



Asamblea General

Distr. general
24 de julio de 2017
Español
Original: inglés

Septuagésimo segundo período de sesiones

Tema 28 a) del programa provisional*

Desarrollo social: aplicación de los resultados de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y del vigésimo cuarto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General

Situación social en el mundo 2017: promoción de la inclusión a través de la protección social

Nota de la Secretaría

Resumen

En la presente nota se ofrece un panorama general del Informe sobre la situación social en el mundo 2017 y se exponen sus principales conclusiones y recomendaciones de política. El informe completo se difundirá como publicación de las Naciones Unidas.

* A/72/150.



I. Introducción

1. Uno de los compromisos fundamentales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible¹ es el de no dejar a nadie atrás, ver cumplidos todos los Objetivos y metas para todas las naciones y los pueblos y para todos los sectores de la sociedad, y de hacer un esfuerzo por llegar primero a los más rezagados². Sin embargo, en prácticamente todos los países, algunas personas y grupos sociales todavía tropiezan con obstáculos que impiden su plena participación en la vida social, económica y política. La exclusión social se refleja en la constante denegación de oportunidades, de acceso a los recursos, de participación y de respeto de los derechos por motivos de edad, género, raza, etnia, discapacidad, origen o situación económica u otra condición³.

2. En sus objetivos globales de erradicar la pobreza en todas sus formas y de no dejar a nadie atrás, la Agenda 2030 pone de relieve la importancia de la protección social para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La meta 1.3 del Objetivo 1 tiene por fin “Implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables”. La importancia de la protección social se reconoce también como medio de lograr progresivamente una mayor igualdad en el Objetivo 3 relativo a la salud (en particular en la meta 3.8), en el Objetivo 5 sobre la igualdad de género (en particular en la meta 5.4) y en el Objetivo 10 (en particular en la meta 10.4) sobre la reducción de la desigualdad en los países y entre ellos. Reconociendo la necesidad de redoblar las iniciativas de desarrollo dirigidas a mejorar las condiciones de vida de quienes se quedan atrás, la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo⁴ incluye un compromiso de proporcionar “sistemas y medidas de protección social para todos, fiscalmente sostenibles y apropiadas para cada país y que incluyan niveles mínimos, prestando especial atención a quienes están más por debajo del umbral de la pobreza y a los grupos vulnerables, las personas con discapacidad, los indígenas, los niños, los jóvenes y las personas de edad”⁵. El cumplimiento de este compromiso contribuirá a la realización del derecho humano a la seguridad social, consagrado en los artículos 22 y 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos⁶ y en los artículos 9 y 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁷.

3. En la presente nota, en que se analiza la contribución de la protección social a la inclusión social, se presta especial atención a la cobertura de la protección social de determinados grupos sociales, en particular los niños, los jóvenes, las personas de edad, las personas con discapacidad, los migrantes internacionales y las minorías étnicas y los pueblos indígenas. Se examinan por último cuestiones de política relacionadas con el diseño y la ejecución de programas de protección social.

¹ Resolución 70/1 de la Asamblea General.

² *Ibid.*, párr. 4.

³ Véase *Report on the World Social Situation 2016: leaving no one behind – The Imperative of Inclusive Development* (Publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.16.IV.1), donde se hace un análisis de los factores de exclusión social y de sus resultados.

⁴ Resolución 69/313 de la Asamblea General, anexo.

⁵ *Ibid.*, párr. 12.

⁶ Resolución 217 A (III) de la Asamblea General.

⁷ Véase la resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General, anexo.

II. Protección social, pobreza y desigualdad

4. Se entiende por sistemas de protección social, con inclusión de niveles mínimos, todas las medidas gubernamentales en que se ofrecen prestaciones en efectivo o en especie para garantizar la seguridad de los ingresos y el acceso a los servicios de salud⁸. Estos sistemas abarcan los planes de seguro social contributivos, la asistencia social financiada con ingresos fiscales, los programas de obras públicas y otros sistemas que aseguran un nivel básico de ingresos. Las personas efectivamente cubiertas cuando están protegidas por un seguro social o reciben prestaciones financiadas con ingresos fiscales.

5. Se han logrado progresos significativos en la creación y el fortalecimiento de los sistemas de protección social de todo el mundo. Sin embargo, la cobertura de la protección social sigue siendo desigual. Se estima que en 2016 el 45,2% de la población mundial estaba efectivamente protegida como mínimo por un programa de protección social con transferencia de efectivo. No obstante, solo el 23% de la población mundial gozaba de una cobertura de protección social amplia, que incluía la protección en caso de discapacidad, accidente laboral, prestaciones de maternidad y de desempleo, pensiones de vejez y prestaciones familiares o por hijos a cargo⁹.

6. A pesar de estos déficits, se reconoce desde hace mucho tiempo que los sistemas de protección social son instrumentos fundamentales para luchar contra la exclusión, la pobreza y la desigualdad. En la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague del 6 al 12 de marzo de 1995, los Gobiernos señalaron que la mejora de la protección social es una de las medidas fundamentales necesarias para erradicar la pobreza y reducir la vulnerabilidad¹⁰. El concepto de la protección social como instrumento clave de política para erradicar la pobreza y promover otros objetivos de desarrollo importantes cobró impulso durante la década de 2000. En respuesta a la crisis económica y financiera mundial de 2008, la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación adoptó en su primer período ordinario de sesiones, celebrado en 2009, la Iniciativa sobre un Nivel Mínimo de Protección Social como una de las nueve iniciativas conjuntas del sistema de las Naciones Unidas en situaciones de crisis¹¹. Posteriormente, la Conferencia General de la OIT aprobó la Recomendación sobre los Pisos de Protección Social, 2012 (núm. 202). Al instar a los Gobiernos a poner en práctica a nivel nacional planes y medidas apropiadas de protección social para todos, la Agenda 2030 consolida el consenso de la comunidad internacional respecto de la importancia fundamental de la protección social para el desarrollo inclusivo.

⁸ Esta definición está en consonancia con la definición de pisos de protección social que se establece en la Recomendación sobre los Pisos de Protección Social, 2012 (núm. 202), de la Organización Internacional del Trabajo.

⁹ Véase *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2017* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.17.I.7).

