltración de identidades delictivas en intereses comerciales que de otra manera serían legítimos. Ninguna de estas personas podría hacer lo que hace si no fuera por abogados, asesores financieros y similares que los ayudan a lavar y ocultar activos a sabiendas⁶.

Un mínimo de USD 1 billón proveniente del lavado de dinero⁷ ingresa anualmente a las cuentas extraterritoriales, de lo cual aproximadamente la mitad se origina en los países en desarrollo⁸.

A pesar de la enorme cantidad de iniciativas existentes contra el lavado de dinero, es asombrosa la cantidad de movimientos de dinero sucio que no se detectan. Un banquero suizo afirma que sólo se detecta 0,01% del dinero sucio que fluye por Suiza⁹. No es probable que otros centros financieros extraterritoriales presenten mejores resultados. Las técnicas utilizadas para defraudar al fisco y lavar el dinero sucio implican mecanismos y subterfugios financieros similares: paraísos fiscales, empresas y fideicomisos extraterritoriales, fundaciones, bancos corresponsales, directores interpuestos, transferencias electrónicas ficticias, etc.

Instituciones jurídicas a las que la sociedad les otorgó un estatuto y privilegios especiales fueron subvertidas con fines para las que no fueron creadas. Por ejemplo, el propósito original de los fideicomisos era promover la protección de los cónyuges y demás familiares que no pueden mantenerse a sí mismos, y de promover causas benéficas. Por increíble que parezca a quienes no estén familiarizados con la economía extraterritorial, en los paraísos fiscales extraterritoriales se suelen crear fideicomisos benéficos con el fin de que tengan en propiedad *special purpose vehicles (SPV)* o 'entidades de propósito especial' utilizadas para la planificación tributaria internacional y para ocultar tanto los activos como el pasivo en la zona extraterritorial, como sucedió con Enron y Parmalat¹⁰.

6 Superintendent Detective Des Bray, de la División de Delitos Comerciales y Electrónicos, entrevistado por Adelaide Advertiser, "Lawyers helping to launder money", 4 de junio de 2007. Disponible en: <www.theadvertiser.news.com.au/?from=ni_story>.

7 El dinero sucio se define como aquel que se obtiene, transfiere o utiliza ilegalmente.

8 Baker, R. (2005). *Capitalism's Achilles Heel*. Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons.

9 *Ibid*, p. 174.

10 Brittain-Catlin, W. (2005). *Offshore: The Dark Side of the Global Economy*. Nueva York: Farrar, Strauss and Giroux, p. 55-76.

Tax Justice Network y la financiación para el desarrollo

La Conferencia sobre Financiación para el Desarrollo de Monterrey (2002) identificó a la fuga de capitales y la evasión fiscal como barreras para alcanzar esta meta. La Asamblea General de la ONU acordó en 2003 la creación de un Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Asuntos Fiscales, que se dedica a tratar estos problemas.

Los estados miembros de Naciones Unidas se reunirán en el otoño boreal de 2008 en Doha para revisar el progreso realizado en el cumplimiento del Consenso de Monterrey con el fin de movilizar los recursos nacionales como medio principal para financiar el desarrollo.

Debemos aprovechar la cumbre de Doha como una oportunidad para destacar la labor de este Comité y de abogar por una agenda nueva para el mismo, que le brinde primacía a las políticas fiscales favorables a los pobres y a la mayor cooperación internacional sobre asuntos tributarios. Para quienes buscan soluciones que trasciendan a la dependencia de la ayuda y la reducción de la deuda, una prioridad fundamental es la reestructura de la arquitectura financiera mundial con el fin de que aborde la fuga de capitales y la evasión fiscal.

Esta es una lucha que nos afecta a todos y a todas. ¡Súmate!

El notable crecimiento que tuvo la economía extraterritorial a partir de mediados de la década de 1970 revela un fuerte punto de quiebre en el proceso de liberalización financiera. Mientras el capital se ha convertido en algo casi totalmente móvil, los sistemas para rastrear los flujos internacionales de dinero sucio siguen siendo sobre todo nacionales. El resultado previsible ha sido un incremento masivo en los flujos internacionales de dinero sucio, a menudo bajo la forma de la facturación comercial falsificada y malformación de precios en las transferencias entre las firmas subsidiarias de las empresas multinacionales. La extensa mayoría de estos fondos se lava a través de complejas estructuras escalonadas extraterritoriales que operan en el sistema bancario mundial. Se manejan sumas enormes, particularmente para los países en desarrollo propensos a la fuga de capitales. Las cifras que se manejan sobre la fuga de capitales de África varían considerablemente según los cálcu-

los, pero la Unión Africana calcula que USD 148.000 millones abandonan el continente cada año a través de movimientos de dinero sucio¹¹. ■

Otros recursos

Offshore Watch: <visar.csustan.edu/aaba/jerseypage.html>

Tax Research LLP: <www.taxresearch.org.uk/Blog>

Tax Justice Blogspot: <taxjustice.blogspot.com>

Do we love globalisation?: <taxjustice.blogspot.com/2007_07_01_archive.html>

Tax Justice Focus – the corruption issue: <www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/TJF_2-2_print_edition_2006.pdf>

Tax Justice Focus – the tax competition issue: <www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/TJF_2-4_print.pdf>

Tax Justice Focus – the inequality issue: <www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/TJF_3-1_final.pdf>

11 Ver "The Other Side of the Coin: the UK and Corruption in Africa". Un informe del Africa All Party Parliamentary Group del Reino Unido, marzo de 2006, p. 14.

Apoyo presupuestario: Tan bueno como la estrategia que financie

El término ‘apoyo presupuestario’ abarca al apoyo presupuestario general y al sectorial. El apoyo presupuestario es un instrumento efectivo cuando el gobierno aplica una estrategia de reducción de la pobreza que cuenta con el firme apoyo de sus socios en la ayuda. Los gobiernos deben ser capaces de mantener la disciplina económica y el control del gasto público, y debe existir un alto grado de confianza entre el gobierno y sus socios. En estas circunstancias, el apoyo presupuestario evita muchos de los problemas que acompañan a otras formas de ayuda.

Rebecca Carter
Stephen Lister¹

Cuando la comunidad internacional de desarrollo firmó los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)² asumió el compromiso de hacer realidad el derecho de todos y todas a la seguridad social. En la definición de seguridad social de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se incluyen los servicios básicos de educación y salud, así como la seguridad en el ingreso. El papel del Estado en la financiación y el suministro de estos servicios sigue siendo fuerte; por lo tanto, será evidente en la ayuda intergubernamental destinada a los países pobres. Por lo habitual, lo que se exige es apoyo para los costos corrientes y no sólo para los costos de inversión en los servicios básicos. El presente artículo analiza la relevancia que tiene el apoyo presupuestario en la financiación de los ODM pertinentes y llega a algunas conclusiones acerca del papel del apoyo presupuestario, cómo debe ser diseñado y la actitud que las organizaciones de la sociedad civil deberían adoptar al respecto. Se basa en gran medida en la Evaluación Conjunta del Apoyo Presupuestario General³, en la cual participaron los dos autores.

Promesas de más y mejor ayuda

Los organismos de ayuda prometieron entregar más asistencia para financiar los ODM: los países donantes prometieron cumplir la meta de 0,7% del ingreso nacional bruto (INB) destinado a la asistencia oficial al desarrollo (AOD) y el G8 prometió duplicar la ayuda a África para 2010.

Sin embargo, estas promesas no se están cumpliendo, lo que pone en peligro la realización de los ODM. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) manifestó una seria preocupación por esta situación en su último informe sobre la evolución de los ODM: “En particular, la falta de un aumento significativo de la ayuda oficial al desarrollo desde el año 2004 convierte en imposible la consecución de los ODM,

incluso para los países adecuadamente gobernados. Tal y como deja patente este informe, han de ponerse los recursos adecuados a disposición de los países de una manera previsible, para que puedan planificar de forma efectiva el aumento gradual de sus inversiones.”⁴

Además de un **mayor volumen de ayuda**, los organismos que otorgan asistencia prometieron entregar **ayuda más eficaz** en la Declaración del Milenio (2000), la Conferencia de Monterrey sobre Financiación para el Desarrollo (2002), la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda (2005) y la Cumbre Mundial (2005). Desde fines de la década de 1990 crece la opinión de que parte del problema se debe a que las modalidades de ayuda son poco adecuadas. Las gestiones para evitar las debilidades de los sistemas de gobierno terminaron por debilitarlos aun más, por fragmentar la toma de decisiones en el plano nacional y por elevar los costos de transacción de la ayuda. La discusión sobre la eficacia de la ayuda generó el consenso de que la misma se debe suministrar de forma tal que fomente la armonización, la alineación y la apropiación de los gobiernos receptores.

Apoyo presupuestario gana terreno

En este contexto, un instrumento de ayuda que actualmente ocupa un lugar destacado es el apoyo presupuestario. Los defensores del apoyo presupuestario sostienen que es un mecanismo eficaz para suministrar con eficacia una cantidad creciente de ayuda. A medida que esta opinión gana terreno, cada vez más organismos de ayuda comienzan a desembolsar más ayuda en la forma de apoyo presupuestario. Una propuesta reciente de la Comisión Europea declaraba que “el cambio hacia un mayor apoyo presupuestario será esencial para lograr un uso efectivo de la ayuda ampliada.”⁵

Definición y expectativas

El apoyo presupuestario es el financiamiento de ayuda a un gobierno que no está asignado a proyectos específicos ni partidas de gastos y que se desembolsa

a través del sistema de gestión financiera propio del gobierno receptor. No es un fenómeno nuevo: varias antiguas colonias recibieron subvenciones presupuestarias generales durante algunos años después de su independencia. El apoyo a la balanza de pagos – incluso con préstamos del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) para ajustes estructurales – con frecuencia generaba moneda local que los gobiernos podían utilizar para apoyar sus presupuestos según sus propias prioridades. Más recientemente, la reducción de la deuda ha sido una forma importante de apoyo presupuestario (por ejemplo, cuando los donantes bilaterales utilizaron fondos especiales de reducción de la deuda para el servicio de deuda de los países en desarrollo con el Banco Mundial y el FMI, en su lugar los gobiernos tuvieron la posibilidad de gastar una cantidad equivalente para sus prioridades nacionales).

Sin embargo, las formas más recientes de apoyo presupuestario se han concentrado más directamente en el presupuesto público. Las mismas fueron diseñadas para apoyar las estrategias de reducción de la pobreza de apropiación nacional de tal manera que fortalezcan la capacidad nacional y aseguren un desarrollo más sostenible: de ahí que se les denomine ‘apoyo presupuestario para la reducción de la pobreza’ y ‘asociación de apoyo presupuestario general’. (El término ‘asociación’ contrasta con las condiciones impuestas durante los años de ajuste estructural).

El término ‘apoyo presupuestario’ abarca el apoyo al presupuesto general y al sectorial. Todos los tipos de apoyo presupuestario incluyen una transferencia única de divisas; luego surgen diferencias acerca del alcance de la asignación y de los niveles y el objetivo del diálogo político y las condicionalidades. El apoyo presupuestario sectorial se distingue del apoyo presupuestario general porque el primero se concentra en un sector o sectores individuales y todas las condicionalidades están relacionadas con estos sectores. Con frecuencia, los fondos no se asignan específicamente al sector. En la práctica, el diseño de instrumentos de apoyo presupuestario constituye todo un espectro (ver Cuadro 1).

Ha habido una falta sistemática de conocimientos sobre el diseño, la práctica y los efectos reales del apoyo presupuestario debido a su naturaleza compleja y a que el tipo de apoyo presupuestario de ‘asociación’ recién se comenzó a utilizar con mayor frecuencia a fines de la década de 1990.

1 Los autores forman parte del staff de Mokoro Ltd., que se creó como empresa sin fines de lucro en 1982 para brindar asistencia técnica respecto del desarrollo económico y social y la gestión de recursos.
<www.mokoro.co.uk>

2 Para más detalles sobre los ODM, ver el artículo de Joyce Haarbrink en este Informe.

3 IDD & Associates (2006). *Joint Evaluation of General Budget Support: Synthesis Report*. Glasgow: DFID.

4 Naciones Unidas (2007). *Objetivos de desarrollo del Milenio. Informe de 2007*. Nueva York: ONU. Disponible en: <www.un.org/spanish/millenniumgoals/report2007/mdgreport2007r2.pdf>.

5 Comisión Europea (2007). *Technical Discussion Paper on a “MDG Contract”. A Proposal for Longer Term and More Predictable General Budget Support*. EC DG Development.

CUADRO 1. Espectro de opciones de diseño de apoyo presupuestario general y sectorial

Característica del diseño	Apoyo al presupuesto general	Opciones de diseño		Apoyo al presupuesto por sector
		←	→	
Flujo de fondos	El dinero se transfiere a un fondo consolidado. El dinero no está asociado a un sector en particular.	El dinero se transfiere a un fondo consolidado. Está asociado a un sector o subsector, pero no se rastrea. El total del gasto en el sector debe superar el total de las contribuciones de los donantes.		El dinero se transfiere a una cuenta bancaria de un sector específico para que se pueda rastrear a un sector o subsector.
Objetivos, diálogo y condicionalidad	Más que nada objetivos macro y transversales. El diálogo y las condiciones están relacionados principalmente con esas dos áreas.	Los objetivos son sectoriales, macro y transversales, y el diálogo y las condiciones están relacionados con los tres.		Más que nada objetivos específicos del sector, y el diálogo y las condiciones están relacionados con ese sector.
Asistencia técnica y desarrollo de la capacidad asociados	Apuntan a fortalecer la capacidad para desarrollar políticas macro, construir vínculos entre los sectores y lo macro, y fortalecer los procesos transversales. .	Apuntan a fortalecer la capacidad en el nivel sectorial y para algunos problemas macro y transversales.		Apuntan más que nada a fortalecer la capacidad del sector, incluso la planificación y la presupuestación a nivel del sector.

Nota: Los autores agradecen a Jennie Barugh de DFID (Departamento de Desarrollo Internacional de Reino Unido) por este diagrama.

CUADRO 2. LA EVALUACIÓN CONJUNTA DEL APOYO PRESUPUESTARIO GENERAL 1994-2004

En 2004 un grupo de 24 organismos de ayuda y 7 gobiernos socios encargaron una evaluación conjunta del apoyo presupuestario general, con el fin de evaluar hasta qué punto y en qué circunstancias es relevante, eficiente y efectivo el Apoyo Presupuestario General para conseguir impactos sostenibles en la reducción de la pobreza y el crecimiento.

