



Asamblea General

Distr. general
3 de agosto de 2015
Español
Original: inglés

Septuagésimo período de sesiones

Tema 24 a) del programa provisional*

Erradicación de la pobreza y otras cuestiones de desarrollo

Actividades del Segundo Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza (2008-2017)

Informe del Secretario General

Resumen

En este informe, que se presenta en cumplimiento de la resolución 69/234 de la Asamblea General, se examinan los progresos alcanzados en la labor de erradicar la pobreza y se examinan problemas como la baja productividad agrícola, el elevado nivel de desempleo, el aumento de la desigualdad, la exclusión social, las crisis económicas y los efectos del cambio climático a que se enfrentan los países que realizan esos esfuerzos. En el informe también se presenta una sinopsis de las actividades realizadas recientemente por el sistema de las Naciones Unidas a fin de aplicar el plan de acción interinstitucional establecido en todo el sistema para erradicar la pobreza, y se ponen de relieve las principales medidas de política que han demostrado ser eficaces en la reducción de la pobreza. En la última sección del informe se incluyen recomendaciones para que las examine la Asamblea.

* A/70/150.



I. Introducción

1. El Segundo Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza (2008-2017) ha contribuido de manera importante a facilitar los debates normativos centrados en el imperativo de erradicar la pobreza, haciendo especial hincapié en el pleno empleo y el trabajo decente para todos. En el contexto más amplio de la agenda mundial para el desarrollo compendiada en los Objetivos de Desarrollo del Milenio y reflejada en la formulación de la agenda para el desarrollo después de 2015, el Decenio ha proporcionado a los países un marco para combatir la pobreza en todas sus dimensiones y compartir las experiencias nacionales, y también ha sido una plataforma eficaz para que el sistema de las Naciones Unidas centre y coordine sus esfuerzos de desarrollo en apoyo de las iniciativas nacionales encaminadas a erradicar la pobreza.

2. En el presente informe se examinan los progresos logrados en la erradicación de la pobreza y los problemas a que se enfrentan los países en sus esfuerzos por erradicar la pobreza extrema y crear oportunidades de trabajo decente para todos. El informe se centra especialmente en el desafío que enfrentan África y los países menos adelantados. También se ponen de relieve las principales medidas de política general que han demostrado ser eficaces para reducir la pobreza y las actividades realizadas por el sistema de las Naciones Unidas a fin de aplicar el plan de acción interinstitucional establecido en todo el sistema para erradicar la pobreza.

II. Progresos en la erradicación de la pobreza

A. La pobreza económica a nivel mundial

3. A tan solo dos años de que se inicie el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza y ahora que está a punto de cumplirse el plazo de 2015 para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, conviene señalar que se han hecho progresos considerables en la reducción de la pobreza. Los niveles de pobreza han disminuido en todas las regiones. En particular, el mundo ha cumplido el objetivo de reducir la tasa mundial de pobreza extrema a la mitad de su nivel de 1990. El número de personas que viven en la extrema pobreza se redujo de 1.900 millones a 835,5 millones en el período comprendido entre 1990 y 2015. La proporción de la población mundial que vivía con menos de 1,25 dólares de los Estados Unidos al día disminuyó a un 11,5% en 2015, frente a un 14,5% en 2011 y un 36,4% en 1990. A nivel mundial, se prevé que esa proporción seguirá una tendencia a la baja, hasta alcanzar un 9,1% en 2020 y un 4,9% en 2030¹. Las estimaciones para el mundo en desarrollo eran de un 43,5% en 1990, un 17,0% en 2011 y un 13,4% en 2015, y se prevén nuevas disminuciones de un 10,5% para 2020 y un 5,7% para 2030.

4. En el plano regional, el número de personas con ingresos inferiores a 1,25 dólares al día ha disminuido en forma drástica en Asia Oriental y el Pacífico, de 957,1 millones de dólares en 1990 a 86,4 millones de dólares en 2015¹. En Asia Meridional, la pobreza extrema se redujo marcadamente, del 53,2% en 1990 al 18,1% en 2015, y se calcula que llegará al 13,8% en 2020 y al 2,1% en 2030. En

¹ Véase <http://www.worldbank.org/en/publication/global-monitoring-report/poverty-forecasts>.

Europa Oriental y Asia Central, el número de personas que vivían en la pobreza extrema era de 7,1 millones en 1990 y 1,3 millones en 2015. En América Latina y el Caribe, las cifras fueron de 52,7 millones en 1990 y 26,8 millones en 2015. Sin embargo, existe la preocupación de que los esfuerzos para mantener los notables progresos alcanzados en la reducción de la pobreza en la región de América Latina y el Caribe parecen estar llegando a su límite, a medida que el ritmo de reducción de la pobreza y la indigencia y el de la mejora en la distribución de los ingresos se hace más lento, sobre todo a raíz de la crisis económica mundial de 2008. En la región del Oriente Medio y África Septentrional, las tasas de pobreza han empezado a mostrar una tendencia al alza debido a las situaciones de conflicto. Si bien la pobreza extrema se redujo del 5,5% al 4,1% en el período comprendido entre 1990 y 2010, en 2012 la tasa de pobreza aumentó al 7,4%².

5. La pobreza y la desigualdad también están aumentando en muchos países de ingresos altos³. Un motivo de mayor preocupación ha sido el efecto de las medidas de consolidación fiscal y de ajuste para la pobreza de los niños y las familias⁴. Durante el período 2008-2013, la pobreza infantil aumentó en toda la Unión Europea. En general, el 24% de la población total de la Unión Europea está expuesta al riesgo de pobreza o exclusión social, en particular el 27% de todos los niños y el 20,5% de los mayores de 65 años en Europa⁵.

B. Pobreza económica en África y los países menos adelantados

6. Los niveles de pobreza han disminuido en muchos países africanos. En 2011 se estimó que el 39,6% de la población de África vivía con menos de 1,25 dólares al día, frente a un 46,6% en 1990. En África Subsahariana, el 40,9% de la población vivía con menos de 1,25 dólares al día en 2015, en comparación con el 46,8% en 2011 y el 56,6% en 1990. Se prevé que la tasa de pobreza de África Subsahariana caiga al 34,2% en 2020 y al 23,6% en 2030. En cambio, en el Norte de África se ha logrado reducir a la mitad la proporción de personas que viven en la pobreza extrema, la cual pasó del 11,7% en 1990 al 4,4% en 2011. Entre 1990 y 2011, los niveles de pobreza aumentaron en 11 países de África y se redujeron en otros 36. Entre los países que experimentaron un descenso, 13 han cumplido el Objetivo de Desarrollo del Milenio de reducir a la mitad la proporción de la población que vive con menos de 1,25 dólares al día⁶.

² Comisión Económica y Social para Asia Occidental, “Arab middle class: measurement and role in driving change” (La clase media árabe: su papel como impulsor del cambio y mediciones) (E/ESCWA/EDGD/2014/2) (Beirut, 2014).

³ Organización Internacional del Trabajo, *Informe mundial sobre la protección social, 2014-2015: hacia la recuperación económica, el desarrollo inclusivo y la justicia social* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2014).

⁴ Zsolt Darvas y Olga Tschekassin, “Poor and under pressure: the social impact of Europe’s fiscal consolidation”, Bruegel Policy Contribution, núm. 2015/04 (marzo de 2015).

⁵ Véase <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=751&langId=es>.

⁶ Argelia, Botswana, Djibouti, Egipto, Ghana, Guinea, Marruecos, Mauritania, Namibia, Sudáfrica, el Sudán, Swazilandia y Túnez.