¹⁰ Concretamente, en el marco del Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, aprobado en la Cumbre el 12 de marzo de 1995, los Gobiernos acordaron lo siguiente:
Los planes de protección social deben tener, cuando proceda, una base legislativa y deben fortalecerse y ampliarse, según sea necesario, a fin de proteger de la pobreza a las personas que no pueden encontrar trabajo, las que no pueden trabajar por razones de enfermedad, discapacidad, edad avanzada o maternidad, o por tener que cuidar niños o parientes enfermos o de mayor edad, las familias que han perdido a uno de sus sostenes por muerte o disolución del matrimonio y a las personas que han perdido sus medios de vida a causa de desastres naturales o disturbios civiles, guerras o desplazamientos forzados.

Véase el Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.96.IV.8), cap. I, resolución I, anexo II, párr. 38.

¹¹ Véase CEB/2009/1, secc. III.

7. El acceso universal a la protección social ha demostrado revestir en efecto una importancia fundamental para proteger a las personas y a sus familias de las perturbaciones económicas y otros imprevistos y para aumentar su capacidad de encarar y superar situaciones que afectan a su bienestar. Se estima que entre 136 y 165 millones de personas más estarían viviendo en la pobreza extrema en los países de ingresos bajos y medianos si no contaran con la protección social¹². Al ayudar a los hombres y las mujeres que viven en la pobreza a mantener un equilibrio entre la satisfacción de sus necesidades urgentes y la obtención de sus medios de vida futuros, las medidas de protección social favorecen la acumulación de capital y la inversión. Cuando promueven el acceso de los niños a la atención sanitaria y la escolaridad contribuyen también a poner fin a la transmisión intergeneracional de la pobreza.

8. La protección social puede proteger el consumo en momentos de crisis económica y estabilizar así el nivel de la demanda agregada para apoyar el crecimiento económico sostenido. Es de hecho un estabilizador macroeconómico anticíclico reconocido. En este sentido, la inversión en protección social para aumentar el acceso y los niveles de prestaciones reduce la pobreza y la vulnerabilidad directamente y a través de su impacto en el crecimiento.

9. Si bien el impacto de los programas de protección social varía según su diseño, nivel de cobertura y adecuación de las transferencias, hay pruebas en todo el mundo que demuestran que también tienen la capacidad de reducir la desigualdad de los ingresos. Los programas de asistencia social financiados con ingresos fiscales han disminuido por sí solos el coeficiente de Gini en más de un 10% en países como Mauricio y Mongolia¹³. Los programas de seguro social contributivos desempeñan un papel aún más importante en los países de ingresos medianos y altos. En los países de Asia Central y Europa Oriental, por ejemplo, el coeficiente de Gini es casi un 16% inferior al que sería si no existieran planes de seguro social.

III. Cobertura de la protección social, desventaja y exclusión

10. Si bien los efectos de la protección social en la pobreza y la desigualdad de los ingresos están bien documentados, se sabe menos acerca de sus efectos en los problemas que enfrentan los grupos sociales desfavorecidos. En lo que respecta a la cobertura, datos recientes indican que algunos grupos están mejor protegidos que otros. Cabe afirmar que el avance más destacado en las últimas décadas ha sido la ampliación de las pensiones de vejez. En 2016, cerca del 68% de las personas de edad percibían una pensión¹⁴. Al mismo tiempo, solo el 28% de las personas con discapacidad grave percibían prestaciones de discapacidad, el 35% de los niños estaban abarcados por la protección social y solo el 22% de los trabajadores desempleados percibían prestaciones de desempleo¹⁵. La atención de las necesidades de estos grupos por la protección social no depende solamente de la cobertura sino también de la adecuación de las transferencias. En algunos casos, las prestaciones pueden ser insuficientes para garantizar la seguridad de los ingresos de quienes gozan de cobertura. En los siguientes apartados se destacan las lagunas en la cobertura y en la adecuación de las transferencias, al igual que los progresos alcanzados en la satisfacción de las necesidades de los siete grupos sociales analizados.

¹² Ariel Fiszbein, Ravi Kanbur y Ruslan Yemtsov, "Social protection, poverty and the post-2015 agenda", World Bank Policy Research Working Paper, núm. 6469 (Washington D.C., Banco Mundial, mayo de 2013). Las estimaciones se basan en datos de 59 países.

¹³ Según datos del World Bank Atlas of Social Protection Indicators of Resilience and Equity (ASPIRE). Se puede consultar en <http://datatopics.worldbank.org/aspire/> (consultado el 26 de junio de 2017).

¹⁴ *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2017*.

¹⁵ *Ibid.*

A. Los niños

11. La infancia es una etapa crucial en el ciclo vital en lo que respecta al desarrollo físico, cognitivo y psicológico. Las experiencias durante la primera infancia, en especial, tienen efectos para toda la vida. Sin embargo, los niños y sus familias corren un alto riesgo de pobreza. En 2016, el 19,5% de los niños en países en desarrollo vivían en hogares en situación de pobreza extrema, frente al 9,2% de los adultos¹⁶. Más de la mitad de los niños sumidos en la pobreza extrema viven en África Subsahariana y cerca del 36% en Asia Meridional. Los niños en África tienen 14 veces más probabilidades de morir antes de cumplir un año que los niños en Europa, en la mayoría de los casos por causas prevenibles¹⁷.

12. En la actualidad, 108 de los 183 países con datos suficientes otorgan prestaciones periódicas en efectivo a los niños y las familias¹⁸. En tanto que la mayoría de los países desarrollados han alcanzado un nivel universal o casi universal de cobertura de la protección social de los niños, el nivel de cobertura sigue siendo bajo en muchos países en desarrollo. En los últimos 20 años, la expansión de los programas de transferencia de efectivo financiados con ingresos fiscales ha contribuido a ampliar la cobertura de los niños y las familias en muchos de ellos. Algunos de estos programas, en particular el conocido programa Bolsa Familia en Brasil y las subvenciones de ayuda a los niños en Sudáfrica, han alcanzado una cobertura considerable. No obstante, en la mayoría de los países, los programas de transferencia de efectivo aún no han llegado a una parte significativa de la población a la que están destinados y se están ampliando gradualmente.

13. Además, las prestaciones suelen ser demasiado reducidas para garantizar la seguridad de los ingresos de los niños y sus familias. El gasto público destinado a las prestaciones de protección social orientadas a satisfacer las necesidades de los niños es generalmente bajo. Los Gobiernos asignaron en promedio el 0,4% del producto interno bruto (PIB), o el 7,4% del total de los gastos en protección social (excluidos los gastos en salud), a las prestaciones para los niños y las familias en 2010 y 2011, en tanto que la proporción del PIB estuvo entre el 2,2% en Europa Occidental y el 0,2% en África y en Asia y el Pacífico¹⁹.

