Naciones Unidas E/CN.5/2012/3

Consejo Económico y Social

Distr. general
11 de noviembre de 2011
Español
Original: inglés

Comisión de Desarrollo Social
50º período de sesiones
1 a 10 de febrero de 2012
Tema 3 a) del programa provisional*
Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y del vigésimo cuarto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General

Erradicación de la pobreza

Informe del Secretario General

Resumen

De conformidad con la resolución 2010/10 del Consejo Económico y Social, en que el Consejo decidió que el tema prioritario para el ciclo normativo y de examen de 2011-2012 debía ser la erradicación de la pobreza, teniendo en cuenta su relación con la integración social, el pleno empleo y el trabajo decente para todos, el presente informe examina los desafíos para la reducción de la pobreza y aborda enfoques normativos clave para la erradicación de la pobreza. En el informe se afirma que, para que el crecimiento económico contribuya a la reducción de la pobreza, las políticas macroeconómicas y sociales deben concentrarse en la creación de empleo, reduciendo las desigualdades y proporcionando protección social. También es necesario invertir en infraestructura, desarrollo rural y medidas de adaptación al cambio climático y de mitigación de este para mejorar la seguridad alimentaria y reducir la pobreza.

* E/CN.5/2012/1, pendiente de publicación.

11-59101 (S) 301111 021211

Se ruega reciclar

I. Introducción

1. La erradicación de la pobreza sigue siendo el objetivo general de las iniciativas de desarrollo nacionales e internacionales adoptadas desde la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1995. Como un importante paso hacia el logro de este objetivo, en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas (véase la resolución 55/2 de la Asamblea General) se fijó la meta de reducir a la mitad el porcentaje de personas que viven con menos de 1 dólar al día entre 1990 y 2015. Si bien se prevé que la meta se logre a nivel mundial, pese a los retrocesos derivados de las múltiples crisis mundiales, es probable que algunas regiones no lleguen a cumplir esta meta.

2. Gran parte del progreso en la reducción de la pobreza extrema se ha logrado en Asia oriental, en particular en China. En otras regiones el éxito ha sido menor: el África subsahariana no está en condiciones de alcanzar la meta de pobreza económica. Según las proyecciones más recientes del Banco Mundial, se prevé que el 36% de la población en el África subsahariana viva por debajo de la línea de la pobreza en 2015, fijada en 1,25 dólares diarios, un porcentaje que no llega a la meta del 29% que se había fijado[1]. Si los efectos de la recesión mundial y de las crisis alimentaria y energética duran más de lo esperado, peligrarán los modestos logros alcanzados desde el año 2000.

3. Alcanzar la meta de pobreza es solo un paso para cumplir con el compromiso de erradicar la pobreza formulado en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. Al ritmo de reducción de la pobreza observado entre 1990 y 2005, período en que el número de personas que vivían con menos de 1,25 dólares diarios se redujo de 1.800 a 1.400 millones, serían necesarios otros 88 años para erradicar la pobreza extrema[2]. Son muchas las personas que viven apenas por encima de la línea de pobreza de 1,25 dólares diarios. Si se aumenta la línea de la pobreza ligeramente, hasta los 2 dólares diarios, se suman más de 1.000 millones de personas a las filas de los pobres.

4. A pesar de la disminución mundial de la pobreza económica, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) estima que el número de personas desnutridas aumentó de 817 millones entre 1990 y 1992 a más de 1.000 millones en 2009. Esta cifra descendió ligeramente, hasta los 925 millones, en 2010, pero sigue siendo mayor que antes de la crisis alimentaria y económica, y está aumentando de nuevo debido a nuevos aumentos del precio de los alimentos desde finales de 2010.

5. Además, muchos países que han logrado reducir la pobreza económica todavía se enfrentan a importantes problemas, como el aumento de la desigualdad de ingresos. Se sabe que la distribución de los recursos productivos no monetarios, y de la riqueza en general, es más desigual que la distribución de los ingresos. La desigualdad en el acceso a la educación y a la salud también es significativa, y a menudo más persistente.