Este estudio independiente fue dirigido por el Departamento de Desarrollo Internacional de la Universidad de Birmingham y consiste en siete estudios de casos de países (Burkina Faso, Malawi, Mozambique, Nicaragua, Rwanda, Uganda y Vietnam), un informe de síntesis y seis trabajos temáticos:

- ¿Cuáles son los efectos del Apoyo Presupuestario General?
- ¿Cuándo y cómo se debe utilizar el Apoyo Presupuestario General?
- ¿Cómo se pueden administrar los riesgos del Apoyo Presupuestario General?

- ¿Cómo afecta el Apoyo Presupuestario General a la apropiación y la rendición de cuentas?
- Apoyo Presupuestario General: preguntas y respuestas relativas a las políticas.
- Apoyo Presupuestario General: preguntas y respuestas generales.

Se puede acceder a los textos a través del sitio web de evaluación del CAD de la OCDE: <www.tinyurl.com/ry7xj>.

Los países de estudio fueron una muestra ilustrativa, no representativa. No obstante, la diversidad de contextos brindó la oportunidad para extraer lecciones de los contrastes y las similitudes entre los países. Sin embargo, la breve historia del apoyo presupuestario general limita las posibilidades para alcanzar conclusiones sólidas en el nivel de los resultados y los impactos.

	Contexto del país					AAPG				
	Tamaño	Dependencia de la ayuda		Capacidad del gobierno		Duración	'Volumen' de AAPG		Participación del donante	
	Población (millones) en 2000	INB per cápita (USD) en 2000	AOD como % del INB en 2000	Quintil EIPP en 2003	Variación en EIPP de 1999 a 2003	Año de inicio de AAPG	Flujo hasta 2004 (millones USD)	AAPG como % de la AOD en 2004	AAPG per cápita (USD, acumulativo)	No. de donantes que proporcionaron AAPG en 2004
Burkina Faso	11,3	250	12,9	2	+1	2001	500	25%	44,3	7
Malawi	10,3	170	26,1	3	-1	2000	148	5%	14,4	3
Mozambique	17,7	210	25,4	3	-1	2000	611	19%	34,5	15
Nicaragua	5,1	740	15,0	1	+1	2002	77	4%	15,1	3
Rwanda	7,7	260	17,9	3	0	2000	248	26%	32,2	4
Uganda	23,3	270	14,3	1	0	1998	1.775	31%	76,2	16
Vietnam	78,5	380	5,5	1	+2	2001	570	8%	7,3	9

Fuente: Informe de Síntesis, tablas 3.1-3.5 y figura 3.1.

Notas: La herramienta de Evaluación de las Instituciones y Políticas del País - EIPP (CPIA, en inglés) del Banco Mundial evalúa el marco vigente de las instituciones y políticas de cada país AIF para fomentar la reducción de la pobreza, el crecimiento sostenible y la capacidad para utilizar la asistencia al desarrollo con eficacia. Los países AIF corresponden a una clasificación del Banco Mundial para los países más pobres con derecho a recibir préstamos a largo plazo con 0% de interés. AAPG: Asociación de apoyo presupuestario general (PGSB, en inglés).

Fuente: IDD & Associates (2007). *Joint Evaluation of General Budget Support 1994-2004 – Briefing Paper: What are the effects of General Budget Support?* Glasgow: DFID.

Existen varios supuestos de torno al apoyo presupuestario. Por ejemplo, cuando se lo utiliza para financiar estrategias de desarrollo nacionales se espera que también ejerza una extensa variedad de efectos complementarios, entre ellos:

- Una mejor coordinación y armonización entre donantes y alineación con los sistemas y las

políticas de los países socios (que incluye a los sistemas presupuestarios y los sistemas de resultados).

- Costos inferiores de las transacciones.
- Una mayor eficacia en la distribución de los gastos públicos.
- Mayor previsibilidad de la financiación.

Una mayor eficacia de la administración estatal y pública a medida que el apoyo presupuestario utiliza y se alinea con los sistemas estatales de distribución y gestión financiera.

- Una mejor rendición de cuentas nacional a través de una mayor atención a los canales propios de rendición de cuentas del gobierno.

No todas las ideas preconcebidas acerca del apoyo presupuestario son positivas: otra serie de supuestos apuntan a los riesgos derivados del mismo. Por ejemplo, una opinión generalizada es que el apoyo presupuestario es más vulnerable a la corrupción que otras formas de ayuda, y en ocasiones se lo caracteriza burdamente como “dinero para que los gobiernos lo utilicen como les plazca”.

Evaluación Conjunta del Apoyo Presupuestario General

La discusión sobre el apoyo presupuestario ha avanzado con la conclusión de la Evaluación Conjunta del Apoyo Presupuestario General⁶. Se trata de un estudio independiente dirigido por el Departamento de Desarrollo Internacional de la Universidad de Birmingham y encargado por un grupo de 24 organismos de ayuda y 7 gobiernos asociados en el eje del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la OCDE. Constituyó el primer intento sistemático de evaluar hasta qué punto y en qué circunstancias es relevante, eficiente y efectivo el apoyo presupuestario general para conseguir impactos sostenibles en la reducción de la pobreza y el crecimiento (ver Cuadro 2 por mayores detalles).

Si bien la evaluación se dedicó al apoyo presupuestario general, una de sus conclusiones es que muchas de las lecciones aprendidas del diseño y la operación del apoyo presupuestario son relevantes tanto para el apoyo presupuestario general como para el sectorial. El presente artículo se basó en la evaluación para explorar los supuestos ocultos detrás de algunas opiniones más comunes con respecto a los efectos del apoyo presupuestario en general. La evaluación también destaca que la interacción entre el apoyo presupuestario general y el apoyo presupuestario sectorial es una consideración práctica importante. Volveremos sobre este punto en la sección sobre diseños de apoyo presupuestario.

Una estrategia amplia o ‘paquete’

La evaluación halló que, aunque el dinero del apoyo presupuestario no está asignado a gastos específicos, sí forma parte de un entendimiento más amplio acerca de cómo se utilizarán los recursos del Estado. La financiación se acompaña de otros ‘insumos’, entre ellos: las condiciones para otorgar la financiación y los procedimientos para el diálogo entre el gobierno y los donantes; los esfuerzos de los donantes por armonizar la ayuda y alinearla con las políticas y los procedimientos nacionales; y la asistencia técnica y la capacitación.

Tan bueno como la estrategia que financie

El apoyo presupuestario en asociación se utiliza para apoyar las estrategias nacionales de reducción de la pobreza y, por lo tanto, refleja las fortalezas y debilidades de esas estrategias. La primera serie de Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza puso un fuerte énfasis en ampliar el acceso a los servicios públicos básicos, en especial a la educación primaria y la atención médica. El apoyo presupuestario

ha sido una forma eficiente de apoyo de esas estrategias, pero ha tenido efectos limitados en el crecimiento y en aumentar los ingresos de la población pobre. Las estrategias de segunda generación de reducción de la pobreza le prestan más atención al crecimiento y a la reducción de la pobreza de ingresos⁷.

La evaluación del apoyo presupuestario general concluyó que es un instrumento efectivo cuando el gobierno aplica una estrategia de reducción de la pobreza que cuenta con el firme apoyo de sus socios en la ayuda. El gobierno debe tener la capacidad de mantener la disciplina económica y controlar los gastos fiscales, y debe existir un alto nivel de confianza entre el gobierno y sus socios. En estas circunstancias, el apoyo presupuestario evita muchos de los problemas que acompañan a otras formas de ayuda (por ejemplo, los proyectos no coordinados que socavan los sistemas públicos, imponen altos costos de transacción y carecen de sostenibilidad).

El potencial de fortalecer los sistemas de gobierno

Un elemento característico del apoyo presupuestario es la fuerte atención que presta a la gestión financiera pública. Esto surge directamente de la preocupación fiduciaria acerca de los recursos confiados a los sistemas nacionales de gestión financiera pública y, más fundamentalmente, del papel que le compete al presupuesto como nexo esencial entre las políticas de Estado y su aplicación. Una mayor atención dada al presupuesto estatal (por oposición a los fondos que otorgan por separado los organismos de ayuda) brinda a los organismos públicos el incentivo para competir por los fondos públicos y fortalece el proceso presupuestario. Esto también fortalece la formulación de las políticas nacionales. El apoyo presupuestario fortalece la demanda de presupuestos y registros de gastos oportunos y transparentes. A su vez se complementa con los esfuerzos de asistencia técnica y capacitación dedicados a brindar mejoras técnicas. En cuanto a la gestión del gasto público, se mejora la eficiencia de la distribución al habilitar más fondos para financiar las prioridades de la estrategia de reducción de la pobreza y se mejora la eficiencia operativa al permitir un mejor equilibrio entre los gastos corrientes y de capital, a la vez que se da a los gobiernos más flexibilidad en el uso de los fondos.

No más vulnerable a la corrupción que otros instrumentos de ayuda

El apoyo presupuestario exige un nivel básico de confianza entre los socios que la corrupción (en especial la corrupción de alto nivel) socava. La corrupción también corroe el apoyo público que recibe la ayuda en los países donantes. La corrupción fue percibida como un problema grave en todos los países estudiados por la evaluación del apoyo presupuestario general, pero su medición ofrece dificultades intrínsecas. Los datos disponibles carecen de la solidez necesaria para indicar tendencias fidedignas del desempeño. La corrupción puede afectar todas

las modalidades de ayuda, en ocasiones de manera sutil (por ejemplo, genera un sesgo hacia los gastos de capital porque los proyectos de inversión ofrecen más oportunidades para la ganancia ilícita). Las mismas modalidades de ayuda afectan el entorno de la corrupción (por ejemplo, una gran cantidad de procedimientos de los donantes por fuera de los sistemas de gobierno podría complicar y minar el papel de las instituciones nacionales de contralor, así como la ayuda condicionada podría generar un medio no competitivo de contrataciones).

No hay pruebas claras que indiquen que, en la práctica, la corrupción afecta a los fondos de apoyo presupuestario más que a otros tipos de ayuda. En todos los casos se incluyeron medidas contra la corrupción en las matrices de desempeño y en las condiciones para el apoyo presupuestario, pero rara vez tuvieron gran eficacia las medidas legales sumamente visibles.

La contribución del apoyo presupuestario al fortalecimiento de la gestión financiera pública (GFP) probablemente haya tenido un efecto más importante en el entorno de la corrupción. Esto se debe a que “la naturaleza y la calidad del sistema de GFP de un país en gran medida determinan la facilidad con la que puede suceder la corrupción pública.”⁸ Sobre la base de trabajos anteriores (sobre todo los análisis y las evaluaciones fiduciarias vinculadas a los procesos de la iniciativa Países Pobres Muy Endeudados), el diálogo y la asistencia técnica relacionados con el apoyo presupuestario continúan apoyando las mejoras en la transparencia, la gestión de compras y la auditoría; su participación conjunta en el apoyo presupuestario tendió a incrementar la coordinación de los donantes para esos problemas y se sumó al peso colectivo de la presión de los donantes para que se adoptaran mejoras en los sistemas contables de los gobiernos. Entre esas mejoras se incluyen medidas específicas como los estudios de rastreo de gastos, que ayudan a corregir problemas prácticos al asegurar que los recursos y los servicios lleguen a los beneficiarios a los que están dirigidos.

Los donantes del apoyo presupuestario también procuran estrategias contra la corrupción por medios complementarios, como los proyectos específicos y la asistencia técnica en apoyo de las instituciones de rendición de cuentas (organismos de auditoría, parlamentos, etc.) y el apoyo a las organizaciones de la sociedad civil.

Buenas prácticas del apoyo presupuestario

La complementariedad de los instrumentos de ayuda

El apoyo presupuestario tiende a mejorar la calidad de la ayuda a nivel nacional en general. Por ejemplo:

- Brinda más fondos para los gastos corrientes, de manera que el gobierno pueda operar las nuevas facilidades brindadas a través de los proyectos.

6 IDD & Associates (2006), op. cit.

7 Driscoll, R. et al. (2006). *Trade and Growth in Second Generation Poverty Reduction Strategies*. Informe para el Departamento de Desarrollo Internacional. Londres: DFID.

8 Dorotinsky, W. y Pradhan, S. (2007). “Exploring Corruption in Public Financial Management”. En Campos y Pradhan. Eds. (2007). *The Many Faces of Corruption*. Washington DC: Banco Mundial.

- Todos los tipos de ayuda se benefician con el fortalecimiento de los sistemas públicos de gestión financiera.
- Fomenta una mejor coordinación entre todos los donantes y más coherencia en los planes de gastos de todos los sectores.

Cuando se continúan grandes montos de ayuda en proyectos extrapresupuestarios, los efectos positivos del apoyo presupuestario se debilitan por: la fragmentación de los procesos de planificación y presupuestación; estructuras de gestión de proyectos que socavan la capacidad básica del gobierno; y costos más elevados de transacción para los gobiernos.

Aunque con frecuencia al apoyo presupuestario general le compete un papel importante, no es un sustituto cabal para las demás formas de suministro de ayuda. Los distintos instrumentos de ayuda se pueden complementar mutuamente. Por ejemplo, una asistencia técnica bien diseñada puede reforzar los efectos de capacitación del apoyo presupuestario; los proyectos pueden ser de utilidad para probar las innovaciones, o como forma de gestionar grandes proyectos de infraestructura.

Por lo tanto, la evaluación del apoyo presupuestario general defiende un enfoque de cartera que no supone que una modalidad es siempre superior, sino que analiza expresamente las ventajas comparativas y las complementariedades entre las modalidades en una situación dada.

Las pautas del CAD sobre la armonización de las prácticas de los donantes para un suministro efectivo de la ayuda (ver Cuadro 3) implican una discontinuidad más fuerte entre el apoyo presupuestario general y el sectorial que la hallada por el estudio. Existe un espectro de instrumentos de apoyo presupuestario (ver Cuadro 1), y muchas de las buenas prácticas definidas para el apoyo presupuestario general también se aplicarán a los instrumentos que se conocen comúnmente como apoyo presupuestario sectorial. La alineación y la coordinación entre los instrumentos de apoyo presupuestario con diferentes orientaciones (general/sectorial) es un asunto práctico importante.