14. Hay numerosos datos que demuestran que, si se diseñan, se aplican y se financian de forma adecuada, las políticas de protección social pueden ayudar a reducir la pobreza y contribuir a alcanzar resultados concretos que son fundamentales para el desarrollo del niño. Se necesitan más recursos para asegurar una cobertura adecuada para los niños y sus familias.

B. Los jóvenes

15. Los jóvenes (de 15 a 24 años) sufren importantes transiciones que los marcan para toda la vida. Durante la juventud muchos pasan de la escuela al mundo laboral, comienzan a participar en la actividad política y forman sus propias familias. La transición a la edad adulta ofrece grandes oportunidades para los jóvenes, pero

¹⁶ Banco Mundial y UNICEF, “Ending extreme poverty: a focus on children”, nota informativa, octubre de 2016. Se puede consultar en: www.unicef.org/publications/files/Ending_Extreme_Poverty_A_Focus_on_Children_Oct_2016.pdf.

¹⁷ Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población, “World Population Prospects: The 2017 Revision – Key Findings and Advance Tables”, documento de trabajo núm. ESA/P/WP/248 (2017).

¹⁸ 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).

¹⁹ *Ibid.*

también conlleva riesgos importantes. En el mercado de trabajo, la tasa de desempleo juvenil, estimada en 13,1% en 2016, equivale al doble de la tasa total de desempleo, estimada en 5,8% en el 2017²⁰. Incluso cuando encuentran empleo, la proporción de jóvenes en empleos vulnerables, generalmente en el sector informal o con contratos temporales u otros contratos atípicos porque no pueden encontrar empleos más seguros y a largo plazo, es excesiva. Además, hay cada vez más jóvenes que no están en el mercado de trabajo ni en el sistema educativo. Según datos de un estudio realizado en 28 países, aproximadamente el 25% de la población de entre 15 y 29 años no tenía empleo ni estudiaba o recibía formación en 2015²¹.

16. La creación de un entorno social y económico que permita que los jóvenes prosperen en la edad adulta es fundamental para promover su inclusión. Cuando no hay vías de acceso al trabajo decente, la protección social desempeña un papel importante para hacer frente al riesgo de exclusión en este momento decisivo del ciclo vital. Lamentablemente, muchos jóvenes, en particular los que viven en países de bajos ingresos, no están protegidos por ningún tipo de sistema de protección social.

17. Aunque son pocos los planes que excluyen formalmente a los jóvenes, sus desventajas socioeconómicas dificultan su cobertura. El diseño y la aplicación de las políticas suelen crear barreras *de facto* que dejan a los jóvenes sin cobertura. Es significativo que muchos de los planes de protección social al alcance de los jóvenes sean contributivos. Sin embargo, en razón de su edad y de su alto nivel de participación en la economía informal, los jóvenes tienen trayectorias laborales más cortas en el ámbito formal que los adultos y han aportado menos a los planes contributivos. En lo que respecta a la protección contra el desempleo, solo 20 de 201 países conceden prestaciones de desempleo a quienes buscan empleo por primera vez²². En Europa, los períodos mínimos de aportación oscilan entre 4 y 24 meses. Los jóvenes necesitados pueden acceder, cuando estos existen, a planes financiados con ingresos fiscales, por ejemplo subsidios de desempleo, ingresos mínimos, prestaciones relacionadas con la vivienda, como los subsidios de alquiler, y a la atención de la salud. Sin embargo, con frecuencia no pueden percibir las prestaciones en efectivo destinadas a los niños y las familias, ya sea en razón de su edad, dado que muchas de esas prestaciones no están disponibles para los mayores de 18 años, o porque ya no viven con sus padres.

18. La falta de inversiones en los jóvenes, por ejemplo, la limitación del acceso al seguro de desempleo para los que buscan empleo por primera vez o la limitación del acceso a la atención de la salud a los empleados en el sector formal, puede tener consecuencias económicas a largo plazo. Los jóvenes excluidos no solo sufren a causa de la pobreza sino que pierden también oportunidades de formación y de desarrollo de aptitudes que pueden ampliarse mediante la protección social. Además, los padres jóvenes que son pobres no pueden invertir en la salud y la educación de sus hijos. Las privaciones que se sufren al nacer y durante la infancia suelen llevar a la pobreza también en la edad adulta y perpetuar así el círculo vicioso de la pobreza intergeneracional.

²⁰ Organización Internacional del Trabajo, *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo: Tendencias 2017* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2017).

²¹ Organización Internacional del Trabajo, *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo 2016: Tendencias entre los jóvenes* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2016).

²² *Informe mundial sobre la protección social, 2014-2015*.

C. Las personas de edad

19. Se prevé que el número de personas de 60 años o más se duplique entre 2015 y 2050, de 906 millones a 2.080 millones en 2050²³. A medida que aumenta la proporción de personas de edad en todo el mundo se hará más urgente la necesidad de garantizar la seguridad de sus ingresos. En los países con planes amplios de protección social, las personas de edad pueden depender al menos en parte de las pensiones para satisfacer sus necesidades. Pero en muchos países en desarrollo, una gran cantidad de personas de edad no reciben ningún tipo de apoyo estatal y hacen frente a una grave inseguridad económica y social.

20. Las pensiones de vejez representan más de la mitad del gasto público total en protección social (excluidos los gastos en salud), o el 3,3% del PIB, en todo el mundo²⁴. Si bien el 68% de las personas en todo el mundo percibían una pensión en 2016, hay grandes disparidades regionales en la cobertura. Solo el 10% de las personas por encima de la edad de jubilación percibían una pensión en Oceanía, con exclusión de Australia y Nueva Zelanda, y el 22% en África Subsahariana²⁵. Aunque la cobertura efectiva de las pensiones sigue siendo insuficiente, se han logrado rápidos avances en el último decenio. El número de países en los que más del 90% de las personas de edad percibían una pensión aumentó del 34% en 2000 al 45% entre 2010 y 2012²⁶. La cobertura sigue siendo más baja entre las mujeres de edad que entre los hombres de edad en todas las regiones, debido a que generalmente viven más que los hombres y a las desventajas que enfrentan a lo largo de sus vidas, en especial en el mercado de trabajo.