7. El número absoluto de personas que viven en la pobreza en África Subsahariana también ha comenzado a disminuir, a contracorriente de la tendencia ascendente que se observa desde hace mucho tiempo. Se calcula que, en 1990, 287,1 millones de personas vivían con menos de 1,25 dólares al día, cifra que aumentó a 416,4 millones en 2010. En 2011, el número de personas que vivían en la pobreza extrema había disminuido ligeramente, a 415,4 millones, y disminuyó a 403,2 millones en 2015. Se prevé que esa cifra siga disminuyendo, a 382,9 millones en 2020 y 334,6 millones en 2030.

8. En los países menos adelantados, la proporción de personas que vivían con menos de 1,25 dólares al día disminuyó de 65,9% en 1990 a 44,8% en 2011. El Objetivo de Desarrollo del Milenio para 2015 es de 32,9%. Sin embargo, los progresos ocultan marcadas diferencias entre las regiones y entre los países. Entre los siete países menos adelantados de Asia para los que se poseen datos, la pobreza se redujo del 64,4% en 1990 al 31,9% en 2011, lo que significa que la meta establecida en los Objetivos de Desarrollo del Milenio se ha cumplido. En los países menos adelantados de África, por otra parte, la tasa de pobreza en el período comprendido entre 1990 y 2011 se redujo del 66,6% al 50,4%, una cifra muy por debajo de la meta del Objetivo de Desarrollo del Milenio del 33,3%.

9. En el plano nacional, algunos países menos adelantados han logrado progresos notables, mientras que otros siguen enfrentando enormes dificultades. Nueve países menos adelantados han podido reducir en más de la mitad los niveles de pobreza vigentes en 1990⁷. Sin embargo, las tasas de pobreza aumentaron en un número de países menos adelantados, a saber, las Comoras, la República Democrática del Congo, Santo Tomé y Príncipe, Togo y Zambia.

C. Pobreza no monetaria

10. Otras dimensiones no monetarias de la pobreza también mejoraron notablemente. Como resultado de los esfuerzos mundiales por alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, más de 2.600 millones de personas han obtenido acceso a mejores fuentes de agua potable. La vida de 2.100 millones de personas ha mejorado gracias al acceso a mejores servicios de saneamiento. Entre 2000 y 2014, la vida de más de 320 millones de habitantes de barrios marginales mejoró al conseguir acceso a agua potable, mejores servicios de saneamiento o mejores viviendas. La matriculación de las niñas en la escuela primaria es ahora igual a la de los varones, y la terapia antirretroviral llegó a 13,6 millones de personas en 2014. Se calcula que desde 2000 se han evitado unos 6,2 millones de muertes por paludismo, mientras que la tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años disminuyó de 90 a 43 muertes por cada 1.000 nacidos vivos entre 1990 y 2015⁸. Estos éxitos, entre otros, han transformado de manera positiva la vida de grupos sociales hasta entonces desfavorecidos y marginados.

⁷ Bhután, Camboya, Djibouti, Guinea, Nepal, la República Democrática Popular Lao, el Sudán, Timor-Leste y el Yemen.

⁸ Naciones Unidas, *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe de 2015* (Nueva York, 2015).

11. Se siguen haciendo progresos notables en la erradicación del hambre extrema. El número de personas que padecen hambre disminuyó a 794,6 millones en 2014-2016, frente a 820,7 millones en 2010-2012 y 1.010 millones en 1990-1992⁹. En términos de prevalencia, el 10,9% de la población mundial estaba subalimentada en 2014-2016, en comparación con el 11,8% en 2010-2012 y el 18,6% en 1990. En las regiones en desarrollo, la prevalencia de la subalimentación disminuyó del 23,3% en 1990-1992 al 12,9% en 2014-2016. Sin embargo, en general, el avance mundial en la consecución de la meta de seguridad alimentaria para 2015 perdió velocidad en los últimos años debido a una multiplicidad de desafíos mundiales, entre ellos un débil crecimiento económico mundial, fenómenos meteorológicos extremos y conflictos e inestabilidad política en algunos países. El avance sigue siendo desigual entre las regiones.

12. La región de Europa y Asia Central tiene los niveles más bajos de desnutrición en el mundo¹⁰. En 2015, la desnutrición se situó en menos del 5%. La región ha cumplido la meta establecida en los Objetivos de Desarrollo del Milenio de reducir la incidencia del hambre a la mitad para 2015. La disminución de las tasas de hambre en toda la región se ha atribuido al aumento de los ingresos, así como a la llamada transición de los países postsoviéticos que estaban sumidos en una recesión. Pese a los notables progresos alcanzados en el plano regional, los focos de hambre siguen siendo un importante motivo de preocupación en algunos países. En Tayikistán, en particular, la prevalencia del hambre sigue siendo elevada.

13. En África Subsahariana, los progresos en la consecución de los objetivos de la seguridad alimentaria siguen tropezando con serias dificultades. Varios países, en particular los de la región del Sahel y el Cuerno de África, enfrentan desafíos alimentarios y de nutrición como consecuencia de sequías y conflictos políticos crónicos. Esos desafíos tienden a socavar los avances de la región hacia la meta de reducir a la mitad la proporción de personas que padecen hambre para 2015. El 20% de la población de África en su conjunto estaba desnutrida en 2014-2016, frente al 27,6% en 1990-1992. En cuanto al número de personas, en el período 2014-2016 había 50,8 millones más de personas desnutridas que en el período 1990-1992. La mayoría de ellas (40,3 millones) viven en África Subsahariana.

14. Además, se estima que 1.600 millones de personas en todo el mundo viven en hogares que sufren de pobreza multidimensional, en su mayoría en países de ingresos medianos¹¹. El índice de pobreza multidimensional muestra también que los niños corren un riesgo desproporcionado. En todos los 47 países analizados, la proporción de niños pobres multidimensionales es mayor que la proporción de su población, lo que implica que la pobreza y la privación se distribuyen en forma dispar, y los niños son los principales afectados¹².

⁹ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola y Programa Mundial de Alimentos, *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2015: Cumplimiento de los objetivos internacionales para 2015 en relación con el hambre: balance de los desiguales progresos* (Roma, FAO, 2015).

¹⁰ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, *Regional Overview of Food Insecurity in Europe and Central Asia: 2015: Focus on Healthy and Balanced Nutrition* (Roma, FAO, 2015).

¹¹ Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI), *Global Multidimensional Poverty Index* (Oxford, University of Oxford, junio de 2015).

¹² Ana Vaz, (2014). "Are children among the poorest?", OPHI policy briefing.

III. Progresos y dificultades en la promoción del trabajo decente

15. Así como el trabajo decente es una vía crítica para la erradicación de la pobreza, las tendencias en el mundo del trabajo afectan directamente a la pobreza. Si bien hay indicios alentadores de recuperación en algunos países avanzados que se vieron gravemente afectados por la crisis financiera mundial, la situación del mercado de trabajo mundial sigue siendo variada y frágil. Desde 2011, el crecimiento del empleo se ha estancado a un ritmo anual del 1,4% en comparación con la tasa anual media de crecimiento anterior a la crisis, del 1,7%. Un motivo de mayor preocupación es el aumento continuo del número de desempleados, que pasó de 197 millones en 2012 a 201 millones en 2014, especialmente entre los jóvenes. La tasa mundial de desempleo juvenil aumentó del 12,9% en 2012 al 13,1% en 2013, debido a que el empleo no está creciendo con suficiente rapidez para mantenerse a la par de la fuerza de trabajo en expansión¹³.

16. En las economías desarrolladas y la Unión Europea, el crecimiento del empleo desde 2008 ha registrado una media anual del 0,1%, frente al 0,9% entre 2000 y 2007, debido a que las economías de algunas economías avanzadas siguen operando por debajo de su potencial máximo, lo que hace más lento el ritmo de recuperación del empleo.

