



Asamblea General

Distr. general
21 de julio de 2020
Español
Original: inglés

Septuagésimo quinto período de sesiones

Tema 26 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

Informe del Secretario General

Resumen

En este informe, que se presenta de conformidad con la resolución [74/122](#) de la Asamblea General, el Secretario General destaca la necesidad de fortalecer la cooperación internacional en pro del desarrollo social, centrándose particularmente en aumentar de manera sustancial o utilizar con mayor eficiencia los recursos asignados al desarrollo social a fin de cumplir los objetivos establecidos en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. También examina los efectos de la crisis de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) en el desarrollo social y subraya la importancia de preservar los niveles de gasto social a fin de apoyar más adecuadamente las políticas y estrategias nacionales para una mejor recuperación y para que los Estados Miembros puedan volver a trabajar en la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. El Secretario General presenta además los resultados del 58º período de sesiones de la Comisión de Desarrollo Social y concluye presentando una serie de recomendaciones de política para que la Asamblea las examine.

* [A/75/150](#).



I. Introducción

1. La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social marcó un cambio de paradigma hacia un desarrollo social y económico más inclusivo y equitativo centrado en las personas. En ella, los Estados Miembros se comprometieron, entre otras cosas, a crear un entorno económico, político, social, cultural y jurídico que propiciara el desarrollo social de las personas; la erradicación de la pobreza; el empleo pleno y productivo; la integración y la inclusión sociales; el acceso universal y equitativo a una educación y una atención primaria de la salud de calidad; la reducción de las desigualdades; y el fortalecimiento de la cooperación en materia de desarrollo social a través del sistema de las Naciones Unidas.

2. En el foro ministerial sobre el tema “Veinticinco años después de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social: afrontar los desafíos sociales emergentes en la implementación de la Agenda 2030”, que se celebró en febrero de 2020, durante el 58º período de sesiones de la Comisión de Desarrollo Social, los Estados Miembros reconocieron que los planteamientos, los principios y los compromisos asumidos en la Cumbre mantenían su validez y eran cruciales para encarar nuevos problemas mundiales, como el aumento de la desigualdad, la evolución de la dinámica demográfica, los efectos del cambio climático y la rápida transformación tecnológica. Celebraron también que se hubiera progresado en la plena aplicación de la Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social y el Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social gracias a una acción concertada en los planos nacional, regional y mundial, y expresaron su profunda preocupación por la lentitud y disparidad de los avances y por las deficiencias persistentes. La crisis de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) ha agravado los problemas de desarrollo social y socavado la capacidad de los Gobiernos de implementar la Agenda para el Desarrollo Sostenible de 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

II. Repercusiones de la crisis de la COVID-19 en la aplicación de los resultados de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y en la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

A. Repercusiones socioeconómicas de la COVID-19

3. La pandemia de COVID-19 ha originado una crisis sanitaria mundial, sin precedentes en los 75 años de historia de las Naciones Unidas, de grandes consecuencias sociales y económicas. La Organización Mundial de la Salud (OMS) señaló que, al 24 de junio de 2020, había más de 9,1 millones de casos confirmados de COVID-19 y 473.061 muertes¹. La rápida propagación del virus sigue presionando los sistemas de atención de la salud de los países, que en muchos casos ya estaban bajo presión antes de la pandemia. Además de las muertes directamente atribuibles al virus, la COVID-19 también puede tener importantes consecuencias indirectas para la salud, como ocurrió con el brote de ébola entre 2014 y 2016, durante el cual se registraron muchas muertes ocasionadas al desviarse recursos destinados al tratamiento de otras enfermedades. Según un estudio, en los países de ingresos bajos

¹ Panel de información sobre la enfermedad por coronavirus (COVID-19) de la OMS. Publicado en <https://covid19.who.int> (consultado el 24 de junio de 2020).

y medianos la COVID-19 podría causar 6.000 muertes infantiles más al día por causas evitables en los próximos seis meses².

4. La crisis sanitaria mundial se ha convertido en una crisis social, económica y financiera multidimensional que está poniendo en peligro miles de millones de vidas y desestabilizando la economía mundial. Más allá de su incidencia sanitaria, las medidas adoptadas para contener la propagación del virus pueden tener efectos a largo plazo en el desarrollo social y el bienestar. Por ejemplo, el cierre de escuelas está poniendo en peligro la educación de los niños. Se prevé que la tasa efectiva anual de abandono escolar en la enseñanza primaria (ajustada de forma que también refleje el número de niños sin acceso a Internet) alcanzará el 20 %, el mismo nivel que en 1985³. A mediados de marzo de 2020, más de 320 millones de niños en edad de cursar estudios primarios de 120 países no estaban recibiendo comidas escolares, lo que los ponía en riesgo de malnutrición y afectaba negativamente a los ingresos familiares⁴.

5. Una ruptura educativa prolongada podría elevar las tasas de deserción escolar, lo que ensancharía las brechas de género en la educación y multiplicaría los riesgos de abusos sexuales, embarazos precoces y matrimonios precoces y forzados, como ocurrió con el brote de ébola⁵.

6. Las medidas de confinamiento aplicadas para contener la transmisión del virus han provocado el desplome de la actividad económica, la interrupción de flujos comerciales y la caída de los precios del petróleo y los productos básicos. Se prevé que en 2020 el producto interno bruto (PIB) mundial registrará una acusada caída del 5,2 %, la mayor contracción de la actividad económica desde la Gran Depresión, mucho peor que la crisis financiera mundial de 2008⁶.

7. El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales estima que la crisis sumirá en la pobreza extrema a otros 34,3 millones de personas en 2020 y que el 56 % de ese aumento se producirá en los países de África. En el peor de los casos, el número de personas que viven en la pobreza extrema podría aumentar en más de 160 millones para 2030⁷. Se prevé que las remesas, que son un medio de subsistencia para 800 millones de personas en todo el mundo y tienen enormes efectos en la reducción de la pobreza, disminuirán en un 20 % en 2020⁸. La inseguridad alimentaria ha aumentado en todo el mundo debido a los trastornos cada vez más frecuentes de las cadenas de suministro de alimentos en los planos mundial y nacional y al aumento de

² Timothy Robertson y otros, “Early estimates of the indirect effects of the COVID-19 pandemic on maternal and child mortality in low-income and middle-income countries: a modelling study”, *Lancet Global Health*, vol. 8, núm. 7, mayo de 2020.

³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “COVID-19 and Human Development: Assessing the Crisis, Envisioning the Recovery”, *2020 Human Development Perspectives*, 2020.

⁴ Programa Mundial de Alimentos (PMA), “World Food Programme gears up to support children left without meals due to COVID-19 school closures”, 20 de marzo de 2020.

⁵ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), “COVID-19 school closures around the world will hit girls hardest”, 31 de marzo de 2020; Save the Children y otros, “Children’s Ebola recovery assessment: Sierra Leone”; Irish Aid y PNUD, “Assessing sexual and gender-based violence during the Ebola crisis in Sierra Leone”, 26 de octubre de 2015.

⁶ Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, “Achieving the Sustainable Development Goals through the COVID-19 response and recovery”, nota de políticas núm. 78, junio de 2020.

⁷ E/2020/58, párr. 41.

⁸ En comparación, la crisis financiera mundial hizo que las remesas disminuyeran un 5 % en 2019.

los precios. El número de personas que sufren de inseguridad alimentaria aguda podría prácticamente duplicarse hasta llegar a 265 millones a finales de 2020⁹.

8. La contracción económica provocada por el brote de COVID-19 ha causado grandes pérdidas de empleo e ingresos que amenazan los medios de vida y el bienestar de millones de personas. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la crisis ha hecho que se perdiera el equivalente de 305 millones de puestos de trabajo a tiempo completo. El rápido aumento del desempleo es un gran obstáculo para el desarrollo social y la consecución la meta 5 del ODS 8 (empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos, para 2030). Los trabajadores con bajos sueldos y pocas cualificaciones del sector no estructurado, que suelen tener un acceso limitado a la protección social y no pueden compensar la pérdida de ingresos en caso de enfermedad o confinamiento, se han visto particularmente afectados. Según la OIT, 1.600 millones de trabajadores de la economía informal (el 76 % de los trabajadores del sector informal en todo el mundo) se han visto afectados significativamente por las medidas de confinamiento o trabajan en los sectores más afectados. La crisis también está teniendo efectos devastadores en grupos específicos del mercado de trabajo, como los jóvenes: uno de cada seis ha dejado de trabajar desde que se inició la pandemia de COVID-19. Las mujeres y los trabajadores migrantes también están sobrerrepresentados en los sectores más afectados¹⁰.