21. La mayoría de los países que dependen exclusivamente de los planes de pensiones contributivas para garantizar la seguridad de los ingresos de las personas de edad no logran una cobertura universal, principalmente porque rara vez incluyen a los trabajadores del sector informal. En los países en desarrollo, la introducción o la ampliación de pensiones financiadas con ingresos fiscales (sociales), que por lo general se adoptan en combinación con pensiones contributivas, ha ayudado a ampliar la cobertura en los últimos decenios. Sin embargo, cuando las pensiones sociales están destinadas a personas de edad que viven en la pobreza, los planes de pensiones suelen dejar lagunas considerables en la cobertura, en particular un “vacío intermedio” que incluye a las personas de edad que no viven en la pobreza pero que podrían caer en ella.

22. Entre las personas de edad que disfrutan de cobertura, la cuantía de las pensiones no suele ser suficiente. En los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), las pensiones contributivas sustituyen, en promedio, el 63% de los ingresos anteriores a la jubilación²⁷. Las tasas de sustitución son de apenas 28% en México y en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Si bien las transferencias provenientes de las pensiones financiadas con ingresos fiscales son generalmente inferiores a las de las pensiones contributivas, las primeras benefician a un mayor número de personas que viven en la pobreza y desempeñan en consecuencia una función redistributiva más importante.

23. La satisfacción de las necesidades de un número cada vez mayor de personas de edad será esencial para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible. A medida que aumenta la proporción de personas de edad, los Gobiernos tendrán que encontrar un

²³ The 2017 Revision of World Population Prospects. Los datos se pueden consultar en <https://esa.un.org/unpd/wpp/> (consultado el 28 de junio de 2017).

²⁴ *Informe mundial sobre la protección social, 2014-2015*.

²⁵ *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2017*.

²⁶ *Informe mundial sobre la protección social, 2014-2015*.

²⁷ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, *Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 Indicators* (París, 2015).

equilibrio apropiado entre la suficiencia de las prestaciones y la sostenibilidad a largo plazo de los planes de pensiones. Las pensiones muy generosas pueden no ser sostenibles, pero los planes de pensiones inadecuados o con financiación insuficiente pondrán en peligro el bienestar de las personas de edad y su participación en la vida social. Pueden también afectar su confianza en el Estado y dar por resultado que no estén igualmente dispuestos a pagar los impuestos y las aportaciones necesarias para garantizar la seguridad de los ingresos en la vejez.

D. Las personas con discapacidad

24. Se estima que el 15% de la población mundial vive con discapacidad²⁸. Las personas con discapacidad tienen menos acceso a la educación, peor salud y menor participación en el mercado de trabajo que las personas sin discapacidad. Estas desventajas, sumadas al elevado costo de la vida con discapacidad, que abarca los costos relacionados con el tratamiento médico y la rehabilitación, el transporte y la tecnología de apoyo, aumentan el riesgo de pobreza de las personas con discapacidad y de sus familias. Si bien las deficiencias físicas o mentales pueden causar algunas limitaciones, los datos existentes apuntan a que las personas con discapacidad hacen frente constantemente a obstáculos a la accesibilidad y a actitudes que dificultan su acceso a oportunidades, recursos, participación y derechos.

25. Los sistemas de protección social de casi todos los países incluyen disposiciones relativas a las personas con discapacidad en edad de trabajar. Si bien 81 países les ofrecen únicamente planes de seguro social contributivos, 87 tienen una combinación de planes contributivos y financiados con ingresos fiscales, en su mayoría supeditados a la comprobación de los medios de vida²⁹. No obstante, hay lagunas considerables en la cobertura efectiva. Incluso en los países de la OCDE, más del 20% de las personas con discapacidad no recibían ningún beneficio estatal ni estaban empleadas a fines de la década de 2000³⁰.

26. Además, las prestaciones suelen ser insuficientes. Según información de 29 países en desarrollo, la cuantía de las prestaciones equivale generalmente a menos del 15% del PIB per cápita de cada país. La proporción del PIB per cápita destinado a las prestaciones está entre el 51% en Uzbekistán y el 35% en Brasil y menos del 5% en China y la India³¹. Las grandes diferencias en la cobertura y en la cuantía de las prestaciones denotan principalmente diferencias en el diseño y en la implementación de los programas. No reflejan necesariamente distintos niveles de discapacidad en los países ni diferentes necesidades entre las personas con discapacidad.

27. Es evidente que la protección social es solo uno de los instrumentos de política necesarios para prestar apoyo a las personas con discapacidad. En general, ayudan a que las personas con discapacidad y sus familias satisfagan sus necesidades básicas. Sin embargo, cuando los planes se diseñan basándose en la percepción de que las personas con discapacidad son incapaces y dependen de otros, pueden incidir negativamente en su participación en la sociedad. Por ejemplo, cuando las condiciones para percibir una prestación de discapacidad depende de la capacidad para trabajar se perpetúa la dependencia y se refuerzan los estereotipos. Un enfoque

²⁸ Organización Mundial de la Salud y Banco Mundial, *Informe mundial sobre la discapacidad* (Ginebra, OMS, 2011).

²⁹ Informe mundial sobre la protección social, 2014-2015.

³⁰ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers – A Synthesis of Findings Across OECD Countries* (París, 2010). Los mecanismos de financiamiento de estas prestaciones pueden variar según el país.

³¹ Development Pathways, Disability Benefits Scheme Database. Se puede consultar en www.developmentpathways.co.uk/resources/disability-benefits-scheme-database (consultado el 2 de junio de 2017).

de la protección social basado en los derechos exige que se empodere a los beneficiarios y se garantice un ingreso básico a todas las personas independientemente de las circunstancias. Esto es especialmente pertinente en el contexto de la promoción de la participación y el empoderamiento de las personas con discapacidad.

E. Migrantes internacionales

28. Si bien la migración internacional no es un fenómeno nuevo, cada vez son más las personas que eligen o se ven obligadas a migrar. En 2015 había 244 millones de migrantes internacionales en todo el mundo, incluidos más de 21 millones de refugiados y 3 millones de solicitantes de asilo³². La migración es una estrategia bien establecida para encarar el riesgo. Tradicionalmente, las personas y las familias se han desplazado, y se siguen desplazando, para hacer frente a los efectos del desempleo, la pobreza, el cambio climático, la guerra o las enfermedades. Sin embargo, el desplazamiento conlleva riesgos y rara vez está garantizada la migración al país de elección. Debido al idioma y otras barreras sociales que limitan la participación de los migrantes, es posible que se vean en desventaja en el país de destino y resulten más vulnerables a la pobreza y la exclusión social. Además, las leyes y reglamentos de los países de acogida suelen tratar a los migrantes de maneras que violan sus derechos humanos fundamentales.