El apoyo presupuestario que atiende a sectores particulares puede ser un complemento útil para el apoyo presupuestario general, siempre que éste y el sectorial se coordinen cuidadosamente en apoyo de metas económicas y presupuestarias coherentes. Sin embargo, el instrumento de apoyo presupuestario general (con el correspondiente diálogo y apoyo al desarrollo de la capacidad) desempeña dos funciones que el apoyo presupuestario sectorial no puede realizar en forma aislada: (a) como centro de apoyo para fortalecer la GFP en general, que incluye al sistema presupuestario; (b) como fuerza para la coherencia y la alineación de todos los sectores.

Principios de diseño del apoyo presupuestario

El informe de la evaluación del apoyo presupuestario general apoya las recomendaciones de la CAD, con algunos comentarios adicionales:

- El apoyo presupuestario general se debe concebir (y desarrollar y gestionar) como parte de una

CUADRO 3. PRINCIPIOS RECTORES Y BUENAS PRÁCTICAS DEL CAD (2005) PARA EL APOYO PRESUPUESTARIO

Principios rectores

- El apoyo presupuestario debe reforzar la apropiación por parte de los países socios.
- El apoyo presupuestario debe ayudar a realizar el desempeño y la rendición de cuentas de los sistemas de gestión financiera pública (GFP) de los países socios.
- Se deben minimizar los costos de transacción que implique el apoyo presupuestario.
- El apoyo presupuestario se debe suministrar de tal manera que realce la previsibilidad de los recursos y reduzca su volatilidad.

Buenas prácticas

- Apoyo a la apropiación.
- Abstenerse de dirigir el apoyo.
- Reflejar las prioridades de los países socios.
- Concentrarse en los resultados.

Mejorar el desempeño y la rendición de cuentas de la GFP

- Seguir buenas prácticas en la labor de diagnóstico y evaluación de la GFP.
- Apoyar directamente el desarrollo de la capacidad de los sistemas de GFP de los socios.
- Evitar que se socaven los sistemas nacionales.

Reducir los costos de transacción

- Racionalizar las condicionalidades.
- Racionalizar las evaluaciones fiduciarias.
- Alinear los procesos.
- Aprovechar el potencial de los marcos conjuntos de los donantes.
- Programar los desembolsos en el tiempo para facilitar la ejecución sin trabas de los pagos presupuestarios.

Realzar la previsibilidad y reducir la volatilidad

- Programar el apoyo presupuestario para varios años.
- Alinear el apoyo con los ciclos presupuestarios de los países socios.
- Diseñar la condicionalidad para realzar la previsibilidad de los desembolsos.
- Programar los desembolsos de manera previsible en el tiempo.
- Evitar los ciclos intermitentes y permitir respuestas escalonadas.
- Generar apoyo público.

Fuente: IDD & Associates (2007). *Joint Evaluation of General Budget Support 1994-2004 – Briefing Paper: General Questions and Answers*. Glasgow: DFID.

estrategia que tome en cuenta expresamente la interrelación entre las distintas modalidades e instrumentos de ayuda, con el fin de aprovechar las complementariedades y corregir la disonancia entre los mismos.

- Las conclusiones generales de los estudios de los países no apoyan la idea de que existe una secuencia evolutiva uniforme, en la cual la ayuda por proyectos primero cede el lugar a los programas sectoriales (o fondos comunes de apoyo sectoriales) antes de la introducción eventual de fondos presupuestarios no asignados. Sí apoyan el valor que implica recurrir al uso de los sistemas de gobierno tan pronto y completamente como lo dicte la práctica.
- Debe existir un enfoque incremental hacia el uso del apoyo presupuestario. El mismo se debe adaptar a las circunstancias del país, y la construcción de sistemas y procedimientos efectivos es un proceso reiterativo. Cuando existen dudas sobre la calidad de los sistemas GFP, pueden ser útiles tanto los efectos de aprendizaje como de

incentivos de los desembolsos en un principio reducidos. Los organismos de ayuda así como los gobiernos deben aprender y adaptar sus capacidades. Con el tiempo, y de acuerdo con el desempeño, se podrá ampliar el apoyo presupuestario en varias dimensiones: en el volumen de fondos (que incluye una contribución a la ampliación del flujo total de la ayuda), como proporción de los recursos de ayuda, y en función del alcance político y sectorial del diálogo del apoyo presupuestario.

La necesidad de una ayuda previsible y realmente a largo plazo

El informe 2007 de la ONU sobre la evolución de los ODM revela que aún no se han puesto suficientes recursos a disposición de los países de una manera previsible. No se está suministrando ayuda que sea realmente previsible y a largo plazo. Los donantes (en general) aún no son capaces de comprometerse con ciclos de apoyo presupuestario de tres años de duración que facilitarían una planificación a mediano plazo de los gastos. En la práctica, serían necesarios

incluso compromisos de más largo plazo para asegurar a los gobiernos socios que tienen una fuente de financiación estable para los costos corrientes de los servicios sociales y demás servicios públicos derivados de los ODM. Los gastos del tipo de la seguridad social deben ser previsibles, continuos y no sujetos a las características de intermitencia de las políticas de ayuda.

Los principios de buenas prácticas del CAD⁹ recomiendan que “la condicionalidad política no debe estar específicamente vinculada al apoyo presupuestario o a un instrumento de ayuda individual, sino que debe manejarse en el contexto del diálogo político global entre un país socio y sus donantes”. No obstante, la experiencia muestra que el apoyo presupuestario, y en particular el apoyo presupuestario general, es especialmente vulnerable cuando hay un deterioro en las relaciones políticas. Esto socava al apoyo presupuestario como instrumento de largo plazo. Además de los efectos negativos inmediatos, hace que los gobiernos socios tengan menos probabilidades de tratar el apoyo presupuestario como una fuente confiable de financiación para la planificación a mediano y largo plazo, y esto a su vez puede socavar algunos de los beneficios característicos del apoyo presupuestario.

El desafío radica en hallar la forma de suministrar la ayuda a la población pobre de manera confiable a través de los sistemas gubernamentales cuando hay problemas políticos con el gobierno. Un buen paso es la reciente propuesta de la Comisión Europea para proporcionar más apoyo presupuestario general previsible y de largo plazo, que habrá de llamarse el ‘contrato de los ODM’ para subrayar la naturaleza contractual de sus compromisos a largo plazo y la atención puesta en los resultados derivados de los ODM¹⁰. Sin embargo, esta propuesta no responde todas las interrogantes. La noción de contrato de los ODM de la Comisión Europea es encomiable, pero es inquietante que sólo se la considere para quienes tengan un ‘buen desempeño’. Se necesitan diseños que proporcionen seguridad social a las personas que vivan bajo todo tipo de gobiernos.

Diseños prácticos: la educación básica en Etiopía

El apoyo presupuestario directo fue suspendido ante el conflicto civil que sucedió a las cuestionadas elecciones de 2005. En su lugar se desarrolló el proyecto denominado Protección de los Servicios Básicos (PSB), que entró en vigor a mediados de 2006. El programa PSB reconoce en forma expresa que el apoyo para ayudar a la población pobre en aras de los ODM no debe quedar comprometido por los vaivenes de las relaciones políticas. (La cancelación de esa ayuda no es una forma efectiva de presionar a los gobiernos, y no sería un método ético aunque así lo fuera.) Sin embargo, el contexto político exigió

9 CAD OCDE (2005), *Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery: Vol. 2 - Budget Support, Sector Wide Approaches and Capacity Development in Public Finance Management*.

10 Comisión Europea (2007), *op. cit.*

CUADRO 4. EL PROYECTO DE PROTECCIÓN DE LOS SERVICIOS BÁSICOS (PSB) EN ETIOPÍA

Las principales características del diseño de PSB son las siguientes:

1. La mayor parte de los fondos PSB (Elemento 1) se desembolsan íntegramente a través de los sistemas del gobierno, pero se dirigen como financiación adicional para la subvención global federal. El monitoreo del PSB incluye una **prueba de adicionalidad** para verificar que ha habido un incremento acorde de las transferencias fiscales a las regiones y *woredas* (distritos de los gobiernos locales).
2. El monitoreo también incluye una **inspección de imparcialidad** para verificar que los fondos se desembolsen a todas las regiones y *woredas* según reglas fiscales transparentes y sin discriminación política o de otra índole.
3. El PSB no se asigna a un sector, sino que proporciona apoyo a los servicios básicos de responsabilidad de los gobiernos subnacionales, que incluyen la atención médica primaria y el agua/saneamiento, así como la educación básica. Esto deja intacta la autoridad de los gobiernos subnacionales para realizar compensaciones entre los distintos sectores y tomar decisiones, pero incorpora medidas que refuerzan la aplicación de las reglas fiscales acordadas en la toma de decisiones y una mayor transparencia al respecto.
4. El Elemento 2 difiere del Elemento 1 en lo que concierne a los procedimientos de desembolso y asignación. Este elemento proporciona fondos asignados a la adquisición internacional de materiales médicos. Estos reciben un tratamiento especial debido a la mayor practicidad y al ahorro de costos que ofrece la compra especializada en representación de las regiones y *woredas*.
5. Se hace fuerte hincapié en la rendición de cuentas:
 - El Elemento 3 brinda apoyo a los sistemas de gobierno en su **transparencia financiera y rendición de cuentas**.
 - El innovador Elemento 4 (rendición de cuentas social) fortalecerá la capacidad de la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil para participar en los procesos de presupuestación pública y para exigir rendición de cuentas a los organismos públicos en la prestación de los servicios básicos.
6. El instrumento es dirigido y gestionado por el Banco Mundial, pero con la posibilidad intencional, y un tanto flexible, de que otros donantes brinden financiación conjunta o paralela. Las principales fuentes de financiación del PSB han sido el Departamento de Desarrollo Internacional de Reino Unido (DFID) y el Banco Mundial.

que se suministrara con garantías adicionales de transparencia.

El PSB como tal se basa en que los gobiernos descentralizados son los responsables de brindar la mayor parte de los servicios primarios, en gran medida financiados por subvenciones globales federales. Por lo tanto, el PSB incrementa esas subvenciones globales federales. Entre los acuerdos del PSB se incluyen el seguimiento de las transferencias fiscales intergubernamentales en general, y las pruebas de adicionalidad y justicia así como otros controles fiduciarios. La educación, que es el mayor compromiso de gasto de los gobiernos locales, es la principal beneficiaria de los fondos PSB. El Cuadro 4 describe las principales características del PSB.

Si bien se presentó como un sustituto de emergencia al más convencional apoyo presupuestario general, el método de los servicios básicos es superior porque ofrece garantías creíbles contra la intervención política negativa. Sin embargo, el instrumento PSB aún es, en esencia, rudimentario (un plazo de uno o dos años para los compromisos es demasiado poco en comparación con el ciclo de ocho años de la educación primaria, por ejemplo). El desafío principal

radica en desarrollar el instrumento para que siga siendo políticamente sólido pero a la vez proporcione compromisos de largo plazo real a mayor escala¹¹.

Conclusión

El apoyo presupuestario no es la panacea, pero debe desempeñar un papel importante en el cumplimiento de los compromisos de los ODM. Los donantes deben demostrar voluntad política y de innovación para desarrollar formas de apoyo presupuestario que aseguren un apoyo constante a la población pobre, incluso cuando el contexto político presente dificultades. A las organizaciones de la sociedad civil también les compete un papel importante: el de la incidencia, para obligar a los donantes a cumplir sus compromisos de financiación, así como el fortalecimiento de la rendición de cuentas social de los gastos públicos (incluso de la ayuda) en los países receptores. ■

11 Lister, S. (2007). *Scaling Up Aid for Education in Ethiopia*. Oxford: Mokoro Ltd.

Cooperación de la UE: Baja prioridad para el desarrollo social

La Unión Europea (UE) está planificando sus programas de ayuda para los países en desarrollo hasta 2013. La Comisión Europea redujo sensiblemente la prioridad dada al apoyo de los sectores sociales. Los intereses de la propia UE, en función de las inversiones y de su propia competitividad, ocupan un lugar preponderante en la agenda de la cooperación, y tienen fuertes conexiones con asuntos relacionados con el antiterrorismo y la migración. En el caso de África, se quita prioridad al desarrollo social, mientras se priorizan el comercio y el apoyo a los transportes y la infraestructura. Por otra parte, la falta de inclusión del proceso de programación de la ayuda limitó en gran medida la apropiación de los programas de la UE propuestos para los países en desarrollo.

Mirjam van Reisen
EEPA¹
Simon Stocker
Eurostep²

Los intereses de la Unión Europea (UE) en términos de inversión y de su propia competitividad tienen un perfil alto en la agenda de cooperación, en la que también se hace gran énfasis en las cuestiones referidas a la lucha antiterrorista y la migración. Resulta mucho menos claro cómo se traduce el marco del fortalecimiento legal para la erradicación de la pobreza en acciones concretas, especialmente para apoyar el desarrollo social en sectores como la salud, la educación y la igualdad de género. Los programas nacionales tampoco prestan prioridad alguna al medio ambiente.

Un aspecto importante a destacar es que los programas nacionales carecen de transparencia y responsabilidad pública. Rara vez las consultas se realizan con otras partes interesadas aparte de los foros comerciales regionales de la UE. La sociedad civil ha sido sistemáticamente excluida del proceso en la mayoría de los países en desarrollo, y sólo en raras ocasiones se ha consultado a los parlamentos nacionales. En general, tampoco se incluyeron los ministerios de educación, salud y mujer a la hora de establecer las prioridades de los programas nacionales. Esta falta de participación limitó seriamente el sentimiento de apropiación o compromiso de los gobiernos con los programas de la UE propuestos para los países en desarrollo.

El marco legal para la cooperación internacional

La UE ha realizado algunos avances positivos en el marco legal de su cooperación internacional. En primer lugar, las negociaciones sobre un nuevo Tratado para la UE incluyen especificaciones y aclaraciones útiles respecto de la base legal para la ayuda al desarrollo, la que está específicamente relacionada con todos los países en desarrollo tal

como lo define el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). La base legal estipula que la ayuda prestada por la UE tiene como objetivo la erradicación de la pobreza, reemplazando con ello la anterior formulación en cierta forma más confusa del Tratado. Llamado originalmente Tratado Constitucional, su nivel de ambición ha sido modificado recientemente para adecuarse a las expectativas más modestas de los ciudadanos europeos³. Sin embargo, las señales actuales son que la base legal permanecerá incluida en su formulación específica, expresando la intención de los ODM (documento preliminar de la presidencia del 23 de julio de 2007).