9. Los efectos de la pandemia en los indicadores sociales y el bienestar no son iguales para todos, lo que agrava las desigualdades. Las poblaciones desfavorecidas y vulnerables tienen que afrontar condiciones mucho peores. Numerosas mujeres deben afrontar mayor inseguridad financiera y más riesgos de violencia doméstica y asumir una carga cada vez mayor de trabajo de cuidados, que no está remunerado. El distanciamiento social y el aislamiento están dificultando el acceso a servicios fundamentales de muchos ancianos y personas con discapacidad, que dependen de ellos para mantener su salud y autonomía. Los pueblos indígenas son particularmente vulnerables a la COVID-19 porque suelen tener peor acceso a la atención de la salud, registran tasas muy superiores de enfermedades transmisibles y no transmisibles y no disponen de medios adecuados de saneamiento.

10. El aumento de la pobreza, la desigualdad y la inseguridad económica también amenaza con socavar la cohesión social y erosionar aún más la ya menguada confianza pública en las instituciones, incluidas las organizaciones multilaterales. Las órdenes de confinamiento impuestas por los Gobiernos tras el inicio de la pandemia permitieron contener el descontento social; el número de manifestaciones disminuyó un 90 % entre el 11 de marzo y el 11 de abril de 2020¹¹. Sin embargo, la creciente penuria económica, la mayor conciencia de injusticias arraigadas y el aumento de las desigualdades tras la crisis han hecho resurgir las protestas y los disturbios civiles en todo el mundo.

B. Reconstruir para mejorar: la oportunidad de crear sociedades más inclusivas, sostenibles y resilientes

11. A fin de hacer frente a la COVID-19, los Gobiernos y los asociados para el desarrollo han adoptado medidas como la ampliación urgente de la cobertura sanitaria y el aumento de las prestaciones por desempleo y las licencias de enfermedad y

⁹ PMA, "COVID-19 will double number of people facing food crises unless swift action is taken", 21 de abril de 2020.

¹⁰ OIT, "Observatorio de la OIT: El COVID-19 y el mundo del trabajo. Estimaciones actualizadas y análisis", ediciones 3ª (29 de abril de 2020) y 4ª (27 de mayo de 2020).

¹¹ Institute for Economics and Peace, *Global Peace Index 2020: Measuring Peace in a Complex World*, Sydney, junio de 2020.

licencias familiares con sueldo concedidas a poblaciones que antes no estaban cubiertas, la cooperación internacional en la investigación científica de tratamientos y vacunas, y grandes paquetes de estímulo fiscal que, en conjunto, ascienden a alrededor del 11 % del PIB mundial. La crisis pone de manifiesto carencias y agrava problemas, pero también ofrece posibilidades de concebir políticas y medidas de respuesta orientadas a reconstruir para mejorar a fin de hacer que las sociedades del futuro sean más resilientes e inclusivas.

12. Tomar conciencia de los riesgos que entrañan los sistemas de protección social deficientes ha llevado a actuar. Según el Banco Mundial, entre el 20 de marzo y el 12 de junio de 2020, el número de países y territorios que habían implantado medidas de protección social en respuesta a la COVID-19 o preveían hacerlo se cuadruplicó hasta llegar a 195 y el número de medidas aplicadas casi se decuplicó hasta llegar a 1.024. El 60 % de las respuestas a la crisis en el mundo son medidas de asistencia social de carácter no contributivo. Las transferencias de efectivo y en especie, en mayor y menor medida respectivamente, han aumentado a un ritmo constante¹². En la fase de recuperación, muchos países deberán invertir en sistemas nacionales de protección social universal, lo que supone articular un sistema y mecanismos que permitan hacer llegar las prestaciones a los grupos sociales desfavorecidos para conseguir una recuperación inclusiva y sostenible y mejorar la preparación para futuras crisis.

13. La crisis de la COVID-19 podría acelerar la transición hacia unas economías más sostenibles. A medida que sus economías se iban estancando, muchos países observaron que la contaminación atmosférica disminuía de manera drástica, lo que permitió apreciar las ventajas de una economía sostenible, con un aire y un agua más limpios y una fauna y flora más ricas. Los encargados de formular políticas se están centrando ahora en la fase de recuperación, que ofrece la posibilidad de acelerar la transición hacia la sostenibilidad en todas las esferas de la economía, particularmente en los sectores del transporte, la agricultura y la energía¹³. La pandemia también ha puesto de relieve la relación directa entre la invasión de los ecosistemas por la actividad humana y el aumento del riesgo de brotes de enfermedades zoonóticas que pueden causar pandemias. El enorme costo humano y socioeconómico de la crisis de la COVID-19 pone de relieve que se necesita una recuperación ecológica para prevenir futuras pandemias.

14. El hecho de que este peligroso virus no respete las fronteras nacionales pone de relieve la importancia de la acción colectiva y la colaboración mundial. A fin de fortalecer los sistemas públicos de salud y mejorar la preparación para futuras pandemias, la respuesta sanitaria mundial sigue conjugando talento científico y recursos para colaborar en la investigación de vacunas y fomentando la solidaridad con los países en desarrollo, y se guía por una concepción de la salud como bien público mundial. En un espíritu de solidaridad mundial, los países también han contribuido a evitar perturbaciones en la cadena mundial de suministro de alimentos al comprometerse a no obstruir el comercio internacional de alimentos con restricciones y prohibiciones de exportar.

¹² Ugo Gentilini y otros, *Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures*, 12 de junio de 2020.

¹³ *Jobs in Green and Healthy Transport: Making the Green Shift* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.20.II.E.18); openDemocracy, "COVID-19 and agriculture: the coming contradictory hunger pandemic", 11 de mayo de 2020; Agencia Internacional de Energía, "Put clean energy at the heart of stimulus plans to counter the coronavirus crisis", 14 de marzo de 2020. <https://www.theguardian.com/environment/2020/apr/20/green-energy-could-drive-covid-19-recovery-international-renewable-energy-agency>

III. Experiencia adquirida en la aplicación de los resultados de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social: reconstruir para mejorar en aras de una sociedad más inclusiva, sostenible y resiliente

15. Cuando se celebró la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, la globalización y los avances tecnológicos estaban creando muchas oportunidades, pero los rápidos procesos de cambio y ajuste también estaban incrementando la pobreza, el desempleo y la exclusión social de aquellos a los que se había dejado atrás. También se estaban globalizando las amenazas al bienestar humano, como los riesgos ambientales, y las transformaciones de la economía mundial estaban cambiando profundamente los parámetros de desarrollo social en todos los países. Para gestionar mejor esos procesos, los Estados Miembros se comprometieron a promover el desarrollo social y el bienestar humano para todos y concedieron “la máxima prioridad a esos objetivos en la hora actual y en el siglo XXI”¹⁴.

16. Un cuarto de siglo después, el mundo sigue lidiando con los problemas de entonces y con algunos nuevos. La actual crisis sanitaria, económica y social mundial podría malograr los avances en desarrollo social de los últimos decenios, con lo que más personas se quedarían atrás. La experiencia adquirida en la aplicación de los resultados de la Cumbre podría ayudar a los países a reconstruir para mejorar y a encaminarse de nuevo hacia un desarrollo sostenible para todos.

A. Reducción de la pobreza y la desigualdad mediante un crecimiento inclusivo y rico en empleo

17. La excesiva confianza en la capacidad del mercado para conseguir el desarrollo de todos ha hecho que en muchos países aumentaran las desigualdades y se erosionara el contrato social. En los últimos años, el aumento de las desigualdades ha empezado a frenar el ritmo de reducción de la pobreza e incluso ha invertido la tendencia en algunos países. La crisis de la COVID-19 está agravando aún más las desigualdades y vulnerabilidades existentes. Por ello, es probable que decenas de millones de personas caigan en la pobreza y se prevé que la desigualdad aumente en los países y entre países.

18. Los datos avalan la conclusión de que un crecimiento inclusivo y rico en empleo es crucial para reducir simultáneamente la pobreza y la desigualdad. Para conseguir ese crecimiento de base amplia es necesario contar con una fuerza de trabajo sana, instruida y capacitada en los sectores productivos, por lo que es fundamental invertir en capacidades humanas.