29. En los países de destino, las posibilidades de los migrantes de acceder a la protección social depende de su condición. Los que han adquirido la nacionalidad de su país de residencia gozan prácticamente de los mismos derechos que los nacidos en el país. Los migrantes extranjeros admitidos en un país con permisos de residencia y trabajo a largo plazo (de un año o más) suelen tener acceso a la protección social en las mismas condiciones que los nacionales, pero solo tras haber residido o trabajado en el país durante cierto tiempo³³. Dado que para acceder a la mayoría de las medidas de protección social se requiere un período mínimo de trabajo o residencia, los derechos de los migrantes temporales están generalmente restringidos.

30. En lo que respecta a los migrantes en situación irregular, los Gobiernos se esfuerzan por lograr un equilibrio entre reducir lo que perciben como incentivos para la migración irregular y asegurar la protección de los derechos humanos de los migrantes en esa situación. En la práctica, rara vez está incluida la igualdad en el acceso a la protección social entre sus derechos. En la mayoría de los países sobre los que se dispone de información, los migrantes en situación irregular tienen acceso a la asistencia sanitaria de emergencia, por ley o de hecho, y a prestaciones limitadas de indemnización en caso de accidente. Rara vez tienen acceso a programas de asistencia social financiados con ingresos fiscales además de la asistencia sanitaria.

31. Los migrantes pueden perder sus derechos cuando abandonan su país de origen si las prestaciones de protección social no son transferibles entre países. Para establecer una transferibilidad adecuada no solo es necesario asegurar que las

³² Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población, "Trends in the International Migrant Stock: The 2015 Revision" (diciembre de 2015) (POP/DB/MIG/Stock/Rev.2015). Puede consultarse en <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates15.shtml>.

³³ En los países donde se conceden permisos de residencia permanente, por ejemplo, los inmigrantes tienen acceso prácticamente total a la protección social solo una vez que hayan transcurrido de dos a cinco años desde la obtención de la residencia permanente, pese a que realizan aportaciones a los regímenes de desempleo y de pensiones, entre otros, desde el momento de su admisión en el país de acogida.

prestaciones acumuladas en un país se paguen en otro sino también calcular esas prestaciones sobre la base de todo el período de aportación de una persona en todos los países en que ha hecho aportaciones. Un número significativo de países han negociado acuerdos bilaterales y multilaterales a fin de garantizar la transferibilidad adecuada de los derechos a una prestación. Sin embargo, todavía hay muchas deficiencias. La mayoría de los acuerdos abarcan prestaciones contributivas a largo plazo, principalmente pensiones de vejez. Es menos frecuente que las prestaciones de asistencia sanitaria estén abarcadas por esos acuerdos, aunque sean contributivas, y rara vez se pueden transferir las prestaciones financiadas con ingresos fiscales.

32. Se estima que en 2000 solo el 23% de todos los migrantes internacionales estaban legalmente cubiertos por programas de protección social en sus países de destino y gozaban de una transferibilidad adecuada de las prestaciones³⁴. Sin embargo, es probable que la cobertura efectiva de los migrantes sea muy inferior a su cobertura legal a causa de los múltiples obstáculos administrativos, sociales y culturales a que hacen frente. Los datos disponibles ponen de manifiesto discrepancias frecuentes entre la ley y la práctica. A pesar de que el riesgo de pobreza de los migrantes es mayor que el de los nacionales, tienen menos probabilidades de recibir prestaciones de protección social en la mayoría de los países de acogida sobre los que existen datos y, si las reciben, son considerablemente inferiores³⁵.

F. Minorías étnicas y pueblos indígenas

33. Los pueblos indígenas y los miembros de las minorías étnicas están expuestos generalmente a un riesgo de pobreza considerablemente mayor que la mayoría de la población. Hacen frente al mismo tiempo a enormes desventajas en el acceso a la salud, la educación y el empleo³⁶. El origen de estas desventajas está en el legado histórico de la colonización, la esclavitud y el despojo de tierras, territorios y recursos. En muchos países, la discriminación contra estos grupos sigue afectando su participación³⁷. Además, los pueblos indígenas y las minorías étnicas suelen vivir en zonas rurales y remotas que cuentan con infraestructura deficiente y servicios de mala calidad o inexistentes. En las zonas urbanas, la segregación residencial en función de divisiones étnicas también ha contribuido a la marginalización de las minorías.

34. En los últimos años, muchos países han adoptado medidas destinadas a aumentar la cobertura de la protección social para los pueblos indígenas y las minorías étnicas, generalmente mediante planes financiados con ingresos fiscales. Los datos de varios países de América Latina indican que, por ejemplo, las personas indígenas suelen estar sobrerrepresentadas entre los beneficiarios de planes de transferencias de efectivo condicionadas³⁸. Sin embargo, no resulta claro si esos planes están logrando sus objetivos de reducir la pobreza y aumentar la acumulación

³⁴ Johanna Avato, Johannes Koettl y Rachel Sabates-Wheeler, "Definitions, good practices and global estimates on the status of social protection for international migrants", documento de debate sobre la protección social N.º. 0909 (Washington D.C., Banco Mundial, mayo de 2009).

³⁵ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, *Perspectivas de la Migración Internacional 2013* (París).

³⁶ *Report on the World Social Situation 2016* (véase la nota 3).

³⁷ *Ibíd.*

³⁸ Véase, por ejemplo, Gillette Hall y otros (de próxima publicación), "Conditional cash transfers in Peru: is there evidence of program impact?" documento de trabajo del Programa Mundial de Desarrollo Humano (Washington D.C., Universidad de Georgetown, de próxima publicación); y Andrés Ham, "The impact of conditional cash transfers on educational inequality of opportunity", *Latin American Research Review*, vol. 49, núm. 3.

de capital humano. Según indican estudios realizados en la misma región, han tenido efectos positivos en la matriculación escolar e incluso en el nivel de educación de los niños indígenas y pertenecientes a minorías. No obstante, la información disponible sobre los efectos en la salud es contradictoria³⁹. En lo que respecta a la pobreza, otros estudios sugieren que, hasta el momento, esos planes han tenido escaso efecto en la diferencia de ingresos. En algunos casos, el volumen de las transferencias ha sido demasiado escaso para lograr un cambio importante en lo que respecta a los niveles de pobreza⁴⁰.