17. Habida cuenta de la lentitud de la recuperación económica y el deplorable crecimiento del empleo, cada vez desaparecen más puestos de trabajo. El déficit mundial de empleo fue de 61 millones en 2014, lo que significa que ese año hubo 61 millones menos de empleados a nivel mundial de lo previsto si se hubieran mantenido las tendencias de crecimiento del empleo anteriores a la crisis. Se calcula que esta cifra aumentará a 81 millones en 2018. Es probable que la brecha se amplíe con variaciones importantes entre los países y entre distintos grupos demográficos. Por ejemplo, si bien las mujeres representan el 40% de la fuerza de trabajo mundial, cerca del 73% del déficit mundial de empleo en 2014 se debió a un déficit de empleo entre las mujeres.

18. La inseguridad en el empleo sigue siendo un gran reto. En los países sobre los que se dispone de datos, el 75% de los trabajadores están empleados con contratos temporales o a corto plazo, en el sector no estructurado, por cuenta propia o en empleos familiares no remunerados. El aumento del empleo a jornada parcial fue superior al aumento del empleo a tiempo completo en la mayoría de los países sobre los que se dispone de datos entre 2009 y 2013¹⁴. También existen importantes diferencias entre los géneros, y la proporción de mujeres que tienen empleos a jornada parcial es del 24%, en comparación con el 12,4 para los hombres.

19. Las situaciones de desempleo de las regiones son muy variadas. En la Unión Europea, la tasa de desempleo fue del 9,6% en mayo de 2015, frente al 10,3% en mayo de 2014, la tasa más baja registrada en la región desde julio de 2011¹⁵. En los

¹³ Véase Organización Internacional del Trabajo, *Tendencias Mundiales del Empleo 2014: ¿Hacia una recuperación sin creación de empleos?* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2014).

¹⁴ Organización Internacional del Trabajo, *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo 2015: El empleo en plena mutación* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2015).

¹⁵ Eurostat, "Euro area unemployment rate at 11.1%", comunicado de prensa 117/2015, de 30 de junio de 2015. Puede consultarse en: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6896063/3-30062015-AP-EN.pdf/3702d2c4-7a60-4b2c-aced-b20355f90c3a>.

Estados Unidos de América, la tasa de desempleo siguió disminuyendo, del 10,0% en octubre de 2009 al 5,3% en junio de 2015¹⁶.

20. El crecimiento del empleo se ha ralentizado en la región de América Latina y el Caribe. La tasa de desempleo fue del 6,6% en 2012, frente al 6,5% en 2015. En el Asia Oriental, se prevé que la tasa media de desempleo tienda ligeramente al alza, para pasar del 4,4% en 2012 al 4,8% en 2015. Además, a medida que la economía de China entra en una nueva etapa de normalidad, con un crecimiento que según las previsiones se ha de desacelerar al 7,1% en 2015 y el 6,9% para 2017, el crecimiento del empleo podría ralentizarse en la región, así como en el resto del mundo. En Asia Sudoriental y el Pacífico, la tasa de desempleo se ha mantenido relativamente baja, en un 4,1% en 2012 y un 4,3% en 2015.

21. El reto de crear puestos de trabajo decente es tal vez más acuciante en África que en ninguna otra región. Pese a las fuertes tasas de crecimiento económico registradas en el último decenio, las tasas totales de desempleo en África, del 7,6% en 2014 y el 7,5% en 2015, no han variado. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) calcula que para el período 2014-2024, unos 12,6 millones de jóvenes ingresarán anualmente en el mercado de trabajo de África. Por lo tanto, el reto no consiste en crear puestos de trabajo de cualquier tipo, sino más bien en reorientar las prioridades estratégicas de forma que las estrategias de crecimiento nacional generen más puestos de trabajo decente, que sean de calidad, sobre la base de una transformación acelerada de la producción y la modernización de los puestos existentes. La reducción de la prevalencia de los empleos precarios o en el sector no estructurado, sin garantía de los derechos ni protección social, debe ser el núcleo de las intervenciones de política.

22. La región del Oriente Medio y África Septentrional sigue experimentando las tasas de desempleo más altas de todas las regiones. Se estima que, en 2013, el 12,2% de la población activa estaba desempleada en África Septentrional. Ese mismo año, la tasa de desempleo en el Oriente Medio fue del 10,9%. La región también tiene la tasa más alta de desempleo juvenil en todo el mundo, a saber, el 29,2%. Esos altos niveles de desempleo restan eficacia a los esfuerzos regionales para erradicar la pobreza y el crecimiento económico equitativo. También se prevé que el desempleo seguirá siendo elevado en Europa Central y Sudoriental y en la Comunidad de Estados Independientes, con una tasa media de desempleo que según las previsiones alcistas pasará del 8% en 2012 al 8,2% en 2015.

23. No existe una única política que pueda resolver el problema del desempleo. Más bien se requiere una combinación de iniciativas que promuevan una mejora de las aptitudes de los trabajadores, el aprovechamiento del dividendo demográfico, las políticas macroeconómicas y comerciales, la transición al sector formal, las políticas salariales, la protección social y la negociación colectiva. El contexto nacional en que se aplican estas políticas también es importante. Lo ideal sería que las políticas sociales, macroeconómicas y sectoriales se combinaran para influir en la demanda y la oferta de trabajo y fomentar un crecimiento que genere empleo de calidad. Las estrategias de crecimiento centrado en el empleo deberían requerir un aumento sostenido de la inversión pública en infraestructura crítica, como carreteras, puentes, puertos y la energía. Si van acompañadas de instituciones sólidas, estas políticas combinadas pueden contribuir al crecimiento, impulsar la

¹⁶ Véase Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, Oficina de Estadísticas Laborales, Databases, tables and calculators by subject (<http://data.bls.gov/timeseries/LNS14000000>).

demanda agregada y reducir al mínimo los riesgos para los hogares. Sin embargo, las inversiones públicas en estos ámbitos no deben desplazar las inversiones privadas, en particular en los sectores de alta productividad de las zonas urbanas y rurales.

IV. Prioridades en materia de políticas para la erradicación de la pobreza y la creación de empleo

A. Transformación estructural para la creación de empleo y la reducción de la pobreza

24. El fomento de la industrialización inclusiva y sostenible y el aumento de la productividad económica mediante la diversificación se ha convertido en una prioridad clave para los países en desarrollo en su esfuerzo por reducir el fenómeno generalizado de la pobreza y la desigualdad. Sin esa transformación estructural, la distribución sectorial del producto interno bruto (PIB) y las modalidades de la fuerza de trabajo seguirán estando dominadas por el sector agrícola y otros sectores de baja productividad.

25. Para fomentar el crecimiento, las exportaciones y la creación de empleo y reducir la pobreza, los países en desarrollo deben aplicar varias medidas concretas. Las principales serán fomentar la tasa de inversión, mejorar la productividad de las inversiones existentes, garantizar las inversiones en sectores estratégicos y armonizar las políticas macroeconómicas con el objetivo de la transformación estructural.

26. Para que la transformación estructural contribuya al empleo sostenido e inclusivo, tiene que ir acompañada de procesos de producción intensivos en mano de obra y de vínculos fortalecidos entre las actividades y los sectores. Parte del aumento de la productividad relacionado con la transformación debe transmitirse a los trabajadores a fin de generar una demanda agregada adicional y, por ende, empleo. Los países también deben hacer frente a los problemas para crear empleo, como los problemas de infraestructura, y para mejorar las aptitudes de la fuerza de trabajo. El desarrollo rural también debería ser parte integrante del programa de transformación estructural, especialmente en los países en desarrollo de bajos ingresos.