19. Se sabe por experiencia que la desigualdad no tiene por qué aumentar y puede reducirse con una combinación acertada de políticas¹⁵. No hay una fórmula única para atajar las desigualdades, pero los países han articulado sus estrategias en torno a dos ejes prioritarios: invertir en las capacidades humanas garantizando la igualdad de acceso a los servicios sociales (educación, salud, agua potable salubre y saneamiento, y protección social) y utilizar políticas fiscales para repartir de manera más equitativa los beneficios de los avances en desarrollo. Las políticas y medidas para promover el acceso a recursos productivos, como la tierra, el ahorro, el crédito y la vivienda, también son esenciales para que las personas puedan sobrellevar las crisis y ampliar

¹⁴ *Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*, Copenhague, 6 a 12 de marzo de 1995 (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.96.IV.8).

¹⁵ *Report on the World Social Situation 2013: Inequality Matters*, publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta 13.IV.2.

sus opciones. Además, hacen falta políticas y medidas específicas para cerrar brechas de género, edad, ubicación y otros factores, y fomentar la inclusión social de los grupos, comunidades y personas desfavorecidos.

20. La política fiscal, mediante la cual los Gobiernos gestionan los ingresos y los gastos, así como los sistemas de protección social, que comprenden transferencias y subsidios, puede contribuir a reducir la desigualdad de los ingresos y a promover un crecimiento inclusivo. También puede favorecer la inclusión social al ampliar las capacidades humanas, promover la igualdad de oportunidades de educación, salud y empleo y mejorar el acceso a una infraestructura básica de alta calidad. Es necesario que los países examinen cuidadosamente sus políticas tributarias y de gasto para determinar sus correspondientes efectos distributivos. Deben velar por que la magnitud y la composición del gasto público total en asuntos sociales favorezcan a los pobres, propicien la igualdad y sean eficaces.

B. Acceso universal a la atención de la salud, la educación de calidad y la tecnología

21. Persisten importantes disparidades en el acceso a la atención de la salud, el agua potable y el saneamiento, la tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) y los servicios financieros por motivos como los ingresos, el sexo, la residencia en medio urbano o rural, la ubicación geográfica y otros factores sociales determinantes. Esas desigualdades preexistentes también están haciendo que la COVID-19 tenga efectos diferenciados durante las fases de crisis y recuperación¹⁶.

22. La pandemia ha puesto de relieve la necesidad de mejorar el acceso a servicios esenciales de atención médica, saneamiento e higiene, asegurando al mismo tiempo que nadie se vea abocado a la pobreza por asumir gastos sanitarios. Hace falta una financiación más eficiente para fortalecer los sistemas nacionales de salud a fin de mejorar el acceso a los cuidados y crear capacidades de preparación ante emergencias sanitarias como la COVID-19¹⁷. Debería reafirmarse la voluntad de agilizar la implantación de la cobertura sanitaria universal, incluida la protección contra los riesgos financieros y el acceso de todos a unos buenos servicios básicos de atención sanitaria y a medicamentos y vacunas esenciales que sean inocuos, eficaces, asequibles y de alta calidad.

23. En los últimos años, la divulgación de las TIC ha permitido que más personas, especialmente las que viven en zonas rurales y remotas y los miembros de grupos desfavorecidos, pudieran acceder a servicios y a oportunidades de educación y aprendizaje. Al facilitar la participación y permitir la adopción de decisiones informadas, ese acceso ha contribuido a truncar la transmisión intergeneracional de la pobreza. Sin embargo, la COVID-19 ha puesto de relieve la brecha digital existente, ya que la imposibilidad de algunos estudiantes, familias y trabajadores de acceder a la tecnología digital y a las plataformas en línea ha agravado su exclusión social y las consecuencias de la pandemia en su bienestar. Si no se toman medidas urgentes para subsanar esa brecha, la falta de conectividad podría acentuar los problemas económicos y sociales¹⁸. Hay que trabajar en pro de la conectividad universal, asegurando al mismo tiempo un acceso asequible a la tecnología digital y desarrollando las competencias digitales de todos. Además, cada vez es más necesario

¹⁶ Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, “Responses to the COVID-19 catastrophe could turn the tide on inequality”, nota de políticas núm. 65, mayo de 2020.

¹⁷ OMS, “COVID-19 strategy update”, 14 de abril de 2020.

¹⁸ Véase [A/74/821](#).

mejorar el acceso a los servicios financieros digitales, en particular la banca móvil, y a los programas de adquisición de conocimientos financieros básicos.

C. Protección social

24. La protección social resguarda a las personas de las conmociones, mejora su capacidad de afrontar y superar situaciones que afectan a su bienestar y reduce su vulnerabilidad. A largo plazo, la protección social puede ayudar a las personas y las familias a desarrollar su capital humano y social y a mejorar sus perspectivas de vida. Los datos indican que las consecuencias sociales de la crisis financiera mundial fueron más graves en los países con sistemas de protección social más débiles.

25. Antes de la crisis de la COVID-19, la mayoría de los países se comprometieron a establecer niveles mínimos de protección social para ofrecer un conjunto de garantías básicas de seguridad social definidas a escala nacional y a desarrollar progresivamente sistemas integrales de protección social¹⁹. Una vez establecidos esos niveles mínimos, se procuraría seguir reduciendo los problemas de cobertura, buscar la idoneidad de las prestaciones, ampliar los niveles mínimos de protección social de las poblaciones vulnerables y articular los programas de protección social, actualmente fragmentados, en sistemas adaptados a cada país. Además, los países han ido adoptando planteamientos innovadores para proteger a quienes trabajan en el sector informal, entre otras cosas mediante la introducción de pilares subvencionados y sistemas de protección social que tengan en cuenta los riesgos y permitan afrontar las conmociones. La crisis de la COVID-19 está demostrando que los sistemas de protección social son esenciales para contrarrestar daños y estabilizar las condiciones sociales y económicas.

D. Creación de trabajo decente y de empleos productivos

26. Un trabajo decente adecuadamente remunerado que dé seguridad de los ingresos y acceso a la protección social es el mejor camino para salir de la pobreza. Tener un trabajo decente es esencial no solo para mantener los medios de vida, sino también para crear lazos y redes sociales y dar a las personas voz y dignidad. Aunque se trata de una necesidad esencial, con el actual patrón de desarrollo económico no se ha creado suficiente empleo para satisfacer las necesidades de una fuerza de trabajo cada vez más nutrida, lo que ha dado lugar a una recuperación sin empleo tras la crisis financiera y económica mundial de 2008. Incluso en los casos en que aumentó, el empleo creado no garantizó necesariamente la seguridad de los ingresos, porque muchos trabajadores trabajaban sin protección en el sector informal y a menudo estaban subempleados. Asimismo, la redistribución de los ingresos ha favorecido al capital y en la mayoría de los países también ha aumentado la brecha salarial entre trabajadores con ingresos altos y bajos.

27. En muchos países desarrollados, la flexibilización del mercado de trabajo ha acarreado un aumento de los trabajos vulnerables (es decir, el empleo temporal y precario, sin protección social o con una protección social limitada). Los jóvenes, las mujeres, los migrantes y otros grupos desfavorecidos están sobrerrepresentados entre las personas con empleos vulnerables y suelen ser los primeros en quedarse sin trabajo en caso de recesión. Como la educación se ha visto gravemente afectada por la COVID-19, es probable que aumente el número de jóvenes que no trabajan, estudian

¹⁹ OIT, *Informe mundial sobre la protección social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2017.

ni reciben capacitación. Las experiencias tempranas en el mercado de trabajo suelen ser indicadores fiables de los posibles ingresos futuros, por lo que es muy probable que la crisis actual tenga un efecto negativo duradero en el bienestar de los jóvenes.

28. Durante la crisis mundial de 2008, muchos países combatieron el alto desempleo con medidas de protección social, como las prestaciones por desempleo, pero también mediante la consolidación de políticas e instituciones laborales inclusivas capaces de ofrecer una protección laboral adecuada, especialmente a los grupos desfavorecidos; la reducción de las brechas de género en el mercado de trabajo; medidas temporales para retener a los trabajadores, en particular la reducción de la jornada laboral y los recortes salariales; y programas públicos de garantía de empleo en sectores intensivos en mano de obra a fin de crear más oportunidades de trabajo decente. A los jóvenes se destinaron, entre otras medidas, políticas activas del mercado de trabajo para fomentar el emprendimiento e inversiones en educación y desarrollo de aptitudes para mejorar la empleabilidad, y se trabajó para corregir el desajuste entre la oferta educativa y las demandas del mercado de trabajo.