35. Los programas de protección social beneficiarán a los pueblos indígenas y las minorías étnicas dependiendo de la manera en que atiendan las necesidades de estos grupos y den respuesta a los problemas que afrontan. Estos problemas son tangibles (por ejemplo, el aislamiento geográfico, la infraestructura social deficiente y la falta de información en las lenguas indígenas) e intangibles (por ejemplo, la discriminación).

IV. ¿Qué factores impulsan la exclusión de la protección social?

36. Incluso en países donde la protección social está garantizada por ley, en la realidad no todos los sectores de la población gozan de este beneficio. Las lagunas en la cobertura, las prestaciones insuficientes y los obstáculos al acceso que perjudican a algunos grupos sociales más que a otros constituyen un desafío para la eficacia de la protección social en lo que hace a reducir las desigualdades y promover la inclusión.

37. Por un lado, las lagunas en el acceso no son más que un resultado de los factores que impulsan la desventaja y la exclusión. Es decir, del trato de las personas basado en prejuicios sobre sus características o su identidad, que da lugar a relaciones de poder desiguales y puede impedir que algunos grupos tengan acceso a la protección social y a otros bienes y servicios públicos. Los miembros de los grupos desfavorecidos suelen tener una influencia limitada en la toma de decisiones en sus comunidades y hogares. Esto se aplica a todos los grupos sociales analizados en esta nota y aún más a otros grupos sociales sobre los que hay menos datos, como las personas sin hogar, los desplazados internos y las personas institucionalizadas. En todos los grupos analizados, las mujeres también están sobrerrepresentadas en la población con acceso parcial o sin acceso a la protección social. Se han logrado avances en la cobertura de algunos de los grupos sociales tradicionalmente desfavorecidos, como se describe en la presente nota, y se han derogado muchas de las leyes que restringían formalmente el acceso a la protección social y los servicios públicos de algunos grupos de la población. No obstante, la discriminación sigue reforzando algunos de los obstáculos que enfrentan estos grupos.

38. Por otra parte, las desventajas socioeconómicas pueden menoscabar la cobertura de la protección social, incluso en países que ya no imponen obstáculos

³⁹ Esteban J. Quiñones y Shalini Roy, “The impact of conditional cash transfer programs on indigenous households in Latin America: evidence from PROGRESA in Mexico”, documento de debate del IFPRI núm. 01511 (Washington D.C., Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias, febrero de 2016).

⁴⁰ Maynor Cabrera, Nora Lustig e Hilcías E. Morán, “Fiscal policy, inequality and the ethnic divide in Guatemala”, Documento de trabajo del CGD núm. 397 (Washington D.C., Centro para el Desarrollo Global, marzo de 2015). Véase también Nora Lustig, “Fiscal policy and ethnic-racial inequality in Bolivia, Brazil, Guatemala and Uruguay”, documento de trabajo de Compromiso con la Equidad (CEQ) núm. 22 (Nueva Orleans, Luisiana, Centro para las Políticas y la Investigación Interamericana, Universidad de Tulane, enero de 2015).

formales al acceso e independientemente de la persistencia de conductas discriminatorias. En el mercado de trabajo, los pueblos indígenas, la remuneración de los miembros de las minorías étnicas, los migrantes, las personas con discapacidad y los jóvenes es inferior a la del resto de la población, al igual que las mujeres, y trabajan con más frecuencia en puestos vulnerables, por lo general en el sector informal, donde no hay prácticamente ninguna protección social. La desventaja espacial también obstaculiza el acceso a la protección social en algunos grupos, incluidos los pueblos indígenas y los miembros de las minorías étnicas.

39. Por último, la elaboración y la aplicación de las políticas son importantes en lo que hace a mantener la protección social fuera del alcance de algunas personas o, en su defecto, de otorgar a quienes se han quedado atrás la oportunidad de participar. No cabe duda de que la disponibilidad de la protección social no garantiza por sí sola que se satisfagan las necesidades de los grupos desfavorecidos. Los efectos de la protección social en los factores y los síntomas de la exclusión social dependen de las medidas específicas adoptadas y de la manera en la que se ponen en práctica.

V. Protección social inclusiva: consecuencias normativas

A. Formulación y aplicación de las políticas

40. No cabe duda de que la disponibilidad es la primera condición y la más básica para que los sistemas de protección social proporcionen seguridad de los ingresos y respondan al problema de la exclusión. Como sistema, la protección social debería consistir en un conjunto de planes destinados a satisfacer distintas necesidades. Debido a que el derecho a una prestación en el marco de los planes contributivos depende del pago de aportaciones y al hecho de que es posible que no todos los miembros de la sociedad puedan pagar esas aportaciones, los sistemas de protección social inclusivos deben ofrecer un conjunto mínimo de planes financiados con ingresos fiscales. Es difícil que pueda hacerse realidad el derecho a la protección social para todos si no está al alcance de los más rezagados.

41. En los últimos años, muchos países de bajos ingresos han hecho grandes avances en la ampliación del acceso a la protección social, principalmente a través de planes de asistencia social. Si bien algunos de estos planes se basan en marcos jurídicos sólidos, otros se aplican en forma de programas de redes de seguridad social a pequeña escala y generalmente temporales. Aunque pueden ayudar a atender necesidades a corto plazo, la mayoría de esos programas dejan a los participantes igualmente vulnerables a las crisis futuras. En la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, los Gobiernos estuvieron de acuerdo en que los sistemas de protección social debían tener una base legislativa⁴¹. De hecho, para que estén disponibles en forma duradera es necesario que haya marcos jurídicos e institucionales sólidos, al igual que estrategias a largo plazo. De no ser así, correría peligro la sostenibilidad fiscal y política de los programas de protección social.

42. La segunda condición para lograr la inclusividad de los sistemas de protección social es la accesibilidad. La protección social debe estar al alcance de todos sin discriminación alguna⁴². En cuanto a la elegibilidad, los regímenes universales de protección social tienen más posibilidades de garantizar la no discriminación, dado que los que existen están al alcance de todos sin condiciones. Aunque es frecuente centrar la atención en grupos determinados a fin de llegar a las personas y los grupos más necesitados, los regímenes con objetivos bien definidos requieren una

⁴¹ Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, párr. 38.