27. Los gobiernos deben también adoptar iniciativas para inducir la transformación estructural mediante políticas industriales. Sin embargo, no hay consenso sobre la forma en que los gobiernos deben lograr este objetivo. Mediante el examen de diferentes marcos elaborados en los últimos diez años, en los estudios de la OIT se ha analizado la forma de promover el tipo de transformación estructural que se traduce en procesos de desarrollo rápidos y sostenidos¹⁷. Los resultados indican que los países que lograron la transformación estructural no se centraron en un solo resultado, como el aumento de la productividad. Más bien, los gobiernos de esos países fueron capaces de realizar una multiplicidad de tareas, a saber: a) crearon los puestos de trabajo que las personas buscaban invirtiendo en

¹⁷ José M. Salazar-Xirinachs, Irmgard Nübler y Richard Kozul-Wright, *Transforming Economies: Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2014).

actividades que creaban oportunidades de aprendizaje; b) mejoraron la tecnología en los sectores existentes, a la vez que crearon nuevas oportunidades de empleo para los desplazados por esas mejoras tecnológicas; c) realizaron inversiones en el sector de las manufacturas y la industria, al tiempo que promovieron la agricultura y los servicios; y d) diversificaron entre los sectores y dentro de ellos, aprovechando las importantes lecciones extraídas de un examen de las fuerzas que impulsaban la transformación de la producción.

28. La rápida transformación estructural y modernización industrial de China, iniciadas en 1978, han fomentado la creación de empleo en los sectores secundario y terciario, han aumentado los ingresos del sector rural y han contribuido a reducir significativamente la pobreza. Antes de que China implantara sus reformas económicas, tenía un ingreso anual *per capita* de 243 dólares de los Estados Unidos. Esta cifra ha aumentado desde entonces hasta llegar a 7.593 dólares en 2010-2014. La composición sectorial de la economía china ha cambiado drásticamente. En 1978, las exportaciones de productos agrícolas representaron el 35% del total de las exportaciones de China, y los bienes primarios el 28,2% del PIB. Para 2009, las exportaciones agrícolas representaron menos del 3,5% del total de las exportaciones de China, al tiempo que la parte del PIB correspondiente a la industria primaria del país se redujo al 11%. Las exportaciones de manufacturas aumentaron del 65% del total de las exportaciones al 96,5% en 2009. Del mismo modo, la proporción de la fuerza de trabajo en la industria primaria se redujo del 70,5% en 1978 al 38,1% en 2009, mientras que la proporción del empleo en la industria secundaria aumentó del 17,3 al 27,8% durante el mismo período¹⁸. Las consecuencias de esos cambios se fortalecieron aún más con una inversión en gran escala en la infraestructura y con la activa función del Estado en la identificación de procesos industriales y la facilitación de mejoras estructurales. No obstante, si bien la transformación estructural se tradujo en un considerable descenso de los niveles de pobreza, el costo para el medio ambiente ha sido considerable y los niveles de desigualdad han aumentado.

29. Entre los países menos adelantados, se pueden extraer lecciones importantes de la continua transformación estructural de Etiopía y sus efectos en la reducción de la pobreza y la creación de empleo. El proceso de transformación estructural del país está siendo impulsado por un sólido Estado desarrollista con una visión nacional, inclusiva y unificadora a largo plazo, centrada en el crecimiento de los ingresos y la reducción de la pobreza. El Gobierno hace hincapié en una adopción de decisiones y una planificación disciplinadas y con base empírica. Los principales motores de la transformación estructural del país incluyen su estrategia de industrialización orientada al desarrollo agrícola, que es de carácter redistributivo y ofrece apoyo a los pequeños agricultores en forma de créditos y capacitación; la inversión en infraestructura; una política industrial selectiva que favorece a los sectores de alto potencial; inversiones en protección social, como demuestra la construcción de centros de salud en todo el país, entre otras iniciativas; y mayores inversiones en la educación en ciencias y tecnología y en sistemas de innovación.

¹⁸ Justin Yifu Lin y Miaojie Yu, "Industrial upgrading and poverty reduction in China", en *Structural Change and Industrial Development in the BRICS*, Wim Naudé, Adam Szirmai, Nobuya Haraguchi, eds. (Oxford, Oxford University Press, 2015). Parte II, cap. 4, págs. 93 a 118.

30. Etiopía también tiene por objeto transformar su economía a través de la industrialización atrayendo la inversión extranjera directa para canalizarla hacia las zonas económicas donde se han de concentrar los principales servicios públicos¹⁹. Se calcula que, en el próximo decenio, China perderá 85 millones de empleos en el sector manufacturero como resultado del aumento de los salarios en el país, por lo que un gran número de fabricantes chinos se ha trasladado a Etiopía y otros países en desarrollo. Gracias a estas medidas, la economía de Etiopía se encuentra entre las diez de más rápido crecimiento en el mundo. Lo que es más importante, la experiencia de este país de rápido crecimiento pero menos rico en recursos muestra el impacto que puede tener un crecimiento impulsado por la agricultura. Los niveles de pobreza han disminuido considerablemente, del 62,1% en 1990 al 36,8% en 2011.

B. Inversión en la agricultura y la promoción del empleo rural decente

31. La consecución de los objetivos del Segundo Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza también depende de los esfuerzos que se realicen para promover el desarrollo rural y la agricultura sostenible en particular. Las iniciativas contra la pobreza deberían incluir una mayor cooperación internacional en apoyo del desarrollo agrícola y rural, incluido el apoyo a los pequeños productores de los países menos adelantados. Es indispensable evaluar cómo los agricultores están vinculados a los mercados y cómo los planes institucionales y de infraestructura han frustrado la capacidad de los pequeños agricultores y trabajadores rurales sin tierra de las zonas rurales para reducir los riesgos que corren y aumentar su resiliencia y su capacidad para tomar decisiones más acertadas, centradas en la gestión de los recursos y las estrategias de subsistencia.

32. En un estudio de un grupo diverso de 25 países que recientemente habían logrado reducciones en las tasas de pobreza nacional a un ritmo que podría permitirles alcanzar la meta establecida en los Objetivos de Desarrollo del Milenio de reducir la pobreza a la mitad para 2015, se demostró que en 20 de esos países, más de la mitad de las reducciones de la pobreza se debieron al crecimiento de los ingresos agrícolas. Una tercera parte de las reducciones se debió al crecimiento de las remesas, mientras que la contribución del crecimiento de los ingresos no agrícolas fue ligeramente superior al 10%²⁰. En China, las reformas agrarias posteriores a 1978, como el desmantelamiento de las intervenciones ineficientes del Estado en los mercados agrícolas, la reasignación de tierras a los agricultores y la concesión a los agricultores de una plena autonomía sobre la producción, dieron lugar a un aumento considerable de los ingresos netos anuales *per capita* de los hogares de las zonas rurales. Los ingresos en las zonas rurales aumentaron 20 veces, pasando de 133,6 yuan en 1978 a 3.587 yuan en 2006²¹. También se están realizando

¹⁹ Véase “Ethiopia becomes China’s China in search for cheap labor”, Bloomberg Business, de 22 de julio de 2014 (se puede consultar en <http://www.bloomberg.com/news/articles/2014-07-22/ethiopia-becomes-china-s-china-in-search-for-cheap-labor>).

²⁰ Dalila Cervantes-Godoy y Joe Dewbre, “Economic importance of agriculture for poverty reduction”, OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Paper, núm. 23 (París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 2010). doi: 10.1787/5kmmv9s20944-en.

²¹ Lin y Yu. “Industrial upgrading and poverty reduction in China” (véase la nota de pie de página 18).

avances similares en otros países en desarrollo. Etiopía ha podido ayudar a 1,4 veces más personas a salir de la pobreza mediante la aplicación de estrategias de crecimiento impulsadas por la agricultura. Del mismo modo, Ghana pudo reducir su tasa de pobreza nacional en un 1,71%, tras un aumento de la productividad agrícola²².

33. Los progresos en estos países ponen de relieve la importancia de aumentar las inversiones públicas y privadas en la agricultura. El fomento de la capacidad agrícola, las elevadas tasas de inversión en investigación y desarrollo agrícolas, la prestación de servicios de extensión y de transporte adecuado, y el desarrollo de infraestructura de comercialización y procesamiento en las zonas rurales puede estimular el crecimiento agrícola y mejorar los medios de vida rurales. Por consiguiente, se requiere voluntad política para poner en práctica iniciativas agrícolas como el Programa de Desarrollo Integral de la Agricultura en África, a fin de que la agricultura contribuya a aumentar los ingresos rurales y a generar empleo rural decente.