---

[1] Banco Mundial, *Global Monitoring Report 2011: improving the odds of achieving the MDGs* (Washington, D.C., 2011).

[2] *Una nueva era de justicia social*, informe del Director General de la Conferencia Internacional del Trabajo, 100° período de sesiones (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2011).

6. En la Reunión Plenaria de Alto Nivel de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio celebrada en septiembre de 2010, los gobiernos propusieron una hoja de ruta que mostraba lo que sería necesario para alcanzar los objetivos en 2015 y se comprometieron a adoptar políticas económicas orientadas al futuro que llevaran a un crecimiento económico sostenido, inclusivo y equitativo y a un desarrollo sostenible, y que aumentaran las oportunidades de empleo, promovieran el desarrollo agrícola y redujeran la pobreza. También se comprometieron a reorientar el crecimiento hacia la creación de puestos de trabajo con el Pacto Mundial para el Empleo como marco general. Los gobiernos también reiteraron su profunda preocupación por las múltiples crisis que se han producido y que están relacionadas entre sí, financieras, económicas y de inseguridad alimentaria, y los crecientes desafíos planteados por el cambio climático.

7. Cuando faltan menos de cuatro años para que termine el plazo para el logro de las metas, fijado para 2015, es especialmente urgente adoptar medidas para acelerar el progreso, aprovechando los éxitos logrados y la experiencia adquirida, en las regiones que llevan atraso en la reducción de la pobreza y donde las desigualdades sociales y económicas siguen siendo muy marcadas.

II. Desigualdades económicas y sociales y reducción de la pobreza

8. La comunidad internacional ha expresado su profunda preocupación por las persistentes desigualdades dentro de los países y entre ellos, y reconoce que luchar contra la desigualdad en todos los planos es fundamental para crear un futuro más próspero y sostenible para todos. La desigualdad de ingresos ha aumentado en los últimos 25 años y representa un grave obstáculo a nivel mundial para la erradicación de la pobreza y la integración social. Entre 1990 y 2005, en aproximadamente dos tercios de los países de los que se tienen datos aumentó la desigualdad de ingresos, y la brecha entre el 10% más rico y el 10% más pobre de quienes perciben ingresos se amplió en un 70% de los países[3], [4]. Actualmente, el 1% más rico de la población mundial recibe el 14% de los ingresos mundiales, mientras que el 20% más pobre recibe poco más del 1%. La desigualdad entre los pueblos indígenas, otras minorías étnicas y el resto de la población también ha aumentado con el tiempo[5]. En América Latina, las tasas de pobreza de los pueblos indígenas son sustancialmente superiores a las de los no indígenas: en el Paraguay, la pobreza es casi ocho veces mayor entre los pueblos indígenas, en Panamá es casi seis veces mayor, y en México, tres veces mayor[6]. Las personas con discapacidad se enfrentan a una situación difícil similar. En un estudio sobre 13 países en desarrollo se observó que la discapacidad representaba un 10% más de probabilidades de afectar al 40% más pobre de la

---

[3] Instituto Internacional de Estudios Laborales, *Informe sobre el trabajo en el mundo 2008: Desigualdades de renta en la era de la finanza global* (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2008).

[4] Francisco H. G. Ferreira y Martin Ravallion, “Global poverty and inequality: a review of the evidence”, en Policy Research Working Paper Series, núm. 4623 (Washington, D.C., Banco Mundial, 2008).

[5] *Global Monitoring Report 2011*, nota 1 *supra*.

[6] *The State of the World’s Indigenous Peoples* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.07.II.C.1).

población[7]. Estos niveles de desigualdad dificultan el crecimiento y contribuyen a la inestabilidad financiera. Cada vez se reconoce más que las desigualdades económicas son un factor causal de la crisis económica actual[8].

9. La creciente desigualdad se debe a varios factores, entre ellos la disminución del poder de los sindicatos, la distribución desigual de los beneficios de la globalización, la creciente desventaja de grupos marginados como los jóvenes y la insuficiencia de marcos y políticas institucionales como las políticas de redistribución. La crisis financiera y económica, la volatilidad de los precios de la energía y los alimentos y los crecientes problemas planteados por el cambio climático y la pérdida de biodiversidad han aumentado la vulnerabilidad y la desigualdad y han afectado negativamente a los logros alcanzados en materia de desarrollo, en particular en los países en desarrollo.