En segundo lugar, se adoptó una nueva base legal para la cooperación para el desarrollo, llamada Instrumento de Cooperación para el Desarrollo (ICD). Si bien originalmente era una propuesta débil de la Comisión Europea, que combinaba la cooperación con países en desarrollo y países que no están en desarrollo, el resultado final de la base legal es fuerte y enfoca la ayuda para el desarrollo de la UE en la erradicación de la pobreza.

En el ICD se hicieron dos logros muy importantes. Uno fue el reconocimiento del objetivo introducido por el Parlamento europeo de lograr 20% de salud y educación básicas en 2009. El segundo es el derecho del Parlamento europeo de inspeccionar los planes de desarrollo de la Comisión Europea específicos de cada país, así como la responsabilidad de controlar y asegurar que estén de acuerdo con las disposiciones legales del Tratado y con las disposiciones legales en general.

“Nosotros decidimos, ustedes se apropian”

La elaboración de los programas nacionales fue duramente criticada por organizaciones no gubernamentales del Sur y de Europa. En el informe *We Decide, You Own*, GRAPAD, OAG, COASED, CCGDP y Eurostep documentaron varias debilidades en los procesos de consulta de la Comisión Europea⁴.

Si bien la Comisión sostenía que el centro de su proceso estaba determinado por los países en desarrollo, las ONG concluyeron que no se habían realizado consultas, lo cual debilitaba seriamente la afirmación de que las propuestas de la Comisión habían concitado un sentimiento de apropiación en el Sur.

En una reunión realizada en noviembre de 2006, la directora de Oxfam Novib, Sylvia Borren, calificó a la apropiación de los programas como “la apropiación de las elites”. Eurostep y sus asociados argumentaron que sin la participación de la sociedad civil no había apropiación alguna, y demostraron que en el contexto de los procesos de formulación de los programas había pruebas contundentes de que la participación de la sociedad civil era insuficiente.

Los sectores sociales en los programas nacionales

En especial con relación a África, la Comisión Europea ha dejado de priorizar en grado preocupante el apoyo a los sectores sociales. En una publicación llamada 2015 Watch, que marca el punto medio de los ODM, Alliance 2015 señaló que desde 2001 el presupuesto de la UE ha incluido metas para asignar ayuda a la salud y la educación básicas. Ninguna de esas metas se ha cumplido. En el caso de la educación básica, la proporción de ayuda en realidad ha caído de 3,99% en 2000 a 2,73% en 2005. Además, el análisis de los programas nacionales de la UE para el período 2007-2013 sugiere que Europa continuará incumpliendo sus metas.

El informe identificó asuntos clave relacionados con los programas para África. De 61 programas nacionales considerados, sólo cinco ubicaron como prioridad la educación y solamente dos dieron prioridad a la salud. No se identificó acción alguna en materia de VIH/sida pues se entendía que este tema ‘atravesaba’ los demás. En un solo país se identificó la igualdad de género como sector prioritario.

La Comisión Europea cita el principio de ‘apropiación’ como justificación de su creciente énfasis en el transporte. El análisis de 2015 Watch de los programas nacionales de la UE durante el período 2007-2013 sugirió que el transporte sería una de las principales prioridades: 19 de los 61 programas nacionales disponibles consideran que el transporte es un sector de prioridad para recibir el apoyo de la UE. Además, se ha dispuesto que se incrementará

1 <www.eepa.eu>

2 <www.eurostep.org>

3 Van Reisen, M. (2007). “Note on the separation of a legal base between Development Co-operation and Co-operation with Third Countries”. Documento informativo, Bruselas, EEPA, julio.

4 Eurostep (2006). “We Decide, You Own! An Analysis of the Implementation of European Community Aid to Developing Countries”, noviembre.

el volumen general de ayuda disponible para este sector⁹.

Dos informes independientes publicados sobre la política de salud de la Comisión Europea concluyeron que los montos asignados a la salud disminuyeron de 7% en 1996 a 5% en 2005⁶.

Escrutinio democrático

En 2007 se adoptaron los programas de ayuda de la UE para Asia, América Latina y países vecinos. Abarcan el periodo 2007-2013 y fueron examinados por el Parlamento europeo. Ese examen siguió a una batalla en la cual el Parlamento insistió en que debería haber un control democrático sobre los planes de cooperación para el desarrollo de la UE con terceros países.

En los meses subsiguientes la siguiente generación de programas de ayuda para África estaría terminada. En febrero de 2007 la presidencia alemana anunció que aseguraría que esos programas también serían examinados por el Parlamento. La Comisión Europea todavía debe tomar posición sobre esta intención y la presidencia alemana no ha vuelto a plantear el tema.

Mientras tanto, han surgido dudas en el Parlamento europeo que reconocen la necesidad de que haya un examen más estricto de los programas nacionales, especialmente los vinculados con los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP). Con relación a los programas nacionales de otras regiones, el Parlamento europeo ya lo ha asumido. Las ONG insisten en que no deberían hacerse distinciones con los programas nacionales de los países ACP, que se beneficiarían igualmente de un escrutinio democrático⁷.

La Comisión Europea pone fuerte énfasis en la buena gobernanza de África. Es totalmente inaceptable que no se permita que los programas de ayuda para los países africanos pasen por el escrutinio del Parlamento europeo, en especial porque este escrutinio se aplicó en el caso de Asia, América Latina y países vecinos.

¿Promoviendo la gobernanza o los intereses de la UE?

Mientras siguen pendientes las interrogantes sobre el escrutinio democrático de los programas nacionales para África, la Comisión Europea pone fuerte énfasis en un instrumento destinado a la gobernanza para África que ha provocado muchas críticas. De un total

de 23 indicadores, sólo uno está relacionado con los ODM. Otros indicadores se centran en cuestiones tales como migración, liberalización del comercio y lucha antiterrorista, con el propósito de negociar una respuesta a los intereses europeos a cambio de la ayuda de la UE. No resulta claro si la firma de los Acuerdos de Asociación Económica (AAE), que establecen nuevos acuerdos de cooperación comercial entre los países ACP y la UE, también tendrá un impacto en la evaluación de la 'gobernanza' del país contraparte.

Se ha criticado mucho la vinculación de la ayuda para la erradicación de la pobreza con los intereses europeos a través de un instrumento que supuestamente promueve la gobernanza. Se ha dado a entender que el instrumento de gobernanza debería especificar cómo juzga y promueve la calidad de la gobernanza. Ha habido interrogantes acerca de por qué los derechos humanos y la gobernanza democrática no son el centro del instrumento de gobernanza. También se han planteado algunas cuestiones sobre la falta de transparencia con relación a cómo se utiliza dicho instrumento para medir la gobernanza de los países en desarrollo. El instrumento no incluye ningún tipo de participación de la sociedad civil en la evaluación y promoción de la gobernanza en los países en desarrollo.

Apoyo al presupuesto y contratos ODM

La Comisión Europea está incrementando su apoyo al presupuesto general para los países en desarrollo. Para los países ACP ha fijado como meta el 50% de todos los recursos. Las últimas estimaciones indican que aproximadamente un tercio de los recursos serán asignados como apoyo al presupuesto general. Por su parte, las ONG se han enfocado a asegurar que se concreten los beneficios del apoyo al presupuesto general, especialmente con relación a garantizar una financiación predecible a largo plazo para costos recurrentes tales como los salarios de los maestros de escuela y los trabajadores de la salud necesarios para la educación y la salud. Un informe de Oxfam Internacional estima que se necesitan más de 4 millones de trabajadores de la salud⁸, mientras que Education International ha calculado que se necesitan 18 millones de maestros.

Luego de una conferencia sobre contratos ODM en julio de 2007, un funcionario declaró a la agencia de noticias IPS que la idea de los contratos ODM había surgido después que la Comisión Europea se había enterado por algunos ministerios de hacienda, que no utilizan el presupuesto de ayuda para contratar doctores y maestros porque la ayuda había sido para el corto plazo. Según declaraciones del funcionario, que habló pidiendo guardar el anonimato: "La idea de los contratos ODM es dar a los países mayor

certeza, generándoles así mayor confianza de que pueden contar con esos recursos". El funcionario reconoció que como esta ayuda entraría al tesoro como apoyo al presupuesto general, sería difícil hacer un seguimiento sobre qué cantidad se destina realmente a escuelas u hospitales, y añadió, "Esta ayuda estaría mezclada con las de otros donantes. No nos importa si es nuestro dinero el que financia una escuela. Lo que importa realmente son los resultados verdaderos que logran esas políticas."⁹

En la misma conferencia sobre contratos ODM, el ministro de hacienda de Madagascar aplaudió la idea de fondos predecibles a largo plazo. También explicó que los fondos para educación estaban en gran medida asegurados por la Iniciativa Vía Rápida (IVR) de Educación para Todos y que los recursos disponibles a través del IVR ya estaban apartados en un banco comercial y no en el tesoro, para asegurar que se destinaran a la educación.

A pesar de los interrogantes planteados con relación al apoyo al presupuesto y los contratos ODM, la idea de éstos ha sido adoptada como una posibilidad que permitiría dar mayor margen a los servicios esenciales en materia de salud y educación¹⁰.

Al mismo tiempo se ha pedido cautela con relación a la intención de la Comisión de considerar el apoyo al presupuesto general como ayuda para salud y educación. Dado que el apoyo al presupuesto general torna imposible la asignación del dinero donado a sectores específicos, una reunión de expertos en este tema llamó a la prudencia¹¹. ■

Enmarcando la ayuda de la UE

Preocupadas por la falta de dirección de la ayuda de la Comisión Europea para apoyar los ODM, algunas organizaciones de la sociedad civil lanzaron una campaña para establecer marcos de referencia claros, de forma de recuperar parte del sentimiento de apropiación sobre el proceso del programa de ayuda de la CE para el Sur. Es posible adherir a la campaña en: <www.eurostep.org/benchmark>.

5 2015-Watch (2007). "The EU's Contribution to the Millennium Development Goals. Halfway to 2015: Mid-Term Review". Ed. Mirjam van Reisen, Alliance 2015, junio.

6 Van Reisen, M. y Moore, B. (2007). "An Unhealthy Prognosis. The EC's development funding for health". Action for Global Health, mayo. Action for Global Health (2007) "Health Warning. Why Europe must act now to rescue the health Development Millennium Development Goals", julio.

7 Ramachandran, J. (2007). "EU-ACP: More Power to Euro-Parliamentarians urged". IPS News, 16 de julio.

8 Oxfam International (2006). "In the Public Interest, Health, Education and Water and Sanitation for All".

9 Cronin, D. (2007). "New EU contract could fail MDGs". IPS, 14 de julio.

10 EEPA (2007). "MDG contracting: Making the Case for More Long-Term, Predictable Budget Support from the European Commission". Documento informativo, Bruselas, EEPA, 25 de junio.

11 Alliance 2015 (2007). "Expert Meeting: Measuring the contribution of General Budget Support to social sectors". Bruselas, EEPA, 28 de febrero.

(In)seguridad social para todos: Reforma de las pensiones en Europa Central y del Este

Las reformas de los sistemas de seguridad social en Europa Central y Oriental (ECO) no fueron impulsadas por el compromiso con el mejor cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos, sino por las tendencias de reestructura económica. En varios países, como Polonia, Hungría y Bulgaria, las reformas fueron más radicales y la elección del paradigma de reforma de la seguridad social estuvo condicionada por el gran peso del servicio de la deuda por el impacto negativo de la 'asistencia' dada por el Banco Mundial para las reformas. Los aspectos sociales y de género de la reforma de las pensiones se dejaron de lado sistemáticamente, ya que los principales arquitectos y actores de las reformas fueron los ministerios de finanzas. Dado que las reformas de la seguridad social en ECO son relativamente recientes, las repercusiones sobre el derecho humano a la seguridad social se verán con el tiempo y deberán investigarse más. Esto es especialmente válido para los países que se alejaron del modelo de seguridad social de Europa continental.

Bulgarian Gender Research Foundation (BGRF)
Bulgarian-European Partnership Association (BEPA)

La presente crítica de las reformas del sistema de pensiones en Europa Central y Oriental (ECO) se basa en el análisis y los resultados de la investigación de expertos en economía que compararon las dos principales vías que tomó la reforma en la región (Muller, 2003). También se basa en un análisis crítico de la política del Banco Mundial en la región redactado por expertos independientes.

La población en proceso de envejecimiento y los problemas financieros que afrontan los planes públicos de pensiones, así como la nueva ola de reformas de las pensiones en América Latina, desataron el interés por la discusión acerca de la necesidad de reformar los planes de seguridad social para la vejez en Europa Oriental a mediados y fines de la década de 1990. La controversia internacional acerca de si había que mantener básicamente el régimen de reparto público de las pensiones y adaptar sus parámetros técnicos, o implementar un régimen de pensiones privado, totalmente financiado, como el que adoptara Chile en 1981, generó opciones paradigmáticas no uniformes en los países de la región¹.

Los principales factores detrás de la reforma de las pensiones en ECO fueron estructurales: la transformación económica, los factores institucionales y aquellos relacionados con el papel de actores políticos específicos. Aunque Pierson y Weaver (1993) y otros economistas y politólogos abogan por una cauta reducción de gastos en lugar de un cambio fundamental de régimen de la seguridad social para la vejez, en casos de grave crisis demográfica las reformas de los países de ECO mostraron que es posible el cambio radical del paradigma.

Pero ¿fueron esos cambios impulsados por el principio de la seguridad social para todos y todas?

La respuesta es brindada por el análisis de los dos principales patrones de reforma de la seguridad social adoptados en países como Polonia, Hungría

y Bulgaria, por un lado, y en República Checa, Rumania y Eslovenia, por el otro. Estos dos grupos de países son representativos de las metodologías de reforma de las pensiones que se adoptaron en ECO, y el resto de los países están más o menos alineados con una de las dos.

Los dos modelos se analizarán más a fondo a través de ejemplos de países que sean representativos de cada uno: Polonia y Hungría en el primer caso y República Checa en el segundo.