29. Las políticas económicas, sociales, laborales y de fomento del emprendimiento, destinadas a promover una mejor recuperación deberían atender a las necesidades específicas de las personas que trabajan en el sector informal o en empleos vulnerables y evitar una espiral negativa del empleo mediante una recuperación económica centrada en las personas que aporte empleos decentes para todos²⁰.

E. Las instituciones inclusivas y el empoderamiento de las personas

30. Hay que centrar los esfuerzos en fortalecer las instituciones existentes, difundir buenas prácticas y enseñanzas adquiridas y buscar planteamientos nuevos e innovadores, entre otras cosas haciendo participar a los interesados para empoderarlos a fin de que sean parte de la solución. La prioridad debe ser proteger, apoyar y fomentar la resiliencia de los grupos, los trabajadores y las comunidades en situación de riesgo, así como de las microempresas y pequeñas y medianas empresas, en particular las dirigidas por mujeres.

31. La discriminación sigue siendo un obstáculo determinante para la participación de los grupos excluidos en la vida económica, social y política. Para eliminar las trabas que entorpecen la participación efectiva de las personas y los grupos vulnerables hay que reformar las instituciones e influir en las normas y los comportamientos de raigambre histórica y cultural. Además, todas las políticas y medidas deben ser no discriminatorias y abordar explícitamente las normas y los comportamientos que crean asimetrías de poder y generan discriminación, incluso a través de los sistemas jurídicos y judiciales.

IV. Mantener y aumentar el gasto social y utilizar el presupuesto de desarrollo social de manera más eficiente

32. La COVID-19 y sus repercusiones económicas están teniendo efectos devastadores en las cuentas públicas y en la capacidad financiera de los Gobiernos de luchar contra la propagación del virus y sostener sus economías. La movilización de recursos internos, la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) y los mecanismos innovadores de recaudación de recursos deberían aprovecharse de manera concertada a fin de generar el margen fiscal necesario para que los países salvaguarden los avances en materia social y consigan una mejor recuperación.

²⁰ Naciones Unidas, documento de políticas *The world of work and COVID-19*, junio de 2020.

A. Movilización de recursos internos para mantener y aumentar el gasto social

33. Como se señaló en la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, la movilización de los recursos internos depende principalmente del crecimiento económico. La pandemia ha provocado una recesión mundial, sometiendo a gran presión a los presupuestos nacionales. Si bien todos los países se ven afectados, los que dependen en gran medida de las remesas, el turismo, el petróleo y las exportaciones de productos básicos e industriales están experimentando caídas drásticas de los ingresos públicos²¹. Las dificultades para recaudar fondos internos se ven agravadas por la necesidad apremiante de aumentar los gastos a fin de contener y mitigar los efectos de la crisis. En la fase de respuesta temprana, muchos Gobiernos han puesto en marcha medidas de respuesta de emergencia, que en mayo de 2020 sumaban 9 billones de dólares, para proteger los empleos y los medios de vida y sostener la economía²². La mayoría de esas medidas atienden necesidades a corto plazo, pero sus beneficiarios quedarán expuestos a futuras conmociones una vez que se retiren. Será fundamental mantener la inversión financiera en políticas y programas de protección social y en unos servicios inclusivos de salud y educación de calidad, para asegurar una recuperación sostenible de la COVID-19 y crear sociedades más resilientes a crisis futuras.

34. En muchos países, el aumento de la recaudación de recursos públicos internos no basta para responder a la magnitud y la ambición de la Agenda 2030. Entre 2015 y 2018, solo alrededor del 40 % de los países en desarrollo aumentaron claramente la ratio impuestos/PIB²³. Los modelos fiscales difieren ampliamente entre las regiones y entre los países de una misma región. Entre 2012 y 2017, los ingresos tributarios disminuyeron en Asia y África, regiones que tienen los ingresos tributarios medios más bajos en porcentaje del PIB. Por el contrario, en Europa, Oceanía y América la recaudación fiscal aumentó durante el mismo período, tras la caída de los ingresos a raíz de la crisis financiera de 2008²⁴.

35. Según las previsiones, el crecimiento mundial disminuirá en 2020, por lo que el necesario aumento de los ingresos internos dependerá aún más de la voluntad de reformar las políticas y la administración tributarias nacionales. La elusión y la evasión de impuestos siguen siendo los principales problemas de recaudación fiscal en los países de todo el mundo y generan grandes pérdidas de inversión en desarrollo social. En América Latina, por ejemplo, las pérdidas por incumplimiento de las obligaciones fiscales ascendieron a 335.000 millones de dólares en 2017, lo que equivale al 6,3 % del PIB²⁵. Para luchar contra la elusión y la evasión de impuestos

²¹ Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, “The COVID-19 pandemic puts small island developing economies in dire straits”, documento de políticas núm. 64, mayo de 2020; “Commodity exporters face mounting economic challenges as pandemic spreads: urgent, pre-emptive measures needed to address twin economic and health crisis”, documento de políticas núm. 60, abril de 2020; y “COVID-19 pandemic deals a huge blow to the manufacturing exports from least developed countries”, documento de políticas núm. 71, mayo de 2020.

²² Bryn Battersby, W. Raphael Lam y Elif Ture, “Tracking the \$9 trillion global fiscal support to fight COVID-19”, blog del FMI, 20 de mayo de 2020; Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, “COVID-19: addressing the social crisis through fiscal stimulus plans”, documento de políticas núm. 58, abril de 2020;

²³ *Financing for Sustainable Development Report 2020* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.20.I.4).

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2019: políticas tributarias para la movilización de recursos en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.19.II.G.11).

puede adoptarse un planteamiento múltiple consistente en promover el cumplimiento voluntario, modificar la política fiscal (por ejemplo, reformando las leyes tributarias para subsanar deficiencias) y reforzar las medidas coercitivas²⁶.

36. Las regularizaciones de impuestos pueden aumentar los ingresos y tener importantes efectos no fiscales en materia de la igualdad cuando se combinan con la reasignación de recursos públicos para financiar el desarrollo social. Por ejemplo, muchos países han probado a reasignar subvenciones a los combustibles fósiles antes de impuestos a los sistemas de protección social²⁷. Asimismo, aumentar los impuestos sobre los bienes de consumo perjudiciales para el medio ambiente (como los combustibles para la calefacción y la cocina) velando por que los hogares pobres no se vean desproporcionadamente afectados o sobre productos nocivos para la salud, como el tabaco, son estrategias nacionales sostenibles de obtención de ingresos internos. La AOD puede ser una valiosa herramienta de apoyo a las estrategias nacionales de recaudación si se utiliza para reforzar la capacidad de concebir, administrar y aplicar políticas fiscales. En 2018, la AOD destinada a tal efecto aumentó un 23 % con respecto al año anterior hasta alcanzar los 261 millones de dólares (el 0,22 % del total)²⁸.

37. Será crucial primar los sistemas y los gastos fiscales progresivos y eficaces para que no aumenten la pobreza y la desigualdad tras la COVID-19 y para que los resultados sociales sean más equitativos. Los efectos de las políticas fiscales en la desigualdad varían de un país a otro. Por término medio, en los países desarrollados la política fiscal compensa alrededor de un tercio de la desigualdad de los ingresos del mercado (antes de impuestos y transferencias) y el 75 % de esa compensación consiste en transferencias²⁹. Las transferencias en especie, como las destinadas a la educación y la salud, también afectan a la desigualdad de los ingresos del mercado a lo largo del tiempo. No obstante, la progresividad fiscal ha disminuido constantemente en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) desde la década de 1980³⁰. La redistribución fiscal es mucho menor en los países en desarrollo porque dependen en mayor medida de gravámenes indirectos como los impuestos sobre las ventas y el impuesto sobre el valor añadido, que suelen ser más regresivos. Los países en desarrollo también tienen una fiscalidad progresiva más baja o menos eficaz y dificultades para establecer programas sociales universales. Los impuestos directos sobre la renta y los diversos tipos de impuestos sobre el patrimonio pueden ser las formas de tributación más progresivas, según la forma en que se conciben y administren. Sin embargo, en muchos países en desarrollo, los ingresos que generan los impuestos sobre la renta de las empresas y las personas físicas son bajos debido a la gran extensión del sector informal.