10. Hasta hace poco, se creía que la desigualdad aumentaría en las fases iniciales del desarrollo y disminuiría a medida que los países avanzaran. Esta perspectiva no se ha hecho realidad en las experiencias nacionales recientes, y resulta evidente que los beneficios del crecimiento no se han distribuido equitativamente. En el período de elevado crecimiento anterior a la crisis, entre principios de la década de 1990 y mediados de la década de 2000, los beneficios ayudaron más a los grupos de ingresos altos que a los grupos de ingresos medios y bajos; la diferencia de ingresos entre las personas mejor remuneradas y las peor remuneradas aumentó[9]. Muchos países adelantados han seguido teniendo una desigualdad cada vez mayor a pesar del crecimiento. En algunos países en desarrollo en rápido crecimiento, como China, la India y Viet Nam, también experimentan una desigualdad cada vez mayor.

11. Las intervenciones gubernamentales pueden ayudar a estabilizar o reducir la desigualdad. Los impuestos progresivos, las transferencias sociales y el aumento del acceso a los servicios sociales, en particular la educación de calidad, pueden contrarrestar la tendencia a la desigualdad creciente. Las estrategias de lucha contra la pobreza que incluyen la redistribución mediante los impuestos y las transferencias están asociadas a opciones políticas contenciosas, como la naturaleza y el nivel del apoyo público que se proporciona a los beneficiarios, el modo en que se determinan los salarios mínimos o el establecimiento de un umbral más allá del cual se retire el derecho a recibir fondos públicos. Sin embargo, habida cuenta de la crisis económica actual, está surgiendo la oportunidad de aplicar políticas de reducción de las desigualdades.

III. Inclusión social y reducción de la pobreza

12. La inclusión social es un medio de lograr la integración social y resulta decisiva para propiciar sociedades estables, seguras, armónicas, pacíficas y justas. No obstante, las desigualdades entre los grupos y las regiones siguen siendo un gran motivo de preocupación en muchos países. Las desigualdades entre hombres y mujeres, entre las personas más jóvenes y las personas de edad, y la marginación de los pueblos indígenas y las personas con discapacidad no son solo un problema

---

[7] Deon Filmer, “Disability, poverty, and schooling in developing countries: results from 14 household surveys”, *World Bank Economic Review*, vol. 22, núm. 1 (2008), págs. 141 a 163.

[8] Raghuram Rajan, *Fault Lines: How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy* (Princeton University Press, mayo de 2010).

[9] *Informe sobre el trabajo en el mundo 2008*, nota 3 *supra*.

ético, sino que también representan un obstáculo para el logro de los objetivos de desarrollo internacionalmente convenidos, entre ellos la erradicación de la pobreza y el hambre. Este tipo de desigualdad horizontal también puede causar conflictos sociales.

13. El malestar social ha aumentado en todo el mundo como respuesta a las crecientes desigualdades verticales y horizontales. Los efectos de la crisis económica en el empleo, en particular en el desempleo juvenil, las crisis alimentaria y energética, la imposición de medidas de austeridad y lo que se percibe como una falta de capacidad de respuesta política a las necesidades de los grupos marginados son factores que han aumentado la concienciación sobre la injusticia de la desigualdad.

14. Las políticas de inclusión social, al abordar las necesidades de los grupos excluidos, pueden ayudar a evitar la inestabilidad política y crear condiciones favorables para reducir la pobreza y el hambre. Concretamente, garantizar el acceso a servicios sociales esenciales como la atención básica de la salud y la educación, el agua potable y el saneamiento y las transferencias sociales en favor de los desempleados, las personas de edad y los enfermos, que no están exclusivamente vinculadas al empleo en el sector estructurado y que constituyen un nivel mínimo de protección social, son medios bien establecidos para crear sociedades inclusivas.