El legado del sistema de pensiones socialista y los desafíos posteriores al socialismo

Los sistemas de pensiones en la ECO socialista habían alcanzado prácticamente la cobertura universal en las décadas de 1960 y 1970, y se caracterizaban por: su organización en sistemas públicos de un pilar, no separados del presupuesto del Estado ni de otras ramas de seguridad social, lo que permitía distintos tipos de subsidios cruzados; las aportaciones de las empresas como única forma de financiación; el vínculo entre las aportaciones y las prestaciones era débil; las aportaciones no se registraban individualmente; y sólo se consideraban como ingresos relevantes los salarios obtenidos en un pequeño lapso de años de trabajo. En general, tanto la diferenciación de las pensiones y los niveles promedio de las prestaciones eran bajos. La edad de jubilación también era comparativamente baja, por lo general de 60 años para los hombres y de 55 años para las mujeres.

La transformación económica afectó de distintas maneras a los sistemas de reparto existentes. El creciente gasto de la seguridad social para la vejez fue consecuencia del cambio de las transferencias indirectas a las directas necesario para contrarrestar la erosión del valor real de las pensiones derivado de la inflación provocada por el ajuste y la reducción drástica de los subsidios sobre los bienes y servicios básicos. Por otra parte, la reestructura de las empresas estatales repercutió en los ingresos y los gastos de los planes de pensión públicos. Las privatizaciones, la reducción de plantilla y el cierre de empresas fueron acompañados de un número creciente de pensiones

por discapacidad y políticas de retiro anticipado. Estas últimas generaron el incremento en el número de jubilados y la reducción de los contribuyentes del sistema, que provocó el deterioro constante de la relación de dependencia de los planes existentes de seguridad social para la vejez.

La crisis de las pensiones a fines de la década de 1990 fue consecuencia de la crisis económica y no estuvo vinculada con el envejecimiento demográfico. Fue necesario reformar los sistemas existentes de seguridad social para la vejez con el fin de restaurar su sostenibilidad financiera y adaptar algunas de las características de diseño preexistentes al nuevo orden económico. En ese momento fue evidente para los expertos que la reforma debía contar con las siguientes medidas esenciales: la eliminación de los privilegios, la incorporación de las aportaciones de los empleados, la separación de los planes de pensión de otros planes de seguridad social, la elevación de la edad de jubilación y la restricción del acceso a la jubilación anticipada y las pensiones de invalidez. Otras medidas, más polémicas, consistieron en la separación de los planes de pensión del presupuesto estatal y el fortalecimiento del vínculo entre las aportaciones y las prestaciones.

La reestructura en Polonia y Hungría no fue lo bastante radical como para recuperar la sostenibilidad financiera de los planes de pensión públicos. Por lo tanto, a pesar de sus elevados porcentajes de aportación, los planes de seguridad para la vejez de esos países dependen de los subsidios estatales. Numerosas medidas necesarias de la reforma, como la elevación de la edad de jubilación y la abolición de los privilegios, fueron recibidas con considerable resistencia política o incluso fueron obstruidas por los tribunales constitucionales.

En comparación, la reestructura del plan de pensiones público en República Checa contribuyó con la estabilización de la situación financiera, y en los primeros años después de la reforma presentaba un superávit de 0,3% del PBI. Sin embargo, cabe señalar que las diferencias en la situación financiera de los planes de pensión públicos de Polonia, Hungría y República Checa no se pueden explicar exclusivamente por el respectivo alcance de la reforma del sistema de

1 Consulte también los artículos de Aldo Caliari y Fernando Cardim de Carvalho en este Informe.

reparto. República Checa tenía la ventaja de contar con una situación más favorable en su mercado de trabajo, pero Polonia y Hungría enfrentaban una reducción mucho más drástica de contribuyentes en el plan de pensiones público.

Otra medida reformista, la primera en aras de la pluralización de los planes de pensión, fue mucho menos controvertida. Por ejemplo, en Hungría y República Checa se crearon en 1994 instituciones suplementarias dedicadas a la seguridad social para la vejez (fondos de pensión privados totalmente financiados por iniciativa voluntaria) y un porcentaje razonable de la fuerza laboral se incorporó a esos fondos. En los dos casos se proporcionó un incentivo del Estado para que participaran: un subsidio directo del gobierno en el caso checo, y una exención impositiva en el caso de Hungría. Posteriormente surgieron voces más radicales que exigían la privatización de los planes de pensión en Polonia y Hungría.

Reforma del sistema de pensiones en Polonia y Hungría: consecuencias de la elección de paradigma

Se pueden identificar dos grandes posturas en conflicto sobre la reforma de las pensiones. Por un lado, y de acuerdo con el paradigma tradicional de la Europa continental, los administradores de las pensiones, los ministerios de bienestar social y numerosos expertos en seguridad social sostienen que no es necesario el cambio radical del régimen de la seguridad social para la vejez, ya que basta con la reforma de los sistemas públicos de reparto actuales. Para ellos, los planes totalmente financiados (TF) son aceptables sólo si son voluntarios. Por otra parte, los respectivos ministerios de finanzas sostienen que es inevitable la modificación fundamental del régimen, y que los planes de pensiones TF representan la única alternativa adecuada a los sistemas públicos de seguridad social para la vejez, que son inviables financieramente. Esta postura promueve esencialmente al modelo chileno. Para superar esta división fundamental se establecieron pequeños grupos de trabajo en Polonia y Hungría encargados de elaborar la reforma de las pensiones. En el contexto de la elevada deuda externa de Polonia y Hungría, los dos países recibieron el fuerte apoyo del Banco Mundial, que logró desempeñarse como un importante actor externo en la reforma de las pensiones con su conocida postura internacional².

En los dos países, el conflicto básico acerca de la reforma de las pensiones entre los ministerios de finanzas y los ministerios de bienestar social concluyó en 1996 cuando los respectivos grupos de trabajo llegaron a un acuerdo. En esencia, el mismo fue una

negociación entre ambas partes que se inclinaba por el sector privatizador³.

De esta forma, en Polonia y Hungría el nuevo sistema de pensiones constituye un plan mixto que combina el pilar público de reparto obligatorio con un sistema TF parcialmente obligatorio.

El primer pilar (de reparto) lo financian las aportaciones de las empresas y los empleados, y es obligatorio para todos. El plan de pensiones público cubrirá las pensiones ya adquiridas pagando algún tipo de pensión compensatoria.

El segundo pilar (TF) consta de un nuevo sistema de fondo de pensiones, obligatorio para los jóvenes, como complemento del primer pilar. La incorporación al fondo de pensiones es obligatoria para todos los nuevos participantes del mercado de trabajo en Hungría, pero en Polonia es obligatoria para todas las personas menores de 30 años.

Aunque los modelos de Polonia y Hungría son sumamente similares, difieren en diversos aspectos, sobre todo en el alcance de las reformas en su primer año. Por ejemplo, los planes de la reforma polaca para el pilar de reparto son mucho más radicales.

Como la privatización de la seguridad social para la vejez sólo es parcial, las reformas polaca y húngara no son réplicas idénticas de la reforma radical sucedida en Chile, y más bien se asemejan al modelo argentino. El modelo mixto adoptado en Argentina tiene considerables ventajas de economía política sobre la privatización total de la seguridad social para la vejez. Por ejemplo, el pilar obligatorio de los fondos de pensión se está construyendo con lentitud, y este enfoque de 'vía lenta' parece más adecuado en virtud del aún frágil mercado de capitales y la elevada inflación en ECO durante los primeros años de las reformas. Entre tanto, se mantienen las aportaciones de las empresas para financiar las obligaciones del plan público, incluso si el empleado respectivo elige el pilar TF. El mantenimiento de las aportaciones de los empleados también cumple con los reclamos de los sindicatos.

No obstante, la privatización parcial no evita todas las fallas del modelo chileno. Aparte de que los riesgos del mercado de capitales de ECO son considerables debido a que se reconocen las solicitudes de pensiones existentes⁴, el modelo mixto puede tener considerables efectos secundarios que pueden recortar el pilar de reparto a medida que las aportaciones escaseen, lo que agravará la inviabilidad fiscal y política del plan público. Esto implica, según algunos expertos, que desde la perspectiva de mediano plazo, el modelo mixto se inclina por la gradual incorporación del modelo chileno.

3 El parlamento de Hungría aprobó las leyes de reforma de las pensiones en julio de 1997, que entraron en vigor el 1 de enero de 1998, mientras en Polonia la reforma entraría en vigor en 1999 luego de que las leyes pertinentes fueran aprobadas por el parlamento a mediados de 1997 y fines de 1998. Casi simultáneamente se iniciaron las reformas de las pensiones con el mismo enfoque en Bulgaria, donde el Banco Mundial tuvo el mismo papel al imponer su modelo de reformas.

4 La carga para el fisco será considerable, ya que casi 100% de la población económicamente activa adquirió la seguridad social en el pasado.

Como observación general, los sistemas públicos de pensiones de Polonia y Hungría generaron déficits que el presupuesto fiscal debió cubrir. En este contexto, las reformas del sistema de pensiones no tuvieron nada que ver con la política social y, en cambio, sirvieron para fortalecer a los ministerios de finanzas. No es ninguna sorpresa que en Polonia y Hungría se haya incluido un cambio parcial al plan TF, considerando que el ministerio de finanzas de ambos países estaba integrado básicamente por economistas neoliberales interesados en las ventajas macroeconómicas atribuidas al traspaso al sistema financiado. Asimismo, los graves problemas de deuda externa en los dos países facilitaron la influencia del Banco Mundial que básicamente, buscaba un precedente de reforma radical de las pensiones en CEE, y lo consiguió.

Un caso opuesto: la reforma de las pensiones en República Checa

En contraposición con Polonia y Hungría, la reforma de la seguridad social para la vejez en República Checa se mantuvo dentro de los límites del paradigma del bienestar social de Europa continental. El sistema de seguridad social para la vejez consta de dos elementos: un plan público de reparto que ha sido reformulado y ahora tiene superávit, y un sistema privado de financiación voluntaria creado en 1994, en lugar del obligatorio sugerido por el Banco Mundial⁵. Éste no tuvo oportunidad de influir sobre el proceso de reforma porque la deuda externa checa fue considerablemente menor que en Polonia, Hungría y Bulgaria. El modelo checo demuestra que los países de ECO pueden separarse del modelo del Banco Mundial y, por lo tanto, del tan promocionado modelo latinoamericano.

La dimensión de género ausente

En los primeros años de la reforma de las pensiones en los tres países considerados anteriormente, la igualdad de género quedó eclipsada por otras inquietudes consideradas más apremiantes, especialmente por el marco fiscal y macroeconómico. Los criterios que regían la jubilación anticipada se liberalizaron tanto para mujeres como para hombres, la edad de jubilación se elevó y las pensiones tomaron una dimensión más individualizada y vinculada a los ingresos. Las mujeres ingresaron al período de las reformas con los privilegios de los años socialistas, pero también con la herencia de la desigualdad de remuneración entre los sexos y de las consecuencias de la segregación de género en el mercado de trabajo. Sin embargo, estas desigualdades no se analizaron antes de tomar decisiones acerca del paradigma de la reforma.

Además, las reformas realizadas en la región tendieron a eliminar la redistribución hacia los trabajadores de bajos ingresos en los planes de pensiones públicos y privados, lo cual tiene un impacto negativo mayor para las mujeres. Asimismo,

5 De esta manera, el gobierno decidió dar tiempo al emergente mercado financiero checo para lidiar con el ingreso de capitales procedentes de las pensiones, reduciendo su monto considerablemente.

CRÍTICAS DEL GRUPO DE EVALUACIÓN INDEPENDIENTE (GEI) AL MODELO DE REFORMA DE LAS PENSIONES DEL BANCO MUNDIAL

Crítica de las reformas 'multipilares'

El modelo del Banco Mundial que consta de pensiones parcialmente privatizadas, conocido como 'sistema multipilar', generó prestaciones inferiores a los jubilados, en parte debido a los muy elevados costos de administración de las cuentas privadas que el Banco fomentó, y niveles estancados o incluso descendientes de cobertura, a pesar de que el Banco aseguraba que la cobertura aumentaría con las reformas. Asimismo, el costo fiscal que implica desviar las aportaciones de las pensiones públicas a los fondos privados obligatorios que favorece el Banco con frecuencia genera presión para reducir el gasto de otros servicios públicos.

A pesar de su discurso, el Banco Mundial ignora el impacto que su reforma de pensiones tiene sobre el género y hace poco para ampliar las prestaciones a los trabajadores sin protección.

Dada la falta de atención que el Banco ha prestado a las repercusiones de género de sus reformas, no sorprende descubrir que han tenido un impacto negativo mayor sobre las mujeres que sobre los hombres, un punto que fue confirmado por un estudio anterior del Banco Mundial (2003) sobre la reforma de las pensiones en América Latina. En cuanto a la afirmación del Banco de que el principal motivo de sus intervenciones ha sido el de elevar la cobertura de las pensiones, el GEI concluyó que, de hecho, "se brindó poco apoyo a la ampliación de las prestaciones de vejez a los trabajadores en la economía informal", y que "el impacto de género para el bienestar social de las personas mayores sólo se evalúa en 11% de los países".

La idea de que la privatización de las pensiones tiene un impacto positivo en los mercados de capitales no tiene fundamento

A lo largo de los años el Banco Mundial también ha asegurado que la privatización de los planes de pensiones públicos contribuye con el desarrollo de los mercados de capitales. El informe del GEI concluye que el Banco no tuvo justificación fáctica para hacerlo, señalando que por lo general ignoró las condiciones del mercado financiero en los países en cuestión y no evaluó el impacto que la privatización de las pensiones tendría sobre los mercados financieros. En definitiva, el Banco sólo actuó por la confianza ciega que tiene en la magia del

mercado, ya que el informe del GEI concluye que "la mayoría de los mercados de capitales no tuvieron un desarrollo significativo como consecuencia de las reformas multipilares de las pensiones..."

No hay un motivo válido que obligue a los pensionistas a subsidiar a los gestores de los fondos privados

Cabe señalar que la división de América Latina del Banco Mundial arribó a una conclusión similar dos años antes, al hallar, luego de haber examinado experiencias comparativas en América Latina, que los gestores privados en general resultaban ser administradores muy costosos y que "el desarrollo del sector financiero puede realizarse con eficacia ante la ausencia de la privatización de las pensiones."