34. Las inversiones en la agricultura deben también responder a los principales retos intergeneracionales que enfrenta el sector agrícola, cuya población envejece. Si bien los países en desarrollo tienden a tener poblaciones jóvenes, los jóvenes dan cada vez más la espalda a la agricultura y migran de las zonas rurales a las urbanas y hacia el extranjero, debido a la falta de incentivos y a la fatiga que puede suponer la vida en las zonas rurales. A fin de que el sector agrícola aproveche el dividendo demográfico y la energía, las ambiciones y la capacidad innovadora de los jóvenes, los esfuerzos deben centrarse en la creación de empleos decentes y en la mejora de los conocimientos especializados de los jóvenes. Las inversiones en la agricultura deben dar prioridad a la mejora de los sistemas de formación técnica y profesional a fin de que respondan mejor a las necesidades de los jóvenes y los mercados de trabajo rurales, en particular aumentando la participación de los jóvenes en las cadenas de valor agrícolas.

C. Mejora del acceso a una educación y una atención sanitaria de calidad

35. Se ha demostrado que la educación y los servicios sanitarios dan lugar a la reducción de la pobreza porque aumentan la capacidad y la productividad laboral de las personas. De hecho, las investigaciones indican que por cada dólar gastado en educación se generarían entre 10 y 15 dólares en crecimiento económico gracias al aumento del valor y la eficiencia de la fuerza de trabajo y, por tanto, de su productividad²³. La educación dota a las personas de las aptitudes necesarias para generar ingresos y mejorar sus medios de vida y, así, contribuye a que salgan de la pobreza y ayuda a que los beneficios del crecimiento se compartan ampliamente.

36. La educación faculta a las niñas en particular para desarrollar sus capacidades y hacer un uso adecuado de ellas y para protegerse de la violencia. Varios estudios han demostrado que la educación de las niñas y las mujeres también conduce a la

²² Xinshen Diao, Peter Hazell y James Thurlow, "The role of agriculture in African development", *World Development*, vol. 38, núm. 10 (octubre de 2010), págs. 1375 a 1383.

²³ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo de 2013/4: Enseñanza y aprendizaje: Lograr la calidad para todos* (París, 2014).

reducción de la mortalidad materna, infantil y de los lactantes. Las mujeres que tienen al menos un cierto nivel de educación académica tienen más probabilidades que las mujeres sin estudios de retrasar el matrimonio, de tener menos hijos, de acceder a los servicios sanitarios y de estar mejor informadas sobre las necesidades nutricionales y de otro tipo de su familia. La educación equitativa, por tanto, es una de las bases de la igualdad de género y la erradicación de la pobreza.

37. En las regiones en desarrollo, la tasa neta de matriculación en las escuelas primarias aumentó desde el 83% en 2000 hasta el 91% en 2015, y la región en la que se registró el mayor incremento en los últimos 15 años fue África Subsahariana. La tasa de alfabetización de los jóvenes de edades comprendidas entre los 15 y los 24 años se ha incrementado en todo el mundo del 83% al 91%, y el número de niños en edad de asistir a la escuela primaria que no están escolarizados se ha reducido a nivel mundial casi a la mitad²⁴.

38. Sigue habiendo unos 100 millones de niños que no terminan la educación primaria y 58 millones de niños que no están escolarizados. La desigualdad en la educación sigue siendo elevada: los niños más pobres tienen unas probabilidades cuatro veces mayores que los más ricos de no ir a la escuela y cinco veces mayores de no terminar la educación primaria²⁵.

39. Los notables avances que se han hecho en todo el mundo en la consecución de los objetivos relacionados con la salud han contribuido a reducir la pobreza. La esperanza de vida al nacer ha aumentado seis años tanto para los hombres como para las mujeres desde 1990. La mortalidad infantil se ha reducido casi a la mitad: de 90 muertes por cada 1.000 nacidos vivos en 1990 se pasó a 46 muertes por cada 1.000 nacidos vivos en 2013. El número de mujeres fallecidas por complicaciones durante el embarazo y el parto también se redujo prácticamente a la mitad en el mismo período. Aunque siguen existiendo desigualdades en materia de salud entre los países y dentro de ellos, el progreso a escala mundial ha sido muy alentador.

D. Promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres

40. La pobreza y la desigualdad están intrínsecamente relacionadas porque ambas son causa y consecuencia de la otra. La igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres son factores cruciales para la erradicación de la pobreza: los estudios realizados han demostrado la correlación entre la promoción de la igualdad de género y el incremento del PIB *per capita*²⁶. Un incremento del 1% de la brecha de género en el trabajo efectivo reduce la producción por trabajador entre el 0,29% y el 0,50% en África Subsahariana, lo que, a su vez, se traduce en una pérdida anual de trabajo efectivo superior a los 60.000 millones de dólares²⁷. Por otra parte, el aumento de la proporción de los ingresos familiares gestionados por las mujeres

²⁴ *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe de 2015*.

²⁵ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2015: La educación para todos, 2000-2015: Logros y desafíos* (París, 2015).

²⁶ Foro Económico Mundial, *The Global Gender Gap Report 2014* (Cologny, Ginebra, 2014).

²⁷ Amarakoon Bandara, "The economic cost of gender gaps in effective labor: Africa's missing growth reserve", *Feminist Economics*, vol. 21, núm. 2 (2015), págs. 162 a 186. doi:10.1080/13545701.2014.986153.

cambia los hábitos de consumo, ya que es más probable que estas inviertan en el bienestar de los niños, lo que a su vez reduce la pobreza de las generaciones futuras y promueve el crecimiento²⁸.

41. La meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio consistente en eliminar las disparidades entre los sexos en la enseñanza primaria, secundaria y superior ha sido alcanzada por las regiones en desarrollo en su conjunto. El trabajo de las mujeres fuera del sector agrícola ha aumentado del 35% en 1990 al 41% en 2015 y la proporción del total de las trabajadoras que tienen un empleo vulnerable se ha reducido del 59% al 46% entre 1991 y 2015. En promedio, la proporción mundial de mujeres que ocupan escaños en parlamentos prácticamente se ha duplicado en los últimos 20 años. Sin embargo, aunque la mortalidad materna también se ha reducido a casi la mitad, a diario mueren muchísimas mujeres embarazadas o por complicaciones relacionadas con el parto que, en su mayoría, son evitables.

42. Las desigualdades por razón de género siguen persistiendo, si bien no son uniformes en todas las regiones y países, y continúan siendo un importante desafío para erradicar la pobreza. Las mujeres siguen sufriendo discriminación en el acceso al empleo, servicios y bienes y en la participación en la adopción de decisiones, y tienen más probabilidades que los hombres de vivir en la pobreza. Solamente la mitad de las mujeres en edad de trabajar de todo el mundo participan en la fuerza de trabajo, mientras que en el caso de los hombres la proporción asciende a las tres cuartas partes. En 2012-2013, las mujeres ganaron un 24% menos que los hombres y la tasa de desempleo de las que tenían estudios superiores era mayor que la de los hombres con un nivel de estudios similar. Además, representan menos del 22% de los parlamentarios de todo el mundo. Por lo tanto, es necesario tomar medidas concretas para conseguir que ambos sexos estén representados equitativamente en la adopción de decisiones.

43. Existe una correlación entre la representación de las mujeres en los órganos políticos y su participación en la fuerza de trabajo, lo que sugiere que su mayor implicación en la política podría ser positiva para su participación en la fuerza de trabajo al aumentar tanto la oferta como la demanda de oportunidades laborales para las mujeres²⁹.