38. En lo que respecta al gasto social, la financiación de sistemas esenciales de protección social está demorándose en muchas regiones. Un sistema universal de protección social integral ayudaría a mitigar las disrupciones y a amortiguar los efectos negativos de la COVID-19. Los países en desarrollo de la región de Asia y el Pacífico solo están gastando en protección social el 3,7 % del PIB por término medio, muy por debajo de la media de la OCDE, que es aproximadamente el 20 %, pero también menos de un tercio del promedio mundial, que es del 11,3 %. La Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP) ha estimado que el establecimiento de un nivel mínimo de protección social para garantizar un ingreso

²⁶ *Financing for Sustainable Development Report 2019* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.19.I.7).

²⁷ *Financing for Development: Progress and Prospects* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.17.I.5).

²⁸ *Financing for Sustainable Development Report 2020*.

²⁹ *Financing for Sustainable Development Report 2019*.

³⁰ Fondo Monetario Internacional, *Fiscal Monitor: Tackling Inequality*, Washington D. C., octubre de 2017.

mínimo a lo largo del ciclo vital en la región requeriría una inversión anual adicional de 317.000 millones de dólares (el 1 % del PIB regional)³¹.

39. Para ofrecer una educación de calidad a todas las personas hace falta aumentar sustancialmente la financiación. El gasto anual total en las dos primeras metas del ODS 4, relativas a la universalización de la enseñanza preescolar, primaria y secundaria, tendría que triplicarse sobradamente en los países de bajos ingresos³². Las haciendas públicas nacionales son, con mucho, la principal fuente de financiación para la consecución del ODS 4, relativo a la educación de calidad para todos, y sufragan el 79 % del gasto educativo a escala mundial. Aunque consideren que la educación es una prioridad mayor de gasto público, los países de bajos ingresos gastan menos de 200 dólares anuales por alumno de primaria, una cifra muy inferior a los aproximadamente 8.000 dólares que invierten los países de altos ingresos³³. En consecuencia, los hogares se ven obligados a asumir una proporción mucho mayor del gasto educativo. En algunos países en desarrollo, los hogares sufragan más de la mitad del gasto, mientras que en la mayoría de los países desarrollados esa proporción es inferior al 15 %. La dependencia excesiva de los hogares plantea problemas de equidad. Algunos países de ingresos medianos están reformando su sistema tributario para financiar mejor la educación

40. El gasto en salud va en aumento. Entre 2000 y 2016, el gasto mundial en salud subió una media de 4 % cada año en términos reales, más rápido que la economía mundial, que creció a un ritmo del 2,8 % anual, hasta alcanzar los 7,5 billones de dólares (casi el 10 % del PIB mundial). A pesar del aumento del gasto, si se mantienen las tendencias actuales, se calcula que solo entre el 39 % y el 63 % de la población mundial tendrá cobertura sanitaria básica en 2030. Por consiguiente, habrá que trabajar más rápido para que en 2030 se haya cumplido la meta 3.8, que es la cobertura sanitaria universal³⁴.

41. Menos del 1 % del gasto mundial en salud se cubre con ayuda externa, por lo que el gasto interno en salud es crucial para hacer realidad la cobertura sanitaria universal. La ayuda externa sufraga una parte cada vez menor del gasto sanitario de los países de ingresos medianos, pero cada vez mayor del de los países de renta baja, lo que se asocia al hecho de que estos últimos están reduciendo el porcentaje de ingresos públicos dedicado a la salud. Entre 2005 y 2016, la parte del gasto sanitario en el gasto público total (que indica el grado de prioridad que se concede a la salud) disminuyó por término medio del 7 % al 5 % en esos países³⁵. El gasto catastrófico en salud, definido como el gasto directo en relación con el consumo o los ingresos de los hogares, aumentó continuamente entre 2000 y 2015³⁶. Aunque la protección financiera se está deteriorando globalmente, los datos indican que los países con mayores niveles de inversión pública en salud suelen obtener mejores resultados.

42. Reorientar al sector de la salud con miras a la cobertura sanitaria universal, mancomunar los ingresos y reducir la fragmentación permitirán reducir las ineficiencias de los sistemas sanitarios. Según el Banco Mundial y la OMS, los países deberían asignar al menos un 1 % más de su PIB a la atención primaria de la salud para subsanar faltas de cobertura y cumplir las metas de salud convenidas en los

³¹ CESPAP, "The impact and policy responses for COVID-19 in Asia and the Pacific", 26 de marzo de 2020.

³² UNESCO, "El Precio del derecho a la educación: cuánto costará alcanzar nuevas metas en 2030", documento de política núm. 18, julio de 2015.

³³ *Financing for Sustainable Development Report 2019*.

³⁴ OMS, *La atención primaria de salud en el camino hacia la cobertura sanitaria universal. Informe de Seguimiento 2019*, Ginebra, 2019.

³⁵ Ke Xu y otros, *Public Spending on Health: A Closer Look at Global Trends*, Ginebra, 2018.

³⁶ OMS, *La atención primaria de salud en el camino hacia la cobertura sanitaria universal*.

Objetivos de Desarrollo Sostenible³⁷. La protección financiera y la reducción de los desembolsos directos serán cruciales para reducir las desigualdades sanitarias y el empobrecimiento por gastos en salud.

B. Cooperación internacional y regional a fin de crear margen de maniobra fiscal para el desarrollo social

43. Para luchar contra la COVID-19, los países de ingresos medianos y bajos solicitaron apoyo presupuestario a las instituciones financieras internacionales y dirigieron peticiones similares a los asociados bilaterales para el desarrollo. La necesidad de mayor apoyo financiero se produce en un contexto de aumento de la AOD, que aumentó un 1,4 % en 2019 a nivel mundial, hasta un total de 152.800 millones de dólares (el 0,3 % del ingreso nacional bruto), pero sigue estando por debajo del objetivo del 0,7 % pactado en las Naciones Unidas. La AOD neta destinada a los países menos adelantados y a África aumentó un 2,6 % y un 1,3 %, respectivamente³⁸. La cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular son fuentes de financiación externa del desarrollo social cada vez más importantes. Según una encuesta realizada en 2017 por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, el 74% de los países en desarrollo había participado en alguna forma de cooperación para el desarrollo, frente al 63 % en 2015. De manera análoga, el aumento de la cooperación internacional en materia fiscal también es fundamental para luchar contra la elusión y la evasión de impuestos, por ejemplo impidiendo que las empresas multinacionales evadan impuestos por erosión de la base imponible y traslado de beneficios³⁹.

44. La proporción de AOD destinada al desarrollo social ha disminuido en los últimos años. Aunque los sectores sociales siguen siendo los principales receptores de AOD, el porcentaje del gasto social en el total de esa ayuda ha pasado del 40 % en 2010 al 35 % en 2017 y el gasto educativo es el que ha sufrido la mayor caída (del 8,8 % del total en 2010 al 7,1 % en 2017). La AOD destinada a la educación se ha estabilizado a partir de 2009, oscilando entre los 11.000 y los 13.000 millones de dólares en dólares constantes de 2016, después de haberse duplicado a principios de la década de 2000. La proporción de la AOD asignada a la educación en los países menos adelantados disminuyó de un máximo de 47 % en 2004 a 34 % en 2016⁴⁰. En general, los sistemas de protección social reciben bajos niveles de AOD (una media de 1.100 millones de dólares anuales entre 2007 y 2017), sobre todo en comparación con los que se asignan a servicios sociales como la salud y la educación (una media de 5.600 y 9.200 millones de dólares anuales, respectivamente, durante el mismo período)⁴¹. La disminución del porcentaje de asistencia dedicado a sectores sociales responde al aumento de los desembolsos de AOD que los países donantes destinan a la ayuda humanitaria y los refugiados en los países donantes y a inversiones productivas (por ejemplo, en energía y transporte)⁴².