El Banco Mundial se inclina claramente por la privatización de los sistemas públicos de pensiones e ignora opciones más adecuadas

Luego de analizar todos los préstamos para la reforma de pensiones que otorgó el Banco Mundial entre 1984 y 2005, el GEI señala que el Banco "se concentró en los sistemas multipilares en lugar de las alternativas de reparto o los planes no contributivos... El préstamo medio por país que el Banco Mundial otorgó para aplicar las reformas del segundo pilar ascendía a USD 50 millones, en comparación con los USD 7 millones destinados para aquellos que no implementaban segundos pilares." El informe del GEI agrega que en numerosos países "el Banco actuó con demasiada premura en apoyo de las reformas multipilares... sin examinar las opciones de programas complementarios de redes de seguridad social que protegieran de la pobreza a los trabajadores del sector informal durante la vejez."

Asimismo, el GEI observa que el Banco Mundial alentó a varios países a aplicar la privatización de las pensiones aun cuando su situación macroeconómica era muy inestable y la deuda del gobierno era elevada. Por ejemplo, halló que el Banco fomentó las reformas multipilares en diez países de América Latina y ECO donde la inflación superaba 15%, y en cuatro más donde los déficit fiscales eran muy altos. Por consiguiente, las reformas del Banco aumentan la presión sobre las finanzas públicas, ya que la privatización de las pensiones "incrementará temporalmente el déficit

fiscal porque el gobierno debe continuar con el pago de las prestaciones de las pensiones mientras parte de las aportaciones se desvían a fondos privados."

El estudio del GEI también halla que el Banco Mundial siguió adelante con la privatización de las pensiones de varios países de ECO y Asia Central a pesar de que "no tenían sistemas financieros sólidos" en el momento de realizar la reforma, lo cual agravó el riesgo de mala gestión de los fondos privados.

Se ignora la corrupción del sector privado, la asistencia técnica es insuficiente y se pasan por alto los altos costos administrativos

El informe del GEI señala que la mayoría de los países donde el Banco Mundial auspició la privatización de las pensiones posee malos índices de control de la corrupción, según cálculos del propio Banco. Aunque el Banco asegura que fomenta la reglamentación y la supervisión de los gestores de los fondos de pensiones y los intermediarios financieros, el informe concluye que la asistencia proporcionada en este ámbito ha sido insuficiente e identifica graves problemas en las estructuras normativas de varios países donde se privatizaron las pensiones.

Lamentablemente, el informe del GEI no examina el problema de los altos costos que genera la administración de los fondos de pensión privados en comparación con los sistemas públicos, cuya reducción el Banco Mundial recomienda a los países. El informe se limita a reconocer que los fondos privatizados "fueron criticados por sus elevados costos administrativos y de marketing".

El mito de la inmunidad de los fondos privados ante los cambios demográficos

El informe reitera la afirmación constante del Banco Mundial referida a que los planes de pensión privados financiados protegen a los jubilados contra los cambios demográficos, mientras los sistemas de reparto son vulnerables. Resulta decepcionante que el GEI no cuestione esta afirmación de los expertos del Banco, ya que hace años que ha sido desacreditada. Un informe de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) concluyó en 2001 que el impacto del envejecimiento demográfico es similar sobre ambos tipos de regímenes.

Fuente: Grupo de Evaluación Independiente (GEI) del Banco Mundial, *Pension Reforms and the Development of Pension Systems: An Evaluation of World Bank Assistance*, Washington DC, 2006.

la privatización parcial de los planes de pensiones que tuvo lugar en Hungría y Polonia, así como en Bulgaria, plantea un problema mayor en cuanto al monto de las pensiones de hombres y mujeres como resultado de sus distintas esperanzas de vida promedio. Con el plan de pensiones adoptado, el uso de cuadros especificados por género genera prestaciones mensuales inferiores para las mujeres porque sus ahorros deben, en promedio, estirarse para abarcar una vida más longeva.

Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial confirma impacto negativo

El Banco Mundial ha sido un protagonista destacado en la reforma de las pensiones en los países en desarrollo y en transición desde hace más de dos décadas. A partir de 1984 concedió más de 200 préstamos para asistir en la reforma de las pensiones de 68 países. La publicación por parte del Grupo de Evaluación Independiente (GEI, 2006) del Banco Mundial de una evaluación a fondo, y en mayor medida, negativa del trabajo del Banco sobre la reforma de las pensiones constituye una reivindicación importante de las críticas y recomendaciones de cambio de la política de pensiones del Banco que realizaran sindicatos en todo el mundo, y específicamente con respecto al papel preponderante que tuvo el Banco Mundial en la elaboración y la aplicación de la reforma de las pensiones en la década de 1990 en América Latina y ECO. Los sindicatos han señalado que el Banco Mundial podría desempeñar una función de utilidad al ayudar a los sistemas de pensión públicos de los países a asumir plenamente su función incrementando la cobertura de los excluidos y modernizando su administración. En cambio, el modelo fomentado por el Banco ha creado y agravado las desigualdades.

Una declaración redactada por Global Unions para las sesiones anuales del Banco Mundial y el FMI en septiembre de 2005 resumió el tipo de papel que el Banco Mundial podría desempeñar para mejorar los sistemas de pensiones:

Los sistemas de pensión para la vejez enfrentan importantes obstáculos en muchos países. El punto de partida para la creación de un sistema nuevo o la reforma de uno existente debe ser que cualquier cambio del sistema de pensiones se debería diseñar para mejorar el sistema para los trabajadores y los jubilados, y no para dar prioridad a objetivos no relacionados como obligar a los jubilados a entregar parte de sus prestaciones a ineficaces administradores del sector privado con el pretexto de que eso ayudará al desarrollo de la industria de los servicios financieros. La conferencia anual de la Organización Internacional del Trabajo adoptó en 2001 un consenso tripartito sobre varios puntos relativos al futuro de la seguridad social, incluso darle la más alta prioridad a la extensión de aquellos que no están cubiertos y fortalecer, en lugar de debilitar, los sistemas solidarios. El Banco Mundial haría bien en revisar su propio papel de conformidad con el consenso de la OIT en sus intervenciones sobre el tema de la seguridad para la vejez.

Todas estas deficiencias implican la necesidad de revisar a fondo el enfoque del Banco Mundial con respecto a la reforma de las pensiones y el apoyo que éste le brinda, lo cual también implica revisar el paradigma de las reformas de la seguridad social en los países de ECO que siguieron este modelo. Esto se hace cada vez más necesario a medida que países de todo el mundo reconocen que el desmantelamiento de los sistemas públicos y su sustitución por planes parcial o totalmente privatizados es un camino al fracaso. ■

Referencias

- Banco Mundial (2003). *Keeping the Promises of Old Age Income Security in Latin America*. Washington DC, p. 20.
- GEI (Grupo de Evaluación Independiente) (2006). *Pension Reform and the Development of Pension: An Evaluation of World Bank Assistance*, Washington DC, Banco Mundial.
- Global Unions (2005). *The IFIs' role in implementing global commitments to achieve the Millennium Development Goals*. Washington DC, septiembre.
- Mueller, K. (2003). *Privatising Old Age Security, Latin America and Eastern Europe Compared*. Cheltenham, Reino Unido.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2001). *Social security: Issues, challenges and prospects*. Ginebra, p. 55.
- OIT (2003). *The Gender Dimensions of Social Security Reforms in CEE: Case studies of the Czech Republic, Hungary and Poland*. Ginebra.
- Pierson, P. (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge University Press.
- Pierson, P. y Weaver, K. (1993). "Imposing Losses in Pension Policy", en Weaver, K. y Rockman, B. (eds.), *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. Washington DC, Brookings Institution.

Protección social en la región árabe: El concepto desafiante y la dura realidad

El vínculo entre la seguridad humana y la seguridad social es evidente y está integrado al nuevo paradigma de la seguridad nacional en general. La seguridad social es un requisito previo para la seguridad internacional y nacional y refleja la relación existente entre la seguridad del Estado en general y la seguridad individual (de la ciudadanía) en particular. Asimismo, refiere a la calidad de vida de las personas y al respeto de sus derechos humanos. De acuerdo con las tendencias actuales, la perspectiva futura de la región árabe parece apuntar hacia una menor protección y una mayor marginación de las y los desempleados, indigentes y trabajadores del sector informal. Existe una necesidad urgente de desarrollar un nuevo sistema integral de seguridad social que apoye la realización de los derechos socioeconómicos y preserve los valores absolutos de los derechos humanos.

Ziad Abdel Samad y Diana Zeidan¹

La cuestión de la seguridad humana ha recibido una atención creciente de parte de gobiernos y foros intergubernamentales en años recientes. En la última década, el concepto subyacente de la seguridad ha ido cambiando desde la preservación de la nación a través de medidas militares, políticas y diplomáticas, para incluir en la ecuación a los elementos humanos individuales. Este concepto ampliado abarca un estado de bienestar en el cual un individuo o grupo tiene la seguridad de estar protegido del daño físico o mental, libre de temor y ansiedad, libre de carencias, y con el derecho a vivir en dignidad.

International Federation of University Women²

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha extendido la definición de la seguridad social a una serie de políticas sociales realizadas por las autoridades públicas y por lo tanto resume cuál debe ser el deber del Estado en el establecimiento de mecanismos adecuados de seguridad social. Esto incluye “la protección que la sociedad proporciona a sus integrantes, a través de una serie de medidas públicas, contra la penuria económica y social que de otra manera causarían el cese o la reducción sustancial de ingresos como consecuencia de enfermedad, maternidad, accidente laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; el suministro de atención médica; y la provisión de subsidios para las familias con hijos.”

El vínculo entre la seguridad humana y la seguridad social es evidente y está integrado al nuevo paradigma de la seguridad nacional en general. La seguridad social es un requisito previo para la seguridad internacional y nacional y refleja la relación que existe entre la seguridad del Estado en general y la seguridad individual (de la ciudadanía) en particular. Asimismo, refiere a la calidad de vida de las personas y al respeto de sus derechos humanos.

La seguridad social debe percibirse como parte de un sistema integral de estrategias políticas, económicas, sociales y culturales que apuntan a proteger la seguridad nacional, incluso la seguridad humana y la estabilidad política dentro de la sociedad.

Aunque la interpretación tradicional de la seguridad social se ha desarrollado durante las últimas tres décadas, persiste la confusión entre la seguridad social como se describió anteriormente y la protección social como el suministro de un apoyo social básico generalizado para todos los ciudadanos, más allá de sus aportaciones o su historia laboral.

La seguridad social tiene un doble objetivo: el primero es mejorar las condiciones de vida y crear un ambiente habilitante para que la población pobre acceda a un nivel aceptable de consumo mínimo (Handoussa y Tzannatos, 2002). El segundo es reducir el riesgo de empobrecimiento de la población no pobre y de que se agrave la pobreza de los pobres. La reducción de riesgos también debe ser un objetivo de las políticas macroeconómicas y del funcionamiento del mercado laboral para crear riqueza y trabajo.

No obstante, incluso el ambiente más habilitante no eliminaría todos los riesgos, y los programas de seguridad social pueden cumplir un papel útil al atender las necesidades de quienes no comparten plenamente los beneficios del crecimiento o de la creación de empleos.

El estado desempeña un papel central en el desarrollo de un sistema adecuado de seguridad social. El acceso a los servicios públicos y la protección del ingreso deben estar orientados por leyes que establezcan derechos en lugar de políticas discrecionales o favoritismo³. El objetivo central del Estado debe ser el de asegurar un desarrollo justo y sostenible para todos y todas, que incluya asistencia de emergencia o compensatoria para grupos específicos.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)⁴ representan el intento de articular, de manera integral, las zonas de prioridad del desarrollo social y económico. Constituyen una herramienta importante

para evaluar el progreso logrado en el suministro de los servicios sociales destinados al bienestar humano básico. Es sumamente importante establecer el nexo entre los ocho ODM y el marco de derechos humanos en general.

Los países de la región árabe con frecuencia carecen de estrategias integrales de desarrollo, especialmente del componente de políticas sociales de esas estrategias. Evidentemente, hay una necesidad urgente de desarrollar un nuevo sistema integral de seguridad social que apoye la realización de los derechos socioeconómicos y preserve los valores absolutos de los derechos humanos.

El análisis que presenta este artículo contradice las declaraciones que aseguran que los regímenes actuales en el poder han respetado plenamente los derechos de la ciudadanía al adoptar las políticas sociales necesarias y asegurar una adecuada seguridad social.

Riesgos para la seguridad social en la región árabe

Mejorar la seguridad social es un problema que enfrentan las sociedades árabes actualmente. Evidentemente, está relacionado con numerosos problemas externos e internos, entre ellos la inestabilidad de la seguridad nacional en general, los bajos indicadores de desarrollo y la confusión respecto al significado y las funciones de la beneficencia, la asistencia social y los derechos humanos. Estos son problemas que contribuyen con la confusión a la hora de fijar prioridades nacionales y adoptar estrategias sociales relevantes.

Inseguridad nacional

La falta de paz y seguridad son problemas permanentes y factores de constante amenaza en la región árabe, y sin embargo no se abordan adecuadamente.

El costo de la guerra y los conflictos, en función de la pérdida de vidas, el desplazamiento y los reveses al desarrollo, sigue siendo elevado. Esto es especialmente evidente en Palestina, Iraq, Líbano y en los países afectados por los conflictos y las luchas intestinas en la última década: varios países del Golfo, Argelia, Somalia y Sudán.

La guerra y los conflictos de la región continúan destruyendo recursos humanos y naturales y

1 Director ejecutivo y funcionaria de programas de la Arab NGO Network for Development (ANND). Los autores reconocen el amable apoyo de Kinda Mohamadieh, gestora de programas de ANND.

2 <www.ifuw.org/saap2001/security.htm>

3 <www.art-us.org/node/66>

4 Mayor información acerca de los ODM en el artículo de Joyce Haarbrink en este Informe.

tienen un impacto negativo en el entramado social, mientras los presupuestos públicos se desvían al gasto militar en lugar de invertir en los programas de seguridad social. Las tensiones y los conflictos políticos muestran pocos indicios de aplacarse, lo cual subraya el desafío que plantea emprender objetivos de desarrollo sostenible en condiciones de crisis. Estos conflictos se manifiestan no sólo en el estancamiento del crecimiento económico, sino también en el trastorno de las realidades sociopolíticas.