⁴² Véase el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aprobado por la Asamblea General el 16 de diciembre de 1966.

capacidad administrativa de alto nivel. Para supeditar las prestaciones a la comprobación de los medios de vida se necesitan encuestas complejas a nivel metodológico y gastos de administración considerables. La selección de grupos sociales específicos suele ser menos compleja, aunque hay excepciones, como por ejemplo las evaluaciones de la discapacidad, que exigen una capacidad considerable en los sectores de la salud y de las obras sociales. Dado que el cálculo preciso de los ingresos y el consumo es difícil y costoso, los Gobiernos en los países en desarrollo utilizan indicadores estrechamente vinculados a los ingresos, por ejemplo las condiciones de vivienda y la propiedad de una variedad de bienes, como parámetros indirectos a fin de identificar las personas que viven en la pobreza y ampliar la cobertura. Los datos disponibles indican que estas comprobaciones indirectas de los medios de vida tienen resultados ligeramente mejores en la cobertura del sector de la población al que están destinados que los regímenes tradicionales supeditados a la comprobación de los medios de vida. Sin embargo, muchos posibles beneficiarios siguen excluidos⁴³.

43. Esta conclusión no descarta sistemáticamente la necesidad de adoptar medidas dirigidas a grupos específicos de la población con el fin de abordar las condiciones concretas a que hacen frente. Incluso dentro de un marco normativo basado en la universalidad, determinados sectores de la población tendrán más dificultades que otros para superar la pobreza y la exclusión social. Podría resultar necesario adoptar medidas complementarias selectivas o especiales, incluso temporalmente, para superar esas dificultades. En la práctica, los sistemas de protección social rara vez se basan en enfoques puramente universales o puramente selectivos. Algunas medidas son universales, mientras que otras están dirigidas a grupos que necesitan un apoyo especial y a los que no es fácil llegar con medidas universales. Ambos tipos de gastos se pueden justificar dependiendo de la situación de cada país. Sin embargo, no se debe plantear la selección de grupos determinados como medida de ahorro, ya que requiere una gran capacidad administrativa que puede no estar al alcance de todos los países. También es preciso prestar atención a las medidas destinadas a asegurar que los requisitos de elegibilidad sean objetivos y transparentes, y evitar la estigmatización de los beneficiarios.

44. En lo que respecta a la aplicación de las políticas, los procedimientos de registro y la forma en que se realizan los pagos también afectan el acceso. En general, el riesgo de una cobertura insuficiente es mayor cuando los sistemas de registro exigen a los posibles beneficiarios demasiados requisitos de información y documentación justificativa. Las personas con discapacidad, las minorías étnicas, los migrantes y los miembros de otros grupos desfavorecidos resultan más beneficiados con sistemas de registro sencillos y racionalizados. En el caso de los planes que requieren pruebas de identidad, es preciso adoptar medidas para mejorar el registro civil y garantizar que los que a menudo han sido “invisibles” se incluyan en las estadísticas oficiales con el fin de sentar las bases de un sistema en el que los ciudadanos puedan reclamar su derecho a la seguridad social. Algunos factores, como la distancia a los centros de registro y los lugares de pago, sumados a largas filas e infraestructuras deficientes, pueden constituir obstáculos adicionales para el acceso, en especial para las personas con discapacidad. En el caso de los planes

⁴³ Para un análisis más a fondo de la selección basada en la comprobación de los medios de vida, véase Caitlin Brown, Martin Ravallion y Dominique van de Walle, “A poor means test? econometric targeting in Africa”, documento de trabajo de NBER núm. 22919 (Cambridge, Massachusetts, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, diciembre de 2016). Véase también Stephen Kidd, Bjorn Gelders y Diloá Bailey-Athias, “Exclusion by design: an assessment of the effectiveness of the proxy means test poverty targeting mechanism”, documento de trabajo de la Extensión de Seguridad Social (ESS) núm. 56 (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, Departamento de Protección Social, 2017). Puede consultarse en <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=54248>.

basados en el censo, la falta de empadronamiento en las zonas inseguras y remotas y el registro poco frecuente también constituyen obstáculos importantes al acceso. En este sentido, las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones pueden contribuir a reducir estos obstáculos si el acceso a estas tecnologías es suficiente y está al alcance de todos. Por último, la falta de información es un gran obstáculo para el acceso a la protección social y es en sí un síntoma de exclusión social. Muchos no se benefician de los programas de protección social porque no saben que existen o que reúnen las condiciones para acceder a ellos. Es posible que no entiendan cómo funciona el proceso de presentación de solicitudes, en qué consiste el cumplimiento o cómo acceder a las prestaciones. A este respecto, es particularmente importante adaptar las campañas de información pública a las necesidades de los posibles solicitantes.

45. La tercera condición para lograr la inclusividad de los sistemas de protección social es la adecuación. El monto o la duración de las prestaciones es con frecuencia insuficiente para garantizar un nivel de vida adecuado y el acceso a los servicios de salud. Si bien la adecuación de las prestaciones debe definirse a nivel nacional, la recomendación núm. 202 de la OIT (párr. 8 b)) dispone que se debe tener debidamente en cuenta el principio que indica que “la seguridad básica del ingreso debería permitir vivir con dignidad” y debe ser suficiente para proporcionar acceso a “un conjunto de bienes y servicios necesarios” determinados por los umbrales nacionales de pobreza u otros umbrales de ingresos. Para que los sistemas de protección social influyan de manera significativa en la inclusión, se necesita un compromiso fiscal claro.

B. Asequibilidad de la protección social

46. Aunque los sistemas de protección social deben variar dependiendo de los contextos específicos de los países, las investigaciones realizadas han indicado cuál es el costo de establecer un nivel mínimo de protección social. En un estudio reciente sobre 20 países de Asia, se estimó que el promedio ponderado del costo de subsanar las lagunas de la protección social y garantizar el acceso a la salud para las personas de todas las edades y una seguridad básica de los ingresos durante la infancia, la edad adulta y la vejez se situaba entre el 3,0% y el 5,2% del PIB⁴⁴. Una serie de estudios efectuados por la OIT para un grupo determinado de países de ingresos bajos y medianos bajos de África Subsahariana y Asia han demostrado que el costo bruto inicial de un conjunto de medidas de protección social estaría entre el 2,2% y el 5,7% del PIB por año en 2010⁴⁵. Para los sistemas más amplios se necesitan niveles más elevados de inversión. Los países de la OCDE, por ejemplo, gastan actualmente el 12,4% del PIB en protección social, que incluye el seguro social y los impuestos generales, pero no los servicios de salud⁴⁶.