45. Aunque la ayuda exterior representa una pequeña proporción del gasto mundial en salud, se necesita urgentemente financiación sanitaria de emergencia para combatir

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Naciones Unidas, "Global ODA, and aid for least developed countries, recovers in 2019", actualización de los datos del *Financing for Sustainable Development Report 2020* a raíz de la publicación de: OCDE, "Aid by DAC members increases in 2019 with more aid to the poorest countries", 16 de abril de 2020.

³⁹ Véanse el Proyecto OCDE/G20 sobre la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios y el Marco Inclusivo sobre Erosión de la Base Imponible y Traslado de Beneficios.

⁴⁰ *Financing for Sustainable Development Report 2019*.

⁴¹ *Financing for Development: Progress and Prospects*.

⁴² *Financing for Sustainable Development Report 2019*.

la propagación de la COVID-19. La OMS estima que hacen falta 1.700 millones de dólares para luchar contra la COVID-19 hasta diciembre de 2020. A 20 de julio de 2020, la OMS había recibido contribuciones por un monto de 848,2 millones de dólares⁴³.

46. Los préstamos de bancos multilaterales de desarrollo como el Banco Mundial, los bancos regionales de desarrollo y otros organismos multilaterales e intergubernamentales aumentaron un 4,7 % en 2018, hasta sumar 71.900 millones de dólares⁴⁴. Podría ponerse mayor empeño en incrementar las contribuciones de esos bancos a la Agenda 2030, entre otras cosas mediante incentivos vinculados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la presentación de informes integrados. Los bancos multilaterales de desarrollo están ampliando el desembolso rápido de ayuda financiera para contrarrestar las repercusiones económicas y sociales de la COVID-19 y fortalecer los sistemas de protección social. En la actualidad, la financiación internacional es crucial para atender necesidades urgentes de financiación temporal, sobre todo para los países menos adelantados.

47. La recesión económica está imponiendo graves limitaciones a los países porque las obligaciones del servicio de la deuda entorpecen las medidas de lucha contra la COVID-19. En consecuencia, los países del Grupo de los 20 se han comprometido a suspender hasta finales de 2020 los pagos del servicio de la deuda por créditos bilaterales a países que reúnan las condiciones para recibir préstamos de la Asociación Internacional de Fomento y Angola. Ese nuevo margen fiscal permitirá aumentar el gasto social, sanitario y económico de los países beneficiarios para responder a la crisis. No obstante, sigue habiendo limitaciones, en particular la exclusión de los acreedores comerciales y multilaterales y la limitación de las remesas a los países que reúnen los requisitos, lo que excluye a otros países de ingresos bajos y a los países de ingresos medianos muy endeudados que solicitan ayuda. En consonancia con el documento de políticas del Secretario General titulado “La deuda y la COVID-19: una respuesta global solidaria”⁴⁵, será necesario adoptar un enfoque triple: a) suspender el servicio de la deuda (bilateral, multilateral y comercial) de todos los países en desarrollo que lo soliciten; b) aportar alivio adicional de la deuda a los países en desarrollo muy endeudados para evitar los impagos y permitir que inviertan en los Objetivos de Desarrollo Sostenible; y c) mejorar la arquitectura financiera internacional con mecanismos más justos y eficaces de resolución de problemas de deuda y una mayor responsabilidad en la obtención y concesión de préstamos⁴⁶.

C. Introducción de medidas innovadoras y racionalización de las políticas y los programas existentes, incluidas las alianzas público-privadas

48. En la Agenda de Acción de Addis Abeba se señala la importancia de aplicar medidas adaptadas y eficaces de financiación combinada y de colaboración público-privada para financiar el desarrollo sostenible. En dicho documento se reconocen el potencial de tales prácticas y las dificultades que entrañan; se toma nota de que “los proyectos de financiación combinada, incluida la colaboración entre los sectores público y privado, deberían compartir riesgos y proporcionar recompensas adecuadas,

⁴³ OMS, “Coronavirus disease (COVID-19) donors and partners”. Publicado a en <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/donors-and-partners/funding> (consultado el 20 de julio de 2020).

⁴⁴ *Financing for Sustainable Development Report 2020*.

⁴⁵ Naciones Unidas, “La deuda y la COVID-19: una respuesta global solidaria”, 17 de abril de 2020.

⁴⁶ Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, “COVID-19 and sovereign debt”, documento de políticas núm. 72, mayo de 2020.

incluir mecanismos claros de rendición de cuentas y cumplir las normas sociales y ambientales”; y se señalan varios principios que deberían regir las alianzas público-privadas y la financiación combinada⁴⁷.

49. La financiación combinada se ha desarrollado rápidamente en los últimos años, lo que ha ayudado a atraer financiación privada para invertir en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Entre 2012 y 2018 se recaudaron 205.100 millones de dólares de fuentes privadas mediante actividades de financiación oficial para el desarrollo. Con todo, la financiación combinada del desarrollo social sigue siendo poco común. En 2018, solo el 5,6 % de los fondos privados recaudados se destinaron a sectores sociales⁴⁸.

50. El bono de impacto social o en el desarrollo es un nuevo instrumento de financiación público-privada con el que un gobierno u organismo donante compensa a un asociado privado por la obtención de determinados resultados⁴⁹. El mercado de los bonos de impacto sigue siendo pequeño (unos 370 millones de dólares invertidos hasta la fecha) pero crece constantemente. Según la Brookings Institution, en 2019 se emitieron 135 bonos de impacto en 28 países en las esferas del empleo, el bienestar social, la salud, la educación y la justicia penal⁵⁰.

51. Para financiar la atención de la salud en muchos países de bajos ingresos se utilizan planteamientos innovadores como la conversión de deuda o la reducción del interés mediante pagos adicionales (*buy-down*)⁵¹. En este último caso, un país donante tercero paga una parte de un préstamo público en nombre de otro país, lo que libera recursos para los programas nacionales de salud. Ese aporte también puede vincularse al desempeño, con lo que el donante supedita su pago a indicadores específicos. Ejemplo de ello es el programa Debt2Health del Fondo Mundial de Lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria.

52. También ha cobrado fuerza la idea de concebir nuevos mecanismos de movilización de recursos financieros adicionales para la educación, como la Alianza Mundial para la Educación, el fondo “La Educación No Puede Esperar” y el recién propuesto Servicio Financiero Internacional para la Educación. Este Servicio invitará a los donantes a ofrecer garantías u otras formas de compromisos contingentes para alentar a los bancos multilaterales de desarrollo a ampliar los préstamos para la educación y ofrecer subvenciones combinadas con préstamos, a fin de reducir los costos de financiación del sector⁵².

53. Como el 82 % del capital que llega a los países en desarrollo procede del sector privado⁵³, es esencial que esos fondos sirvan para apoyar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Los compromisos anticipados de mercado son una innovación introducida en el sector de la salud en la década de 2000; tienen por objeto incentivar a las empresas farmacéuticas para que desarrollen medicamentos contra enfermedades que predominan en los países en desarrollo, donde las poblaciones pueden no estar en

⁴⁷ *Financing for Development: Progress and Prospects*.

⁴⁸ OCDE, “Amounts mobilized from the private sector for development”. Publicado en www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/mobilisation.htm.

⁴⁹ Center for Global Development, Development Impact Bond Working Group, “Investing in social outcomes: development impact bonds”, octubre de 2013.

⁵⁰ Brookings Institution, “Impact bonds snapshot”, 1 de febrero de 2019.

⁵¹ Academia Nacional de Ciencias, Ingeniería y Medicina y otros, *Global Health and the Future Role of the United States*, National Academies Press, Washington D. C., mayo de 2017; Policy Cures, “Policy brief 6: debt buy-downs or conversions”, 2017, available at <http://polycures.org/downloads/Policy%20Brief%206%20-%20Debt%20Conversion.pdf>.

⁵² Comisión Internacional sobre la Financiación de las Oportunidades de Educación Mundial, “The International Finance Facility for Education: prospectus”, 2018.

⁵³ Foro Económico Mundial, “5 ways to make blended finance work”, 10 de enero de 2017.

condiciones de asumir los costos. En junio de 2020, la Alianza Gavi puso en marcha un compromiso anticipado de mercado para las vacunas COVID-19 con el fin de incentivar a los fabricantes a producir cantidades suficientes de posibles vacunas de la COVID-19 y garantizar un acceso equitativo a los países en desarrollo⁵⁴.