44. La mortalidad materna y neonatal, así como el deterioro de la salud de los niños, repercuten negativamente en las futuras oportunidades de desarrollo. El costo directo de la muerte materna, así como el gasto sanitario general conexo, puede suponer una carga para las familias y también hacerlas caer en la pobreza. De forma más general, el acceso reducido e inadecuado a la atención sanitaria limita considerablemente el empoderamiento social y económico de las mujeres y su capacidad de contribuir al desarrollo de sus comunidades.

45. En África Subsahariana, las mujeres siguen soportando una parte desproporcionada de la carga de morbilidad. Por ejemplo, constituyen el 58% de los adultos que viven con el VIH/SIDA en todo el mundo³⁰. La crisis del ébola actual, que ha representado un desafío sin precedentes para el desarrollo y, por tanto, para

²⁸ Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2012: Igualdad de género y desarrollo* (Washington D.C., 2011), pág. 5.

²⁹ *The Global Gender Gap Report 2014*, pág. 43.

³⁰ Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA, *The Gap Report* (Ginebra, 2014).

la igualdad de género, ha puesto de manifiesto una vez más los efectos desproporcionados que tienen los desastres naturales o antropógenos, especialmente cuando se relacionan con la pobreza, en la vida de las mujeres en comparación con la de los hombres. Según la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), el 75% de las víctimas del ébola de Liberia y el 59% de las de Sierra Leona eran mujeres, lo que se debió a la función que desempeñan como cuidadoras y a su consiguiente vulnerabilidad por ser quienes se exponen más directamente al virus³¹. Todas estas preocupaciones relativas a la salud suponen un riesgo para el capital humano, el progreso y el desarrollo.

46. Si se promueven la aprobación y la aplicación de estrategias y políticas de desarrollo que fomenten el trabajo decente y la participación de las mujeres en igualdad de condiciones en las actividades productivas y remuneradas, se facilita su acceso a servicios, crédito y finanzas, se refuerzan sus voces y su participación en la adopción de decisiones y se invierte en la educación y capacitación de las mujeres y las niñas, se podrá lograr la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y se contribuirá en gran medida a la erradicación de la pobreza.

E. Ampliación de la cobertura de la protección social

47. La cobertura y el acceso universales a la protección social son cruciales para poner fin a la pobreza, reducir las desigualdades, fomentar la inclusión y potenciar el desarrollo y la productividad de los recursos humanos. En este sentido, ha aumentado el reconocimiento de la protección social universal como componente integral de las iniciativas nacionales de desarrollo, crecimiento inclusivo y reducción de la pobreza, en particular tras la aprobación por la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación de la iniciativa conjunta contra la crisis relativa al nivel mínimo de protección social, que se emprendió en 2009. En el marco de la iniciativa se exhortó a la comunidad internacional a hacer frente a los costos sociales y económicos impuestos por la reciente crisis financiera y económica mundial priorizando e institucionalizando niveles mínimos de protección social para proteger a la población más pobre y vulnerable de los peores efectos de esa crisis y otras posteriores.

48. A pesar de que los beneficios de la protección social universal gozan de un amplio reconocimiento, la mayor parte de la población no tiene protección social adecuada cuando más la necesita. En torno al 73% de la población mundial carece de protección social apropiada y solo el 27% de ella tiene acceso a sistemas amplios de seguridad social, mientras que la mayoría, el 73%, tiene una cobertura parcial o nula³². La OIT señala que cerca de 30 países de ingresos bajos y medianos tienen programas de protección social universal o casi universal y, lo que es más importante, más de 100 países están ampliando su protección social y acelerando la expansión de las prestaciones a nuevos grupos de población. En particular, los niveles mínimos de protección social a nivel nacional se han convertido en un

³¹ ONU-Mujeres, “Ebola outbreak takes its toll on women”, 2 de septiembre de 2014 (puede consultarse en <http://www.unwomen.org/en/news/stories/2014/9/ebola-outbreak-takes-its-toll-on-women>).

³² Organización Internacional del Trabajo, *Informe mundial sobre la protección social, 2014-2015* (véase la nota al pie núm. 3).

mecanismo normativo importante que puede reducir efectivamente la pobreza y el hambre, la desigualdad y la vulnerabilidad ante varias perturbaciones.

49. Algunos de los desafíos más importantes consisten en aumentar el gasto público en protección social y garantizar que los trabajadores tanto del sector formal como del informal estén adecuadamente cubiertos por alguna forma de protección social. La OIT calcula que, como promedio, los gobiernos asignan el 0,4% del PIB a las prestaciones familiares y por hijos, asignación que va del 2,2% en Europa Occidental al 0,2% en África y en Asia y el Pacífico. Además, estima que solo el 28% de la fuerza de trabajo mundial reúne las condiciones necesarias para recibir prestaciones contributivas o no contributivas en virtud de la legislación vigente en caso de desempleo.

50. No obstante, este promedio oculta disparidades regionales considerables. En Europa, la legislación vigente cubre al 80% de la fuerza de trabajo mientras que en América Latina cubre al 38%, en Oriente Medio al 21%, en la región de Asia y el Pacífico al 17% y en África al 8%. La cobertura es particularmente deficiente entre los trabajadores desempleados —solo el 12% de este grupo recibe prestaciones por desempleo en todo el mundo— y se sitúa en el 64% en Europa Occidental, el 7% en Asia y el Pacífico, el 5% en América Latina y el Caribe y menos del 3% en Oriente Medio y África.

51. Para promover en mayor medida la adopción de la protección social universal y garantizar que nadie quede excluido, el Banco Mundial y la OIT emitieron una declaración conjunta el 30 de junio de 2015 sobre la puesta en marcha de una misión común y un plan de acción sobre la protección social universal³³. Las dos organizaciones comparten la visión de una protección social para todos y de un mundo en el que toda persona que necesite protección social pueda tener acceso a ella en todo momento, y se han comprometido a ayudar a los países a diseñar y poner en práctica sistemas de protección social universal.

52. En la actualidad, muchos países proporcionan alguna forma de protección social. Por ejemplo, Etiopía proporciona apoyo directo a las familias que padecen inseguridad alimentaria crónica y no tienen trabajo mediante un programa de seguridad productiva. La India tiene un plan de garantía de empleo que proporciona trabajo a personas que viven en la pobreza creando infraestructuras productivas como carreteras y obras de riego. El Brasil y el Ecuador tienen planes de transferencia monetaria condicionada cuyo fin es incrementar el capital humano y la productividad y, al mismo tiempo, combatir la exclusión social y la desigualdad. Igualmente, gracias a la mayor voluntad política de ampliar la cobertura, las transferencias monetarias no contributivas cubren al 80% de los niños en la Argentina y al 70% en el Brasil. De hecho, prácticamente todos los países de América Latina tienen algún tipo de programa de transferencia monetaria condicionada. Estos programas se han convertido gradualmente en mecanismos importantes de las políticas sociales y las estrategias regionales de reducción de la pobreza. Su objetivo inmediato es reducir la pobreza extrema, mientras que a largo plazo tienen por objeto poner fin a la transmisión de la pobreza de una generación a otra, para lo cual incluyen condiciones relacionadas con ciertos objetivos en materia de nutrición, educación y salud.

³³ Véase http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/statement/wcms_380849.pdf.

53. No obstante, a pesar de los notables progresos realizados, siguen existiendo importantes desafíos. Por ejemplo, en la región árabe la protección social no es universal ni se fundamenta en los derechos, y las tres cuartas partes de la población no reciben asistencia alguna. Además, la provisión de protección social se ha reducido en la mayoría de los países árabes, tanto de ingresos altos como bajos, debido a problemas financieros³⁴. En América Latina, si bien los efectos positivos en el bienestar de las transferencias monetarias condicionadas gozan de un amplio reconocimiento, la repercusión directa en la pobreza suele ser reducida porque los beneficiarios reciben cantidades pequeñas de dinero. En lo concerniente a los efectos a largo plazo, se ha observado un aumento de la tasa de matriculación en la escuela primaria y también una reducción de la malnutrición. Sin embargo, los efectos en la asistencia a la escuela secundaria parecen ser menos importantes.