47. Un factor esencial que falta en muchos países para establecer programas eficaces de protección social es la financiación sostenible. Si bien el margen fiscal ha aumentado en los últimos diez años en la mayoría de los países en desarrollo, entre ellos muchos de África Subsahariana, queda mucho por hacer para movilizar los recursos nacionales y optimizar el gasto público. Tras calcular que la inversión

⁴⁴ Michael Cichon y David Cichon, “Financing of social protection for informal sector workers in Asia: challenges and opportunities”, en *Social Protection for Informal Workers in Asia*, Sri Wening Handayani ed. (Manila, Banco Asiático de Desarrollo, 2016). Págs. 63 a 119.

⁴⁵ Organización Internacional del Trabajo, *Extending Social Security to All: A Guide through Challenges and Options* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2010).

⁴⁶ Datos procedentes de la Base de Datos de Gastos Sociales de la OCDE (SOCX). Puede consultarse en https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG (consultado el 23 de mayo de 2017).

necesaria para subsanar las lagunas en los niveles mínimos de protección social de alrededor de 100 países no superaría el 5% del PIB, los investigadores consideran que esas lagunas se podrían cubrir a través de medidas destinadas a aumentar el cumplimiento de las obligaciones fiscales o reasignar recursos hasta 2030⁴⁷. Sin embargo, no menos de 13 países tienen lagunas más grandes y necesitarían en consecuencia una ayuda considerable de la comunidad internacional para subsanarlas. Aunque los gastos periódicos de los niveles mínimos de protección social son asequibles en la mayoría de los países en desarrollo, muchos necesitarían apoyo para poner en marcha un sistema nacional de protección social. Es necesario asignar más recursos de donantes a crear capacidad a fin de ayudar a los países a diseñar y poner en práctica sistemas eficaces.

48. Los países deben tener prevista la forma de poner en marcha y financiar niveles mínimos de protección social a fin de garantizar que la financiación esté disponible durante los períodos de auge y de desaceleración del ciclo económico. Los gastos en protección social suelen aumentar durante los períodos de desaceleración de la economía cuando disminuyen los recursos disponibles, de manera que la financiación debe ser anticíclica. En el caso de algunos países, la creación de fondos fiscales de reserva específicos ha sido una buena estrategia para establecer una financiación anticíclica. Esta ha sido una elección especialmente popular entre los países exportadores de productos básicos, aunque estos sistemas deben estar bien diseñados para hacer frente a las fluctuaciones de los precios de los productos básicos. Habida cuenta de los bajos precios de los productos básicos, en la actualidad sería difícil crear un fondo de reserva mediante este mecanismo.

49. Es importante señalar que países con niveles similares de ingresos actúan con una discreción considerable en lo que respecta a los gastos públicos y la proporción de los recursos estatales destinados al gasto social. Por ejemplo, en 2010 Brasil gastó más del 15% del PIB en la protección social, con exclusión de la asistencia sanitaria, mientras que Guatemala gastó el 3,1% en 2011 y Honduras menos del 1% en 2010⁴⁸. La voluntad política es un factor fundamental para asegurar la financiación suficiente y sostenida de los sistemas de protección social. En general, los países que han logrado reducir la pobreza y mejorar las condiciones sociales en gran escala invirtieron en políticas amplias de protección social basadas en derechos y que benefician a la mayoría de la población. Es importante lograr un consenso sobre las reformas, en particular entre los ministerios gubernamentales y entre las distintas partes interesadas.

50. En lo que respecta a la movilización de recursos, en la Agenda de Acción de Addis Abeba (párr. 22) se incluyó el compromiso de aumentar los ingresos internos principalmente mediante sistemas impositivos modernizados y progresivos y mejores políticas fiscales. El alcance de la redistribución depende del grado de progresividad del sistema tributario (los impuestos sobre la renta y la propiedad suelen ser progresivos, mientras que los impuestos indirectos son en general regresivos) y de la naturaleza de las prestaciones distribuidas sobre la base de las elecciones del público sobre el gasto. Un sistema tributario regresivo puede anular los efectos positivos de los programas de protección social en la reducción de la pobreza. Por ejemplo, un estudio de 28 países de ingresos bajos y medianos desveló que en cinco países el número de casos de pobreza extrema era mayor una vez

⁴⁷ Mira Bierbaum y otros, *Índice para los pisos de protección social: Cómo seguir la puesta en práctica de las políticas nacionales para la protección social*, documento de debate (Berlín, Friedrich-Ebert-Stiftung, marzo de 2016). Puede consultarse en <http://library.fes.de/pdf-files/iez/12919.pdf>.

⁴⁸ *Informe mundial sobre la protección social 2014-2015*, cuadro B.12.

descontados los impuestos y las transferencias⁴⁹. Además, en los 28 países, algunas personas que vivían en la pobreza eran contribuyentes fiscales netos, es decir, que la suma de impuestos que pagaban era mayor que los montos que recibían por las transferencias, y el resultado era en consecuencia que se empobrecían a causa del sistema.

51. Por último, es necesario garantizar el acceso universal a la protección social básica, junto con el acceso a los servicios sociales, para romper el ciclo intergeneracional de la pobreza y promover la inclusión. Sin embargo, la protección social tendrá un impacto limitado en estos males sociales a menos si no se complementa con medidas más amplias que aborden el acceso a los recursos y su redistribución. Un entorno normativo propicio para la inclusión exige, por ejemplo, políticas macroeconómicas orientadas a promover el crecimiento económico inclusivo y la creación de puestos de trabajo decente para todos. A fin de lograr la inclusión social, también es esencial que las mujeres y los hombres pobres tengan acceso a la tierra, el crédito y otros recursos productivos, la vivienda, la equidad en los derechos de sucesión, la plena capacidad jurídica y la justicia.

⁴⁹ Nora Lustig, “Fiscal policy, income redistribution and poverty reduction in low and middle income countries”, documento de trabajo de Compromiso con la Equidad (CEQ) núm. 54 (Nueva Orleans, Luisiana, Instituto CEQ, Universidad de Tulane, enero de 2017).