15. Si bien las experiencias y las necesidades de los diferentes grupos varían considerablemente en función de los contextos nacionales y regionales, entre otros factores, para los grupos sociales marginados y excluidos, la pobreza sirve para exacerbar otras disparidades, como las de la escolarización y el rendimiento académico, lo que crea una trampa de la pobreza al transmitir las desventajas acumuladas de una generación a otra. Mientras el mundo continúa luchando contra las diferencias creadas desde hace mucho tiempo por la exclusión, siguen surgiendo nuevos desafíos. La brecha digital, es decir, la disparidad en el acceso a las tecnologías modernas de la información y la comunicación, se está haciendo cada vez más pronunciada. El acceso a estas tecnologías se está reconociendo cada vez más como un medio importante para mejorar la situación de los grupos excluidos reduciendo la pobreza, mejorando la salud y mitigando los efectos del aislamiento geográfico. Un estudio reciente realizado en África oriental determinó que el acceso a estas tecnologías, en particular los teléfonos móviles e Internet, ayudaba a reducir la pobreza entre las poblaciones más pobres[10].

IV. Crecimiento sostenido, inclusivo y equitativo y creación de empleo

16. El crecimiento económico sostenido y equitativo es una condición necesaria para la reducción de la pobreza. En China, Malasia, Tailandia y Viet Nam, el marcado crecimiento de los últimos 20 años ha contribuido a que la pobreza disminuya considerablemente, aunque la desigualdad de ingresos ha aumentado en China y Viet Nam. En los países menos adelantados, el crecimiento, que ha sido escaso e inestable, ha ido acompañado de niveles de pobreza estancados y variables.

[10] Julian May y Edith Adera, “The ICT/Poverty Nexus”, *UN Chronicle*, vol. XLVIII, núm. 3 (2011).

17. Sin embargo, los niveles de pobreza varían, incluso entre países con niveles de ingresos similares y tasas de crecimiento económico comparables. En los países menos adelantados, por ejemplo, la estimación de la pobreza económica en 2005 oscilaba entre un 13,1% en Mauritania y un 86,1% en Liberia. El porcentaje de personas que vivían en la pobreza fue más de dos veces mayor en Zambia (65%) que en Gambia (31%), aunque se registró un producto interno bruto (PIB) *per capita* de alrededor de 350 dólares en ambos países[11].

18. Los efectos del crecimiento en la reducción de la pobreza dependen de la composición de ese crecimiento y de la forma en que los beneficios de ese crecimiento se distribuyan entre los distintos sectores de la sociedad. En los países en los que los pobres han sido excluidos de los procesos de crecimiento económico o los que se encuentran atrapados en empleos de baja productividad, el crecimiento ha beneficiado desproporcionadamente a quienes ya eran más ricos. Las crecientes desigualdades han hecho que sea más difícil salir de la pobreza para quienes no tienen acceso a los recursos productivos y a ciertos servicios, como la salud o la educación.

19. Además, los países que han pasado por épocas de gran crecimiento muy a menudo no han podido mantenerlo. El crecimiento basado en las exportaciones de productos básicos, que es vulnerable a las crisis y las presiones externas, ha sido particularmente volátil. Incluso antes de la recesión mundial, los países que dependen de la exportación de unos pocos productos básicos no lograron aumentar considerablemente la productividad agrícola, la formación de capitales ni el desarrollo de la capacidad productiva, lo que les habría dado una mayor resistencia para afrontar la crisis. En los países que exportan recursos, la expansión de la industria del petróleo y otras industrias de extracción, además de tener escasos efectos en el empleo, a menudo ha producido un aumento de los tipos de cambio reales —el llamado "síndrome holandés"—, lo que disminuye la competitividad de otros sectores de las economías en cuestión. De hecho, la dependencia de la importación de alimentos creció marcadamente en los países menos adelantados entre 2000 y 2008, y la producción de manufacturas, como porcentaje del PIB, se redujo en 27 de ellos, especialmente en África[12].

20. El empleo es un factor crucial para el crecimiento económico inclusivo y equitativo y un medio esencial de integración social. A fin de que el empleo contribuya eficazmente al crecimiento sostenible y la reducción de la pobreza, los puestos de trabajo deben ir acompañados de una remuneración adecuada y de la seguridad de los ingresos. Además, los trabajadores deben estar protegidos por normas laborales internacionales.