54. Para potenciar la repercusión de sus planes de protección social, es importante que los países no se limiten a afrontar la pobreza extrema. Por ejemplo, la protección social debería alcanzar a los niños que aún no estén cubiertos y, en este sentido, debería cubrir a los niños y las familias que, aun no viviendo en la pobreza, sean igualmente vulnerables. Por tanto, los países deberían abandonar gradualmente los programas de lucha contra la pobreza y centrarse en la universalización de los derechos a la protección social de todos los niños y familias. Debería asignarse una mayor importancia asimismo a la eliminación de los factores de exclusión social, entre otras cosas garantizando una mayor integración entre los diferentes pilares de las transferencias monetarias para niños (contributivas, no contributivas o desgravaciones fiscales por hijos); incrementando la integración con otros programas encaminados a eliminar los riesgos sociales a los que se enfrentan las familias con niños; y reduciendo la segmentación con respecto a la calidad del suministro de servicios básicos entre las poblaciones destinatarias y las que no lo son. También se debería prestar una mayor atención a las normas de exclusión de los planes de protección social, que deberían ser compatibles con el objetivo de mejorar la capacidad de las familias de salir de la pobreza y permanecer fuera de ella por sus propios medios.

F. Adaptación al cambio climático y mitigación de sus efectos

55. El cambio climático, que se manifiesta en la mayor frecuencia e intensidad de las sequías y los desastres ecológicos, está dificultando que las comunidades y las personas afectadas salgan de la pobreza. En un estudio se llegó a la conclusión de que, en el estado indio de Andhra Pradesh, el 14% de los hogares pudieron salir de la pobreza, mientras que el 12% habían empobrecido. En el caso de los que volvieron a caer en la pobreza se citaron como causas los fenómenos meteorológicos extremos³⁵. Para hacer frente a las crisis ambientales, los hogares suelen verse obligados a vender sus bienes productivos, como el ganado, que se utilizan frecuentemente para costear la educación de los niños y las necesidades sanitarias.

³⁴ Comisión Económica y Social para Asia Occidental, “Social justice in the policies of Arab States” (E/ESCWA/28/8), documento de debate, 5 de mayo de 2014.

³⁵ Véase Banco Mundial, “El cambio climático complica los esfuerzos por poner fin a la pobreza”, artículo de fondo, 6 de febrero de 2015 (puede consultarse en <http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2015/02/06/climate-change-complicates-efforts-end-poverty>).

56. Para mitigar los efectos del cambio climático y ayudar a las comunidades a adaptarse a él, es necesario hacer un mayor esfuerzo para invertir en tecnologías limpias, reducir el uso de combustibles de carbono, invertir en agricultura inteligente y ampliar la cobertura de la protección social.

G. Lucha contra la desigualdad y la exclusión social

57. Cada vez son más numerosos los datos empíricos rigurosos que demuestran que las sociedades en las que hay muchas desigualdades tienen períodos de crecimiento económico más breves y menos prósperos. Los países en los que hay más desigualdades también son más susceptibles a las crisis financieras. Además, la desigualdad reduce los efectos del crecimiento económico en la reducción de la pobreza. Por tanto, en el contexto de la agenda para el desarrollo después de 2015, una desigualdad en aumento o persistentemente elevada constituye un obstáculo considerable para alcanzar todos los objetivos de desarrollo sostenible.

58. En consecuencia, debería ser prioritario eliminar la desigualdad entre países y dentro de ellos. La reducción de la desigualdad también reduce la pobreza, promueve la inclusión social y la dignidad de los grupos sociales desfavorecidos y marginados y contribuye al crecimiento económico. Además, reduce las tensiones sociales y fomenta la estabilidad política.

59. No obstante, la desigualdad ha aumentado o sigue siendo elevada en la mayoría de los países. En aproximadamente las dos terceras partes de los países que disponen de datos, la desigualdad de los ingresos aumentó entre 1990 y 2005³⁶. Entre mediados de la década de 1980 y finales de la de 2000, la desigualdad de los ingresos aumentó en 17 de los 22 países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Esta tendencia se exacerba con el aumento de las modalidades inseguras de empleo, el incremento del desempleo y la inactividad. En consecuencia, la brecha de ingresos entre los trabajadores permanentes y los no permanentes ha aumentado durante el último decenio. Las desigualdades de los ingresos también se han incrementado en la mayoría de los países con mercados emergentes, a excepción de varios países de América Latina en los que la distribución de los ingresos ha mejorado desde 2002.

60. La desigualdad de los ingresos repercute más en los grupos sociales desfavorecidos, lo que a menudo se manifiesta en otras dimensiones de la desigualdad que estos grupos sufren persistentemente. Por ejemplo, los promedios mundiales tienden a encubrir diferencias a nivel regional, nacional y subregional, y son los niños más pobres y desfavorecidos los que sufren los peores efectos en diversas esferas³⁷. Los datos disponibles de 1990 y los previstos para 2015 muestran que los niños del quintil más pobre tienen el doble de probabilidades de morir antes de cumplir los cinco años que los niños de los hogares más ricos. En todas las regiones, los niños de los hogares más pobres tienen muchas menos probabilidades que los de los hogares más ricos de alcanzar un nivel educativo mínimo, mientras que los del medio rural tienen el doble de probabilidades que los del medio urbano de padecer retraso del crecimiento.

³⁶ Francisco H. G. Ferreira y Martin Ravallion, "Global poverty and inequality: a review of the evidence", World Bank Policy Research Working Paper 4623 (mayo de 2008).

³⁷ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, *Progreso para la infancia. Más allá de los promedios: Lecciones de los ODM*. Núm. 11/2015 (Nueva York, junio de 2015).

61. Las políticas fiscales y de redistribución selectivas han resultado ser eficaces en la reducción de la desigualdad, especialmente cuando proporcionan incentivos para mejorar el capital humano mediante la educación y la salud. La experiencia reciente de América Latina es un buen ejemplo de ello. En el Brasil, al igual que en varios países de América Latina, los programas de protección social centrados en las inversiones en educación y servicios sanitarios, transferencias monetarias y reformas del mercado de trabajo han contribuido notablemente a reducir las desigualdades de los ingresos.

62. Las políticas bien estructuradas diseñadas para reducir la brecha de ingresos no reducen necesariamente los incentivos para invertir en capital fijo, innovación y capacitación. Por el contrario, en un contexto de globalización y economías abiertas, la reducción de la desigualdad que se puede conseguir tiene más probabilidades de acelerar el crecimiento y la creación de empleo que los efectos de la tendencia pasada hacia una tributación menos progresiva y menores transferencias sociales.

63. Al gestionar prudentemente la política fiscal se contribuye a redistribuir los beneficios económicos, se moviliza y reorienta la financiación para invertir en desarrollo de los recursos humanos, protección social e infraestructura y se aprovechan las políticas públicas para generar puestos de trabajo que, aunque estén destinados a los pobres, tengan el potencial de beneficiar a todos los sectores de la sociedad. Un mejor acceso a una educación y unos servicios sanitarios de calidad, vivienda y agua limpia, tierras, financiación y recurso judicial implica que la población pobre y excluida puede estar en mejores condiciones de contribuir al crecimiento económico, atender a sus hijos y tener una oportunidad legítima de ascender en la escala social.

V. Aplicación del plan de acción interinstitucional establecido en todo el sistema para erradicar la pobreza

64. Para aplicar las políticas examinadas en párrafos anteriores, es necesario realizar esfuerzos conjuntos a nivel nacional e internacional. El plan de acción interinstitucional establecido en todo el sistema para erradicar la pobreza ha servido para coordinar las iniciativas del sistema de las Naciones Unidas relacionadas con el apoyo consultivo y programático que presta a los Estados Miembros.