V. Cuestiones examinadas por la Comisión de Desarrollo Social en su 58º período de sesiones

54. La Comisión de Desarrollo Social es el principal órgano intergubernamental encargado del seguimiento y examen de la aplicación de los resultados de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. En su 58º período de sesiones, la Comisión aprobó sendos proyectos de resolución sobre las dimensiones sociales de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África ([E/CN.5/2020/2](#)), viviendas asequibles y sistemas de protección social para todas las personas a fin de afrontar la falta de hogar ([E/CN.5/2020/3](#)) y las modalidades del cuarto examen y evaluación del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (2002) ([E/CN.5/2020/4](#)). Todos los proyectos de resolución fueron posteriormente aprobados por el Consejo Económico y Social.

55. La presente sección se refiere a la labor realizada por la Comisión, en su 58º período de sesiones, sobre el tema prioritario que dio lugar a la primera resolución intergubernamental sobre la falta de hogar y al foro ministerial sobre el tema “Veinticinco años después de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social: afrontar los desafíos sociales emergentes en la implementación de la Agenda 2030”.

A. Tema prioritario Viviendas asequibles y sistemas de protección social para todas las personas a fin de afrontar la falta de hogar

56. La falta de hogar no consiste solo en carecer de vivienda física; a menudo está interrelacionada con la pobreza, la falta de empleo productivo y de acceso a las infraestructuras y a otros problemas sociales que pueden entrañar la pérdida de los lazos familiares o comunitarios y del sentido de pertenencia. Según el contexto nacional, puede describirse como una situación en la que una persona o un grupo de personas que componen un hogar carecen de un espacio habitable, lo que puede menoscabar, entre otras, su capacidad de mantener relaciones sociales, y atañen a las personas que viven en la calle, en otros espacios abiertos o en edificios no destinados a la ocupación humana, en alojamientos transitorios, en albergues para personas sin hogar y, en ciertos casos, según la legislación nacional, también a personas que viven en alojamientos muy precarios, sin seguridad de tenencia ni acceso a los servicios básicos⁵⁵.

57. La falta de hogar afecta a personas de diferente edad y bagaje económico, social y cultural, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Obedece fundamentalmente a causas estructurales, entre las que se incluyen las desigualdades, la pobreza, la pérdida de la vivienda y los medios de vida, la falta de oportunidades laborales dignas, la falta de acceso a viviendas asequibles como consecuencia de la mercantilización de la vivienda, la falta de protección social, la falta de acceso a la tierra, el crédito o la financiación, y el elevado costo de la energía o la atención sanitaria, así como la falta de conocimientos básicos en finanzas y derecho, entre

⁵⁴ Alianza Gavi, “Gavi launches innovative financing mechanism for access to COVID-19 vaccines”, 4 de junio de 2020.

⁵⁵ Véase la resolución [2020/7](#) del Consejo Económico y Social.

otros factores. También puede asociarse a factores coadyuvantes y problemas sociales como el consumo de drogas y alcohol o los trastornos y otras afecciones de la salud mental, o a circunstancias personales y familiares, como las rupturas, los divorcios, las separaciones y abandonos, la violencia doméstica y el maltrato infantil⁵⁶.

58. Actualmente es difícil conocer exactamente el número de personas que carecen de hogar, ya que no existen definiciones ni criterios de medición universalmente acordados de este fenómeno y los datos no suelen ser comparables entre países. En 2005, última vez que la Organización trató de contabilizar el total mundial, se estimó que había 100 millones de personas sin hogar. Según el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), 1.600 millones de personas viven en condiciones habitacionales precarias en todo el mundo, y cada año se producen aproximadamente 15 millones de desalojos forzosos⁵⁷.

59. Las poblaciones sin hogar se han vuelto cada vez más diversas, pero ciertos grupos han estado sobrerrepresentados en el pasado, como los hombres adultos solteros, los miembros de poblaciones indígenas y las personas anteriormente internadas en instituciones, así como las personas mayores, los jóvenes, las familias con niños y los migrantes, en particular los adolescentes migrantes no acompañados. En los países en desarrollo, la mayoría de las personas sin hogar viven en alojamientos muy precarios, sobre todo en barrios marginales y asentamientos no estructurados en condiciones inhumanas de hacinamiento e inseguridad, sin acceso al agua potable ni a servicios de saneamiento adecuados y con el riesgo de ser desalojados. Con todo, no se trata necesariamente de los más pobres de la sociedad, y la mayoría de ellos, en todos los grupos sociales, trabajan regularmente, aunque en puestos poco cualificados y mal remunerados sin protección social del sector no estructurado.

60. Una parte importante de la población sin hogar está formada por mujeres y niños. Se considera que las familias encabezadas por mujeres, sobre todo por madres solteras que viven en la pobreza, corren un alto riesgo de quedarse sin hogar, ya que estas suelen esconderse o alojarse en casa de familiares o amigos por miedo a ser víctimas de malos tratos físicos, secuestros y trata de personas. Se ha constatado que los jóvenes (de 15 a 24 años) son el grupo de población con mayor riesgo de quedarse sin hogar, principalmente a consecuencia de la pobreza de la familia. Resulta especialmente preocupante el aumento del número de niños sin hogar (en los países en desarrollo suele hablarse del aumento de los “niños de la calle”), una situación que a menudo se prolonga durante mucho tiempo y se transmite de una generación a otra. Los niños abandonados, los que han quedado huérfanos a causa del sida, los hijos pequeños o jóvenes de personas sin hogar o los menores desplazados por conflictos violentos o desastres naturales suelen terminar viviendo en la calle o en otros espacios abiertos.

61. Los pueblos indígenas del mundo todavía padecen condiciones habitacionales precarias e inseguras y muchos de ellos siguen estando muy expuestos a la falta de hogar, especialmente en las zonas urbanas. Las personas de edad pueden tener dificultades para acceder a una vivienda adecuada o ser víctimas de engaños financieros, desalojos forzosos o apoderamientos de tierras y, por consiguiente, correr el riesgo de quedarse sin hogar. Las mujeres de edad son particularmente vulnerables y afrontan múltiples formas de discriminación, especialmente en lo tocante a sus derechos patrimoniales y sucesorios. Hay un número desproporcionado de personas con discapacidad sin hogar. Los niños y las mujeres con discapacidad corren mayor riesgo de sufrir violencia, maltrato o abandono.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ ONU-Hábitat, “Inclusive urban development policies”, ponencia presentada en la reunión del grupo de expertos sobre viviendas asequibles y sistemas de protección social para todas las personas a fin de afrontar la falta de hogar, Nairobi, junio de 2019.

62. Las personas pueden encontrarse sin hogar transitoriamente o durante períodos prolongados como consecuencia de conflictos o desastres de origen climático, como los huracanes, las inundaciones y las sequías. Los refugios de emergencia y los alojamientos temporales son cruciales para las personas desplazadas por desastres o conflictos, a quienes debería prestarse asistencia lo antes posible para facilitar su reinstalación en un alojamiento permanente y reducir el tiempo que pasan sin hogar.

63. Para cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible es importante contar con datos oportunos y fiables que permitan no dejar a nadie atrás y atender primero a los más rezagados. Para ello hay que definir categorías de personas sin hogar, armonizar las mediciones del fenómeno y reunir datos fiables y desglosados por edad, sexo y discapacidad, entre otros criterios, a fin de concebir y aplicar estrategias amplias y adaptadas a las distintas situaciones, y evaluar si esas soluciones son eficaces para lograr los resultados y avances deseados a lo largo del tiempo.

64. La falta de hogar es un problema complejo que requiere estrategias intersectoriales globales en el plano nacional en las que confluyan políticas fiscales, económicas, laborales, habitacionales, sanitarias, de protección social, de desarrollo urbano, ambientales y demográficas para hacer frente a las múltiples causas subyacentes del fenómeno. Los Gobiernos son los principales responsables en este ámbito, pero no pueden erradicar el problema por sí solos. Es pues necesario adoptar un enfoque pansocial mediante políticas inclusivas que respondan a las necesidades y aspiraciones de las personas, especialmente las que se encuentran en condiciones desfavorables o de vulnerabilidad, y tengan en cuenta los marcos e instrumentos aplicables pertinentes.