La región es el principal terreno de exhibición de la llamada 'guerra contra el terrorismo'. Esto, a su vez, es el pretexto utilizado para explicar la prioridad otorgada a las políticas de defensa y seguridad a costas del desarrollo y la seguridad social. El gasto en las instalaciones militares y de seguridad supera el gasto socioeconómico y el destinado al desarrollo. Es probable que esta tendencia persista en el corto plazo a medida que los estados incrementen el gasto en las instituciones coercitivas.

La 'guerra contra el terrorismo' se inició para tratar las consecuencias de actos y tendencias violentas, en lugar de apuntar a sus causas fundamentales. Pero es evidente que los motivos principales que generan frustración y violencia son la incapacidad de lograr una paz justa y sostenible y de priorizar la búsqueda de soluciones a las disparidades socioeconómicas y la discriminación de género, además de la falta de libertad y la constante violación de los derechos humanos y, en particular, del derecho a la autodeterminación y la libertad de pensamiento y expresión.

Falta de respeto por los derechos humanos

La interpretación más universal de la equidad social se basa en el conjunto de derechos humanos reconocidos por la comunidad internacional, que abarca el derecho de todos los ciudadanos y las ciudadanas a la igualdad de oportunidades y a compartir por igual los beneficios del desarrollo. Por lo tanto, es muy importante acceder al concepto de seguridad social desde la óptica de los derechos humanos.

El déficit de libertad que padece la región árabe socava el desarrollo humano y es una de las manifestaciones más dolorosas de la falta de desarrollo político. La ciudadanía es definida por la naturaleza y el marco de la relación entre los ciudadanos y el Estado, es un conjunto de derechos y deberes. Entre los derechos está el derecho a contar con servicios sociales como la salud, la educación, la vivienda, el trabajo y un ingreso adecuado. Estos servicios deben verse como derechos y no como dádivas que otorga el poder de turno. El suministro de estos servicios no debe dar lugar al nepotismo, el clientelismo o la corrupción. Entre estos derechos se debe respetar el derecho a la asociación, que puede permitir el espacio para la creación de sindicatos que representen a

diversos grupos de intereses, ya que tienen un papel importante a la hora de reclamar los derechos de las y los trabajadores y ciudadanos a una seguridad social adecuada y a controlar la aplicación de los planes de seguridad social.

Sin embargo, en la mayoría de los países árabes, el respeto por los derechos humanos y el imperio de la ley brillan por su ausencia. En consecuencia, algunos de los principales requisitos para desarrollar un sistema integral y adecuado de seguridad social, que cumpla objetivos de justicia social, están ausentes. Esta grave laguna representa un obstáculo básico en el proceso de adopción por parte de las estrategias sociales nacionales de un enfoque adecuado basado en los derechos.

Bajos indicadores de desarrollo humano

Aunque se han logrado ciertos progresos en toda la región y en algunos países árabes, no es probable que la región en general logre erradicar la pobreza y el hambre, especialmente en los países de menor desarrollo y aquellos que no producen petróleo (Samad and Mohamadieh, 2005).

Estos indicadores, entre otros, reflejan la necesidad urgente de abordar los problemas de desarrollo con un enfoque integral, y de que se adopten estrategias nacionales de seguridad social para mejorar la situación socioeconómica de la población.

Informe 2007 sobre los OMD en la región árabe

El informe 2007 de los ODM en la región árabe muestra un panorama preocupante de la situación en los últimos años: 18,2% de la población en la región árabe vivía en la extrema pobreza (en 2004), y 12,7% (2000) de los niños y niñas menores de cinco años tenían bajo peso.

El informe también indica que 8,6% (2002) de la población tenía un consumo calórico en su dieta inferior al nivel mínimo y que 20% (2005) de todos los niños árabes no estaban matriculados en la enseñanza primaria.

Además, prácticamente 18% (2004) de la población árabe carece de acceso al agua potable, y casi 28% (2004) no tiene acceso al saneamiento.

Fuente: Naciones Unidas y la Liga de Estados Árabes (2007). "The Millennium Development Goals in the Arab Region 2007: A Youth Lens (an overview)".

Una tendencia general hacia las políticas económicas neoliberales

Las políticas de seguridad social no deben verse como programas temporales a implementar durante la etapa de transición en que se aplican estrategias de ajuste estructural o reformas económicas. Esto reduce la seguridad social a programas de redes de seguridad, que es lo que sucede en numerosos países árabes.

Asimismo, se ha demostrado que el crecimiento económico no puede cumplir el objetivo de la creación de empleos, el desarrollo sostenible y la igualdad social sin que los gobiernos adopten procesos políticos activos en éstas áreas. Estas políticas deben apuntar a asegurar una redistribución justa y a evitar una crisis no calculada, además de asegurar un crecimiento sostenido y una atención adecuada de las necesidades sociales de diversas comunidades locales. Favorecer las estrategias orientadas al mercado tiende a generar la reducción en la función del Estado y el incremento del papel de las instituciones multinacionales al privatizar y liberalizar los servicios públicos.

El aspecto cultural

En una sociedad donde la religión y la red de relaciones basada en los clanes desempeñan un papel importante en la vida cotidiana, esta última se puede considerar un factor positivo para llenar las lagunas referidas a la existencia de los servicios sociales. Estas redes tradicionales se pueden ver como una alternativa al sistema de seguridad social público eficiente y adecuado. Pero esta realidad realza el enfoque de bienestar social y basado en la religión, en lugar del enfoque basado en los derechos humanos y la comprensión de la seguridad social.

A pesar de los resultados positivos que la caridad y la asistencia social pueden generar en la sociedad al contribuir con la reducción de la pobreza y satisfacer algunas necesidades básicas, también pueden distorsionar el significado real de lo que es ciudadanía. Pueden fortalecer el nepotismo, el clientelismo y la pertenencia tribal, comunitaria y religiosa por encima de la propia ciudadanía.

La seguridad social en la región árabe

En la última década, los estados árabes asignaron fuertes cifras del gasto público a los sectores sociales, pero una parte excesiva del gasto se destinó al desarrollo de infraestructura y a pagar los salarios de un gran número de empleados públicos que trabajan en estos sectores. En algunos países, el gasto social (sobre todo para la salud y la educación) superó el 20% del PBI. El mismo es considerado ineficaz y fuente de desperdicio, especialmente en cuanto a la calidad de los servicios, la incapacidad para llegar a los grupos con necesidades reales, y la incapacidad

de brindar servicios sociales básicos a la mayoría de la población⁵.

La globalización se suma a los factores de riesgo social en las sociedades árabes como consecuencia de la fuerte reestructura de las políticas macroeconómicas. Esta reestructura se dirige principalmente a reducir el gasto público en los servicios sociales y a reducir el costo de los mecanismos existentes de protección social. Además, numerosos estados (especialmente los que no producen petróleo), como otros países en desarrollo, carecen de los fondos suficientes para superar el desempleo, incluso la capacidad para proporcionar servicios de atención médica adecuados, capacitación vocacional y sistemas educativos acordes al nuevo mercado de trabajo globalizado, y protección para las personas mayores jubiladas y las personas con capacidades diferentes.

Los sistemas de seguridad social deben ser jurídicamente obligatorios, basados en el trabajo, principalmente contributivos y dirigidos por el Estado; en los países árabes, por lo general no son contributivos, poseen control de recursos, se basan en la disposición de fondos, y están dirigidos por una mezcla de actores públicos, de la sociedad civil e individuales sin una suficiente complementariedad ni coordinación eficiente (Nasr, 2001).

En la última década, la mezcla de responsabilidad pública y privada en la seguridad social comenzó a cambiar hacia la reducción del papel del sector público, a medida que muchos países árabes incorporaban medidas orientadas al mercado bajo las crecientes presiones fiscales, además de la presión que ejercían las instituciones financieras internacionales en ese sentido. Esto condujo a una eficiencia reducida y a un gasto social menor. Cabe señalar que el derecho a la seguridad social no se puede cumplir satisfactoriamente si no existe un sistema nacional adecuado de seguridad social, especialmente si sólo se basa en intervenciones con fines de lucro por parte del sector privado o en intervenciones aleatorias de las organizaciones no gubernamentales.

Con frecuencia las organizaciones de la sociedad civil proporcionan un apoyo fundamental. En muchos países comenzaron a desarrollar sus propias iniciativas de asistencia social con apoyo privado local e internacional. Muchas actúan como agencias ejecutoras de los programas de gasto público. Sin embargo, estos servicios los proporcionan más que nada organizaciones filantrópicas y de base religiosa, dedicadas básicamente a un enfoque caritativo y asistencialista, y no a un enfoque basado en los derechos humanos. Estas

⁵ En Líbano, por ejemplo, hay más de 10 canales por los cuales el gobierno realiza el gasto en los planes de cobertura sanitaria, incluso varios ministerios, otras instituciones gubernamentales, cooperativas y fondos de beneficio mutuo.

PANORAMA GENERAL DE CUATRO PAÍSES DE LA REGIÓN ÁRABE

Mediante el análisis y la comparación de los planes de protección social de cuatro países árabes, Salim Nasr^{*} resumió las principales características de los sistemas de seguridad social en Egipto, Líbano, Marruecos y Jordania:

- Protección incompleta contra los principales riesgos sociales.
- Tratamiento desigual de las personas: “La segmentación refleja la jerarquía de cada categoría en la estructura de poder”.
- Cobertura limitada de la población interesada: estas lagunas surgen porque muchas empresas privadas no sienten la obligación de pagar las aportaciones o brindar prestaciones. Asimismo, las capacidades administrativa y judicial de los estados suelen ser muy débiles o en ocasiones demasiado corruptas para aplicar la rendición de cuentas y asegurar la cobertura universal dentro de las leyes.
- Bajo nivel de las prestaciones reales: para la mayoría de los trabajadores y las trabajadoras de la región, las pensiones prometen entre 70% y 80% de sus salarios finales, pero las prestaciones reales son considerablemente inferiores. Esto se debe a la falta de mecanismos formales de indexación, a las tasas nacionales de inflación y a los ajustes discrecionales de los gobiernos.
- Administración relativamente costosa e ineficaz debido a los elevados costos de administración y transacción en la región, a la escasez de aptitudes financieras, técnicas y administrativas en las instituciones, al mediocre monitoreo, la supervisión dividida de los programas entre los ministerios e instituciones públicas, y a la mejor identificación y cobertura de los beneficiarios en el medio urbano que en el rural.
- Falta de sustentabilidad financiera. La sostenibilidad es un problema emergente para los sistemas de seguridad social en la región, y la viabilidad financiera de los fondos públicos es una preocupación creciente. Además, la estructura demográfica de los países está cambiando, y los sistemas estarán bajo mayor presión financiera a medida que la gente tenga menos hijos y viva más, las prestaciones de las pensiones crezcan, más personas mayores necesiten atención médica y existan menos trabajadores para ayudarlas.

* El Dr. Salim Nasr es asesor de PNUD-POGARA y fue el director general del Lebanese Center for Policy Studies.

estrategias y políticas deben trascender la reducción de la pobreza para abarcar un enfoque integral de desarrollo.

Finalmente, la falta de libertad impide que los ciudadanos creen sindicatos que defiendan sus derechos a la seguridad social. Sólo los sindicatos democráticamente elegidos, las organizaciones laborales y las asociaciones profesionales podrán reclamar una representación relevante de los distintos grupos de interés. Así podrán abogar por la creación de un sistema adecuado de seguridad social, y también controlar la puesta en práctica de ese sistema.

La reforma de la seguridad social para la reducción de la pobreza en la región árabe

Numerosos informes (CESPAO, 2004) e investigaciones relacionados con la seguridad social indican que pocos de los programas de seguridad social con fondos del Estado tuvieron una eficacia real.

Túnez, en relación con otros países árabes, realizó avances significativos en el ámbito del progreso social. Un trabajo sobre las políticas publicado por la Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESPAO) en 2004 señala que el país dio pasos avanzados para liberar a las mujeres y promover su papel al asegurar la equidad de género a través de la Constitución y la Ley de Situación Personal a partir de 1956. Asimismo, la importancia atribuida a las políticas que abordan la pobreza, el desempleo y la marginación social y las medidas emprendidas en este ámbito son bien recibidas por los actores de la sociedad civil y las instituciones internacionales. Túnez adoptó una política integral de erradicación de la pobreza para abordar los aspectos geográficos, sociales y económicos de la misma.

Sin embargo, el aspecto integral de las políticas de seguridad social lo constituyó un proceso de reformas verticalista que no se implementó en consulta con las organizaciones de la sociedad

civil. Asimismo, los planes de seguridad social distan mucho de tener una distribución equitativa en todas las regiones (Kechrid, 2002). Las disparidades regionales son especialmente evidentes en la brecha existente entre las prósperas zonas industriales situadas en las costas y el interior pobre del país. Además, el país enfrenta los mismos problemas para crear un sistema de seguridad social adecuado que otros países en desarrollo, especialmente los que conciernen a la superposición de las instituciones que brindan el mismo servicio.

Al vincular el aspecto de extensión de la seguridad social a la estrategia de erradicación de la pobreza, el gobierno creó tres nuevas fuentes de financiación para los programas de erradicación de la pobreza: el Fondo de Solidaridad Nacional, el Fondo Nacional del Trabajo y el Banco de Solidaridad de Túnez.

Cabe agregar que el desarrollo del sistema de seguridad social no se reflejó, ni con el mismo ritmo, en el desarrollo de los derechos políticos y civiles. El gobierno, aunque se dedicó al aspecto social, tiende más hacia la liberalización económica y deja completamente de lado la agenda de las reformas políticas.

En **Líbano** siempre existieron grandes diferencias en la distribución de las redes de seguridad entre las distintas regiones. Los sucesivos gobiernos libaneses procuraron mejorar los indicadores sociales y fomentar el desarrollo social. Un estudio realizado por Hyam Mallat en 2004 concluyó que el gasto público destinado a mejorar los servicios sociales no es suficiente, y el nuevo plan de acción social propuesto por el gobierno en enero de 2007 reconoce ese hecho. El Ministerio de Asuntos Sociales destina aproximadamente 13% de su presupuesto total a los subsidios alimentarios y de vivienda para los grupos vulnerables, como los huérfanos, las personas con capacidades diferentes y las personas sin hogar, y un 26% a las subvenciones educativas y de capacitación vocacional para las mismas categorías especiales y los habitantes de zonas de bajos ingresos (Nasr, 2001). El Ministerio también contribuye con la atención médica de sectores pobres y vulnerables de la población, que se canaliza a través de 89 centros de atención médica que supervisa directamente, y mediante subsidios a las instalaciones sanitarias dirigidas por los grupos de la sociedad civil, que brindan atención gratuita a los grupos pobres y especialmente vulnerables. Por su parte, el Ministerio de Salud destina aproximadamente 10% de su presupuesto a la atención médica primaria y demás gastos de salud pública.