65. En este sentido, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas continúa facilitando el diálogo mundial sobre políticas y la formación de consenso sobre las prioridades de desarrollo después de 2015 mediante su trabajo normativo y analítico. En particular, los informes analíticos del Departamento fomentan la conciencia de que el programa de trabajo decente es una estrategia de desarrollo eficaz para erradicar la pobreza y conseguir el desarrollo inclusivo. El Departamento también presta apoyo a los países para fomentar la capacidad en esferas como la elaboración de estadísticas y el refuerzo del papel de las cooperativas para alcanzar el desarrollo inclusivo.

66. Los organismos multilaterales asignan cada vez más importancia al empleo como vía sostenible de salida de la pobreza. Países de todas las regiones y todos los niveles de desarrollo se han venido interesando cada vez más en el empleo productivo y han anunciado y aprobado periódicamente metas relativas al empleo. A

lo largo de los años se acordaron varios modelos mundiales, como el Pacto Mundial para el Empleo, para ayudar a los mandantes tripartitos de la OIT a articular políticas y programas nacionales a fin de conseguir mejores resultados en materia de empleo. A nivel nacional, la OIT realiza análisis de la situación del mercado de trabajo, presta asesoramiento sobre políticas para incorporar metas en materia de empleo en marcos normativos generales, realiza análisis e investigaciones sobre cómo aumentar el componente de empleo del crecimiento con miras a fundamentar el diseño de las políticas, lleva a cabo actividades de seguimiento y evaluación y de desarrollo de la capacidad de los gobiernos y los interlocutores sociales y facilita el diálogo tripartito sobre políticas. Hasta la fecha, 63 países han solicitado la ayuda de la OIT para formular sus estrategias nacionales de empleo.

67. En 2014, la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación determinó que la creación de empleo decente para los jóvenes debía tener la máxima prioridad. Se ha creado un equipo de tareas interinstitucional que elaborará una iniciativa mundial relativa al empleo decente para los jóvenes destinada a fomentar la cooperación en todo el sistema, fortalecer la coordinación y la coherencia de las políticas, movilizar e incluir a los asociados externos y mejorar los vínculos entre los aspectos normativos y operacionales de las actividades de las Naciones Unidas para mejorar la programación y la ejecución.

68. A fin de hacer frente a la pobreza infantil en todas sus dimensiones, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) trabaja incesantemente para detectar niños que vivan en la pobreza y ayudar a diseñar intervenciones eficaces que los protejan a ellos y a sus familias. Los instrumentos y enfoques innovadores más recientes, como los estudios multidimensionales de la pobreza infantil apoyados por el UNICEF, la presupuestación receptiva a los intereses del niño y los análisis de la pobreza y sus repercusiones sociales centrados en los niños, encierran la promesa de lograr mejores resultados para los niños.

69. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) ha concedido prioridad al apoyo al empleo rural decente en su marco estratégico revisado. Con su programa de trabajo “Reducir la pobreza rural”, la FAO pretende ampliar las oportunidades de acceder a empleo decente agrícola y no agrícola. También se ha creado el programa general a gran escala “Empleo para los pobres” a fin de movilizar los recursos necesarios para adoptar medidas a una escala proporcional a la magnitud del desafío. En 2014-2015, la labor de la FAO relativa al empleo incluyó prestar apoyo para formular y aplicar políticas, estrategias y programas que generen empleo rural decente, especialmente para los jóvenes y las mujeres de zonas rurales. Se ha prestado apoyo efectivo a más de 20 países. También se pusieron en práctica programas de empleo juvenil en múltiples países de África Oriental y Occidental, mientras que existe un tercer programa encaminado a respaldar el Programa de Futuros Rurales bajo los auspicios del Organismo de Planificación y Coordinación de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África. En el Caribe, la FAO está incrementando la participación de los jóvenes en los sistemas de alimentación de las personas y los animales. En la esfera del asesoramiento sobre políticas, el desarrollo de la capacidad y el apoyo técnico, la FAO contribuye a ampliar la aplicación de las normas internacionales del trabajo a las zonas rurales. Los principales ámbitos de interés han sido la prevención del trabajo de menores en la agricultura y la salud y seguridad ocupacionales en diferentes subsectores agrícolas.

70. Entre las comisiones regionales, la Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESPAO) continúa trabajando con asociados regionales para ayudar a elaborar políticas sociales inclusivas y mejorar las respuestas a problemas y prioridades de los jóvenes como la generación de empleo, que constituye el núcleo de los desafíos en materia de desarrollo a los que se enfrenta la región. La CESPAO también defiende la aplicación de un enfoque universal integrado basado en los derechos humanos a las políticas sociales con el objetivo de alcanzar la justicia social.

71. La Comisión Económica para África ha elaborado el Índice de Desarrollo Social de África en respuesta a las peticiones formuladas por los Estados miembros de que se creara un indicador de la exclusión social específico de África. Con este instrumento se pretende evaluar el grado de exclusión social en seis dimensiones clave del bienestar, a saber, el empleo, la productividad, la supervivencia, la salud, la educación y la vida digna. Ya se ha comenzado a aplicar de forma experimental en cinco países y se está implantando progresivamente en el resto de la región.

VI. Conclusiones y recomendaciones

72. La experiencia de los países que han conseguido reducir extraordinariamente la pobreza indica que el crecimiento económico, aunque necesario, debe complementarse con políticas sociales y ambientales que se respalden entre sí, inversiones críticas en el sector social, la agricultura y la infraestructura y un entorno internacional favorable.

73. En vista de todo ello, la Asamblea General tal vez desee considerar las siguientes recomendaciones:

a) Para erradicar la pobreza, los países en desarrollo deberían conceder prioridad a una transformación estructural de la economía que dé lugar a la industrialización, la creación de más puestos de trabajo en sectores más productivos, el aumento de los ingresos y la reducción de las modalidades precarias de empleo. El Estado debería llevar a la práctica la visión y la estrategia creando un entorno propicio para que el sector privado prospere como motor del crecimiento;

b) Los países deberían potenciar la coherencia de las políticas y la integración de los tres pilares del desarrollo sostenible para que las políticas sociales, económicas y ambientales sean más eficaces en la reducción de la pobreza y la desigualdad. En particular, las políticas sociales y macroeconómicas deberían combinarse para que la población que vive en la pobreza y los grupos vulnerables participen activamente en el crecimiento y se beneficien considerablemente de él;

c) Los países deberían garantizar que las políticas de erradicación de la pobreza estén bien coordinadas y cuenten con la participación de todos los niveles gubernamentales y agentes pertinentes, incluida la población que vive en la pobreza; sean eficientes y eficaces y se encuentren integradas en todas las políticas públicas pertinentes, como las económicas, presupuestarias, sanitarias, educativas y de capacitación; e incorporen la perspectiva de género;

d) Los países deberían esforzarse más por promover el crecimiento que genere empleo y sea inclusivo, equitativo y sostenible, lo que supone invertir en salud, educación, capacitación y protección social y garantizar que el marco de desarrollo después de 2015 esté centrado en las personas; además, se debería conceder prioridad a la protección social universal;

e) Los países deberían asegurarse de que las políticas de inclusión social promuevan la participación activa de todos los sectores de la sociedad en el mercado de trabajo, en particular las mujeres, los jóvenes, las personas con discapacidad, las personas de edad y los grupos indígenas. La inclusión activa debería englobar el acceso a una educación y atención sanitaria de calidad, a agua y energía y a recursos materiales, sociales y culturales adecuados;

f) Para reforzar la seguridad alimentaria y nutricional y facilitar el crecimiento económico, la integración regional, la creación de empleo y la inclusión social, los países deberían incrementar las inversiones en agricultura y desarrollo de la infraestructura en zonas tanto rurales como urbanas, en colaboración con el sector privado.