65. Las políticas de vivienda asequible y de protección social desempeñan un papel importante. Para mejorar el acceso a la vivienda asequible es necesario reforzar las políticas y, entre otras cosas, instaurar políticas de vivienda y medidas de protección social integradas, proteger contra los desalojos forzosos ilícitos, prestar servicios adecuados de acogida temporal y de emergencia y promover la construcción de viviendas asequibles, especialmente para las familias de bajos ingresos. Además, deberían impulsarse medidas que estimulen la oferta de diversas opciones habitacionales adecuadas, seguras, asequibles y accesibles para los miembros de diferentes grupos de ingresos, en colaboración con el sector privado y las comunidades locales.

66. Prestar servicios de protección social mediante un conjunto de políticas y programas destinados a reducir y prevenir la pobreza y la vulnerabilidad de todas las personas a lo largo de sus vidas puede contribuir a prevenir la falta de vivienda y a facilitar el acceso a una vivienda adecuada. La asistencia social, las prestaciones de vivienda, la protección contra el desempleo, los cuidados prolongados y las pensiones de vejez, entre otros medios, pueden contrarrestar factores de riesgo específicos. Los países pueden brindar la ayuda adecuada a los más vulnerables mediante sistemas universales de protección social que tengan en cuenta la edad, la discapacidad y el sexo. Puede contribuirse a prevenir la falta de hogar estableciendo unos niveles mínimos de protección social que entrañen el acceso a servicios básicos de atención de la salud y garantizando la seguridad de los ingresos básicos. Hay que seguir esforzándose por consolidar las políticas y los sistemas nacionales de protección social y por ampliar la cobertura de los niveles mínimos de protección social para todos. Además, el deporte y la actividad física pueden aportar importantes beneficios y oportunidades sociales a los jóvenes y a los estudiantes sin hogar.

B. Nuevas cuestiones

Veinticinco años después de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social: afrontar los desafíos sociales emergentes en la implementación de la Agenda 2030

67. La Comisión conmemoró el 25º aniversario de la Cumbre organizando un foro ministerial sobre el tema “Veinticinco años después de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social: afrontar los desafíos sociales emergentes en la implementación de la Agenda 2030”. Durante el foro, los Estados Miembros reafirmaron que los planteamientos, los principios y los compromisos asumidos en la Cumbre seguían siendo válidos e incluso más decisivos que antes para afrontar los nuevos desafíos mundiales.

68. En los últimos decenios se ha progresado mucho en desarrollo social, pero los avances han sido desiguales comparativamente o considerando cada país o indicador en solitario⁵⁸. Aunque en 2015 más de 700 millones de personas (el 10 % de la población mundial) vivían en la pobreza extrema, en muchas regiones el ritmo de reducción de la pobreza ha disminuido⁵⁹. En 2017, seguía siendo común ver a trabajadores viviendo en la pobreza extrema: los ingresos familiares o el consumo per cápita de más de 300 millones de trabajadores de países emergentes y en desarrollo eran inferiores a 1,90 dólares al día. Además, en 2020 el hambre está aumentando por tercer año consecutivo y afecta a más de 820 millones de personas en todo el mundo⁶⁰.

69. La desigualdad de los ingresos ha aumentado en la mayoría de los países desarrollados y todavía es muy alta en los países en desarrollo, a pesar de que en algunos ha disminuido notablemente⁶¹. Además, sigue habiendo desigualdades de acceso a la educación y la atención de la salud por motivos de género, raza, origen étnico, residencia urbana o rural, discapacidad y situación migratoria. La dinámica demográfica también está cambiando y muchos países ya deben gestionar el envejecimiento de su población. Se estima que para 2050 el 16 % de la población mundial tendrá más de 65 años, frente al 9 % en 2019. Esa tendencia afectará a los sistemas de pensiones, las oportunidades de empleo de las personas de edad, la atención de la salud y los cuidados prolongados.

70. Los adelantos tecnológicos, sobre todo en el ámbito digital, están repercutiendo en la vida cotidiana de las personas en todas partes. Las nuevas tecnologías y los cambios en la organización del trabajo son ya rasgos característicos del entorno laboral contemporáneo y afectan a los trabajadores de muchos sectores, que deben actualizar o ampliar sus conocimientos para poder satisfacer la demanda de competencias de mayor nivel. Hay que asegurarse de que esos trabajadores tengan acceso al aprendizaje permanente y reciban apoyo en sus transiciones laborales. Las nuevas tecnologías también están aumentando la polarización de la fuerza de trabajo y las modalidades de trabajo no convencionales, ya que muchos empleos son de carácter contractual y no conllevan las prestaciones y la estabilidad de los empleos tradicionales.

71. Es necesario preservar los avances logrados hasta la fecha en la aplicación del Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y la Agenda 2030

⁵⁸ Véase [E/CN.5/2020/5](#).

⁵⁹ *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2019* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.19.I.6).

⁶⁰ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y otros, *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2019: protegerse frente a la desaceleración y el debilitamiento de la economía*, Roma, 2019.

⁶¹ *Report on the World Social Situation 2020: Inequality in a Rapidly Changing World*, publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.20.IV.1.

y asegurar que nadie se quede atrás o se vea más rezagado en la recuperación de la crisis actual. Es esencial contar con políticas sociales eficaces para lograr una recuperación más satisfactoria por vías más inclusivas y sostenibles. La labor de la Comisión de Desarrollo Social es por tanto crucial para integrar plenamente las dimensiones sociales del desarrollo sostenible y la implementación de la Agenda 2030 sobre la base de la experiencia adquirida en 25 años de aplicación de los resultados de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. Invertir en los sistemas públicos de salud, educación y protección social, crear empleos dignos y empoderar a las personas son las mejores formas de prevenir y reducir la pobreza y las desigualdades y de aumentar el bienestar y la resiliencia de todos.

VI. Conclusiones y recomendaciones

72. Aunque se han logrado importantes avances en desarrollo social, el progreso ha sido lento y sigue habiendo brechas. Puede que la actual crisis de la COVID-19 malogre los avances de los últimos decenios en este ámbito dejando atrás a más personas. La crisis también ha repercutido negativamente en la capacidad de los Gobiernos de implementar la Agenda 2030 y cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En este momento crítico de la década de acción para los Objetivos de Desarrollo Sostenible, los planteamientos, los principios y los compromisos asumidos en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social siguen siendo válidos y resultan esenciales para afrontar los nuevos desafíos mundiales. La experiencia adquirida en los últimos 25 años puede ayudar a los países a perseguir un desarrollo sostenible e inclusivo centrado en las personas, adoptando un enfoque pangubernamental y pansocial en el que participen todos los interesados, incluidos los más desfavorecidos.

73. Como medidas complementarias de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social para acelerar los progresos en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la Asamblea General tal vez desee considerar las siguientes recomendaciones:

a) Los Estados Miembros deberían situar el desarrollo social y el bienestar humano en el centro de la respuesta a la crisis de la COVID-19 y de la recuperación a fin de “reconstruir para mejorar”;

b) Para que la recuperación sea inclusiva, resiliente y más justa, los Estados Miembros deberían crear un margen fiscal que permitiera preservar los avances en desarrollo social logrados hasta la fecha gracias a una financiación suficiente y sostenible que conjugue la mejora de la recaudación de recursos internos, la cooperación financiera y tecnológica internacional y regional y el aprovechamiento de los recursos del sector privado;

c) Los Estados Miembros deberían mantener la inversión en sistemas de protección social adaptados a cada país y consolidar unos servicios de educación y salud inclusivos y de calidad a fin de asegurar una recuperación sostenible y mejorar la preparación para futuras crisis;

d) En aras de una mejor recuperación, los Estados Miembros deberían concebir políticas basadas en datos, análisis y pruebas a fin de tratar los efectos particulares de la crisis en las poblaciones desfavorecidas y vulnerables, centrándose en reducir la pobreza y las desigualdades, en garantizar la igualdad de acceso a la atención de la salud, la educación de calidad y las TIC, en crear instituciones inclusivas y oportunidades de trabajo decente en sectores en crecimiento, y en proteger y fomentar la resiliencia de los grupos de riesgo,

especialmente las personas que trabajan en sectores no estructurados o vulnerables y en microempresas y pequeñas y medianas empresas;

e) Las comunidades internacionales deberían promover la solidaridad mundial para ayudar a los países que necesitan apoyo internacional en su empeño por reconstruir para mejorar invirtiendo particularmente en los sistemas nacionales de salud, educación y protección social, subsanando las brechas digitales y sosteniendo la cadena mundial de suministro de alimentos.