A pesar de la aplicación de numerosos planes de seguridad social, la ineficacia del gasto social se debe a la falta de una estrategia social nacional clara e integral. Esa estrategia debe abordar la total ausencia de coordinación entre los ministerios y los

actores interesados, lo que conduce a la duplicación de esfuerzos y al desperdicio de recursos.

El sistema de la seguridad social en el Líbano también enfrenta graves desafíos debido a los obstáculos políticos, jurídicos y administrativos, particularmente a la ineficacia del Fondo Nacional de Seguridad Social bajo la órbita del Ministerio de Trabajo.

En **Marruecos**, Selim Nasr (2001) demuestra que a pesar del creciente énfasis puesto en el desarrollo social durante la década de 1990, las políticas de protección social enfrentan numerosos obstáculos debido al lento crecimiento económico, que ha sido la causa principal del creciente desempleo, la pobreza y la vulnerabilidad. No ha habido una solución adecuada hasta la fecha para mejorar la eficacia y la cobertura del sistema de protección social ni para atender las necesidades de los distintos grupos en el medio rural y urbano. La mayoría de los programas de gobierno se dedican a los centros urbanos del país. Aunque el gasto en seguridad social se ha duplicado desde 1990, el sistema de pensiones vigente no hace nada para responder a los problemas de seguridad social de los más necesitados.

El país ha emprendido reformas efectivas en los sectores de servicios sociales básicos, como la educación y la salud, al redistribuir el gasto hacia la educación primaria para alcanzar la matrícula primaria universal y mediante el incremento del gasto público en la atención médica en el medio rural. Sin embargo, la falta de coordinación entre los ministerios sigue siendo un problema importante (MNSHD, 2002). Además, la seguridad social en Marruecos aún se basa esencialmente en el modelo caritativo y no se ha integrado a un plan social nacional.

En **Egipto**, Magdi Abdel Hamid⁶ destaca el vínculo existente entre las políticas macroeconómicas adoptadas por el gobierno durante las últimas tres décadas y el deterioro del sistema de seguridad social (Hamid, 2007). Estas políticas también han afectado la situación socioeconómica de la población egipcia, como se refleja en las cifras que muestran un incremento en el desempleo, la pobreza y las disparidades sociales y regionales, afectando particularmente las disparidades entre el medio rural y el urbano.

Cabe señalar que el fondo egipcio de seguridad social depende del presupuesto del Ministerio de Finanzas. Este último desvía recursos superavitarios del fondo para cubrir el déficit del presupuesto público. Esto plantea importantes interrogantes acerca de la sostenibilidad del fondo y de su capacidad futura para asegurarle los servicios a la gente.

6 El Dr. Magdi Abdel Hamid es presidente del Directorio de la Egyptian Association for Community Participation Enhancement.

Entre tanto, a pesar de la gran proporción del gasto destinado a la protección social (más de 20% del PBI), la seguridad social egipcia sigue siendo ineficaz, ya que no atiende plenamente las necesidades de los más vulnerables, mientras beneficia a las clases media y alta. La distribución de la seguridad social también refleja la elevada estratificación de la sociedad egipcia. Hay seis planes de seguridad social distintos para seis grupos distintos de trabajadores y trabajadoras, pero estos planes sólo suministran pensiones, sólo 40% de la población trabajadora está asegurada contra las enfermedades y los accidentes de trabajo, y sólo 16% recibe prestaciones de desempleo (Loewe, 2000).

Algunos **países ricos en petróleo y exportadores de minerales** lograron proporcionar un apoyo adecuado de seguridad social a su ciudadanía. Los países del Golfo como Kuwait, Emiratos Árabes Unidos, Bahrein, Qatar y Arabia Saudita utilizaron parte de sus enormes ganancias petroleras para proporcionar educación gratuita, servicios médicos, asignaciones familiares y en ocasiones trabajo garantido a sus ciudadanos. Estos países también adoptaron planes de seguridad social que incluyen compensación por accidentes, prestaciones de maternidad y enfermedad, y pensiones de vejez para la mayor parte de la fuerza de trabajo.

Sin embargo, un número importante de inmigrantes (en su mayoría de Asia Meridional y otros países árabes) que viven en los países del Golfo con sus familias no se benefician con los mismos servicios. Estas prestaciones no se han extendido a la fuerza inmigrante de trabajo que realiza la mayoría de los trabajos menos cualificados pero también ocupa una proporción significativa de los empleos especializados.

La clave del éxito de algunos países exportadores de petróleo y minerales en la cobertura universal de los servicios sociales es el papel centralizado del Estado. No obstante, la naturaleza rentista del Estado ha transformado los planes de seguridad social en servicios que brindan las familias gobernantes a los ciudadanos que no pagan sus impuestos. El ex secretario general ejecutivo de la CESPAP, Hazim El Bablawi (1987) describió la situación con la frase "sin fijación de impuestos, no hay representación", lo cual resume el problema subyacente en el proceso antidemocrático de los países petroleros: el gobierno no rinde cuentas por sus acciones mientras los ciudadanos no tienen que luchar por sus derechos, especialmente los derechos sociales básicos.

En general, a pesar de las conquistas de algunos países, la mayoría de la población de la región árabe sigue siendo vulnerable y no está protegida contra los principales riesgos sociales.

Muchos países de ingresos medios y algunos de ingresos bajos lograron avances sustanciales, pero incluso en ellos importantes grupos padecen

hambre o desnutrición y falta de acceso a la atención médica básica, la educación, el saneamiento y la vivienda, especialmente en los países de menor desarrollo. Asimismo, los indigentes en la mayoría de los países árabes están marginados políticamente, privados del derecho a participar, y tienen poca voz sobre la distribución de los recursos nacionales.

Los principales obstáculos para satisfacer estas necesidades son políticos y administrativos; a menudo no es una cuestión de capacidad financiera sino el uso inadecuado de los recursos financieros, humanos y naturales existentes. La mayoría de los países, salvo los menos desarrollados, tienen recursos suficientes para aplicar programas que puedan satisfacer la mayoría de estas necesidades. No obstante, será necesario que el gasto público se desplace de su actual concentración en la seguridad, la 'guerra contra el terrorismo' y el gasto militar hacia nuevas prioridades.

Los países árabes más endeudados padecen escasez en el gasto público, principalmente el destinado a los programas sociales. Las políticas orientadas al mercado adoptadas en casi todos los países árabes conducen a la liberalización y la privatización de los servicios sin distinción entre los servicios sociales estratégicos y los de otra índole. Estos países también carecen de políticas macroeconómicas nacionales que integren el propósito del empoderamiento y el apoyo a los sectores productivos nacionales. Tienden a aceptar el apoyo de los donantes extranjeros más allá de las condicionalidades que les impongan, que suelen implicar objetivos que no cumplen las necesidades ni las prioridades de las comunidades locales. Además, los donantes extranjeros suelen buscar la estabilidad política de los países receptores y, por consiguiente, brindan apoyo a los regímenes gobernados por dinastías, dictadores y poderes políticos antidemocráticos.

Conclusión

La seguridad social en la región árabe comparte numerosas características y debilidades de muchos países en desarrollo, pero otras son específicas de la región. Los sistemas de seguridad social regionales son evidentemente ineficaces, ya que las prestaciones reales suelen ser bajas y los costos administrativos muy elevados. Esto plantea serias inquietudes acerca de la sostenibilidad financiera a largo plazo de estos sistemas.

De acuerdo con las tendencias actuales, la perspectiva futura de la región parece apuntar hacia una menor protección y una mayor marginación de los desempleados, los indigentes y los trabajadores del sector informal. Estas proyecciones negativas surgen de la persistencia de las limitaciones presupuestarias destinadas a los sistemas de seguridad social y a la ineficacia del gasto público.

Asimismo, la agenda de seguridad en la mayoría de los países árabes carece de dos requisitos previos fundamentales: una orientación de derechos humanos y una visión a largo plazo de desarrollo humano. La privatización inadecuada y la rápida liberalización de las economías nacionales, además del papel influyente de la beneficencia y los vínculos sociales informales, sirvieron para socavar la necesidad urgente de crear planes nacionales integrales de seguridad social.

En definitiva es responsabilidad del Estado asegurar la seguridad social. Los estados deben movilizar con eficacia los recursos nacionales para garantizar la suficiencia y la extensión de los sistemas de seguridad social. La solidaridad social, reflejada por la familia y las redes comunitarias además de los planes de la sociedad civil, tiende a ser una alternativa efectiva del modelo de seguridad social dirigido a las personas que carecen de cobertura. Sin embargo, estos actores sólo pueden complementar el papel del Estado dentro de una estrategia nacional integral. Nunca podrán reemplazarlo.

En este sentido, es fundamental que los estados árabes adopten un enfoque basado en derechos a la hora de formular e implementar estrategias nacionales para el desarrollo social. La protección de los derechos humanos debe estar entre los principales factores que fortalezcan el progreso de los países. Por lo tanto, la seguridad social no debe percibirse como un servicio que los estados rentistas proporcionan a sus clientes, sino como un derecho incondicional de la ciudadanía. Además, el derecho a la seguridad social no sólo debe manifestarse en las constituciones y las convenciones de derechos humanos, sino que debe realizarse a través de leyes y garantías jurídicas. La seguridad social debe ser la máxima prioridad de las políticas de Estado nacionales. ■

Referencias

- Abdel Hamid, M. (2007). *Egyptian Social Watch Report 2007*.
- Al-Qudsi, S. (2002). "Effective distribution of social safety nets in Arab economies". Arab Planning Institute, Kuwait.
- Bablawi, H. (1987). "The Rentier State in the Arab World," en Bablawi H. y Luciani, G. (eds.) *The Rentier State*. Londres: Croom Helm.
- Besley, T., Burgess, R. y Rasul, I. (2003). "Benchmarking Government Provision of Social Safety Nets". Social Protection Unit Human Development Network, Banco Mundial.
- Billeh, V. (2002). "Educational Reform in the Arab Region". Revista del Economic Research Forum for the Arab Countries, Iran & Turkey, Vol. 9, No. 2. Disponible en: <www.erf.org.eg/nletter/Newsletter_Sum02/NewsletterSumIssue.Q30-32.pdf>.
- CESPAO (Comisión Económica y Social para Asia Occidental) (2004). "Central issues related to social policies: comparative study and guidelines for the formulation of social policies in the ESCWA region". Social Policy Series, No. 9. Disponible en: <www.esywa.org.lb/information/publications/edit/upload/SDD04E2.pdf>.
- CESPAO (2005). "Towards integrated social policies in Arab countries. Framework and comparative analysis". Disponible en: <www.esywa.org.lb/information/publications/edit/upload/SDD-2005-4-e.pdf>.
- Ghai, D. (2002). "Social security priorities and patterns: A global perspective". Ginebra, International Institute for Labour Studies. Disponible en: <www.ilo.org/public/english/bureau/instit/download/dp14102.pdf>.
- Handoussa, H. y Tzannatos Z. (eds) (2002). *Employment Creation and Social Protection in the Middle East and North Africa*. The American University in Cairo Press.
- Iman Bibars, I. (s/f) "Do Social Safety Nets Catch Women? Women's Social Security Entitlements in the Arab World". Documento encargado por la Oficina Regional para los Estados Árabes del PNUD. Disponible en: <www.pogar.org/publications/gender/iman/sssecurity.pdf>.
- Jabbour, S. (2002). "Critical Reflections on Health and Development in the Arab World". Revista del Economic Research Forum for the Arab Countries, Iran & Turkey, Vol. 9, No. 2. Disponible en: <www.erf.org.eg/nletter/Newsletter_Sum02/NewsletterSumIssue.Q24-27.pdf>.
- Kechrid, M.R. (2002). "Recent developments in health care. Health care coverage in Tunisia: Present euphoria and future challenges". International Social Security Association, 14ª Conferencia Regional Africana. Túnez, 25-28 de junio. Disponible en: <www.issa.int/pdf/tunis02/2kechrid.pdf>.
- Loewe, M. (2000). "Social security in Egypt: An analysis and agenda for policy reform". Documento de Trabajo 2024, El Cairo: Economic Research Forum. Disponible en: <www.erf.org/html/blabor7.pdf>
- Mallat, H. (2004). "La politique de protection sociale au Liban. Evolution, situation et perspectives". Disponible en: <www.issa.int/pdf/initiative/reports/1Liban.pdf>.
- MNSHD (Middle East and North Africa Human Development Group) (2002). "Kingdom of Morocco. Social Protection Note". Documento del Banco Mundial. 19 de diciembre. Disponible en: <www-wds.worldbank.org/servelet/WDSContentServer/WDS/IB/2003/02/07/000094946_03012508260361/Rendered/PDF/multi0page.pdf>.
- Naciones Unidas y la Liga de Estados Árabes (2007). "The Millennium Development Goals in the Arab Region 2007: A Youth Lens (an overview)". Junio.
- Nasr, S. (2001). "Issues of Social Protection in the Arab Region. A four-country overview". Cooperation South, No. 2. Disponible en: <ctcd1.undp.org/CoopSouth/2001_2/31-48.pdf>.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2004). "Social Protection Matters", Marzo. Disponible en: <www.ilo.org/public/english/protection/download/newsletter/2004/spring-e.pdf>.
- Republic of Lebanon (2007). "Social Action Plan: Toward Strengthening Social Safety Nets and Access to Basic Social Services". Enero.
- Samad, Z.A. y Mohamadieh, K. (2005). *MDGs in the Arab region: a tool and a challenge. Social Watch Annual Report 2005*. Disponible en: <www.socialwatch.org/en/informeImpreso/informe2005.htm>
- Turner, J. and Lichtenstein, J.H. (2002). "Social security reform in the Middle East". *Journal of Aging and Social Policy*, Vol. 14.
- Tzannatos, Z. (2000). "Social protection in the Middle East and North Africa: A review". Documento presentado al Mediterranean Development Forum, El Cairo, marzo. Disponible en: <www.worldbank.org/mdf/mdf3/papers/labor/Tzannatos.pdf>.