21. El crecimiento del empleo durante el período de expansión que precedió a la crisis económica actual no fue suficiente para absorber el aumento de la fuerza de trabajo: el desempleo mundial subió de 160 millones en 1996 a aproximadamente 177 millones en 2007[13]. Además, el crecimiento del empleo fue acompañado de una redistribución de ingresos que no se destinaron al pago de la fuerza de trabajo.

---

[11] PIB per cápita en dólares de los Estados Unidos, a precios constantes de 2000. Base de datos e indicadores del desarrollo del Banco Mundial, 27 de mayo de 2011.

[12] *The Least Developed Countries Report 2010: Towards a New International Development Architecture for LDCs* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.10.II.D.5), disponible en www.unctad.org.

[13] OIT, *Tendencias Mundiales del Empleo 2008* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2008).

América Latina y el Caribe fue la región del mundo en que más disminuyó la proporción de sueldos en el PIB total (en esa región la proporción cayó un 13% entre 1990 y 2007), seguida por Asia y el Pacífico (el 10%) y los países desarrollados (9%)[14].

22. Hasta ahora, la crisis económica ha conllevado reducciones importantes del nivel de empleo. A nivel mundial, el número de personas desempleadas llegó a 205 millones en 2010, un aumento de 28 millones desde 2007[15]. Solo en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos seguía habiendo 44,5 millones de desempleados en julio de 2011, unos 13,4 millones más que antes de la crisis[16]. El desempleo de largo plazo, cada vez mayor, contrasta fuertemente con la recuperación mundial del PIB real y otros indicadores macroeconómicos fundamentales que se viene produciendo desde 2010, y sigue aumentando el temor de que esa recuperación no se traduzca en un aumento del nivel de empleo.

23. Sin embargo, las variaciones del nivel de desempleo no reflejan todos los efectos que tiene la crisis en los trabajadores y los hogares. En los países pobres, los trabajadores que perdieron su empleo en el sector estructurado han pasado al sector no estructurado de la economía, en que los sueldos son más bajos y las condiciones laborales inferiores. El número de trabajadores con empleo precario, que venía disminuyendo antes de la crisis, aumentó en América Latina y el Caribe, África septentrional, Asia meridional y el África subsahariana entre 2008 y 2009[17]. La recesión ha obligado a los trabajadores del sector no estructurado a percibir ingresos aún menores, al disminuir la demanda de trabajadores y aumentar la competencia por puestos de trabajo en ese sector. Como consecuencia de ello, se avanzó más lentamente en la reducción de la pobreza de los trabajadores. Se calcula que el número de trabajadores que viven con menos de 1,25 dólares diarios disminuyó de 660 millones en 2007 a 631 millones en 2009. Si la pobreza hubiera seguido decreciendo al ritmo en que venía haciéndolo antes de la crisis, el número de trabajadores pobres se habría reducido en otros 40 millones en 2009[18]. De hecho, el número de trabajadores pobres ha aumentado en toda África y en América Latina y el Caribe.

24. Los jóvenes se ven afectados desproporcionadamente por el desempleo y están excesivamente representados en el sector no estructurado y entre los trabajadores pobres. En 2010, la tasa de desempleo entre los jóvenes (entre 15 y 24 años) era del 12,6%, en comparación con el 4,8% entre los adultos, y 152 millones de jóvenes vivían con menos de 1,25 dólares al día. El número de trabajadores jóvenes que han renunciado a buscar empleo, a los que no se cuenta entre los desempleados porque no están buscando empleo activamente, ha aumentado notablemente en muchos países. Dado que las primeras experiencias en el mercado de trabajo suelen ser factores importantes de predicción del potencial de percibir ingresos en el futuro, esta tendencia no es buen augurio para el bienestar de la generación de jóvenes actual y las generaciones futuras. Los jóvenes ociosos no solo sufren el deterioro de sus competencias y su motivación y de su bienestar físico y mental, sino que la

---

[14] *Informe sobre el trabajo en el mundo 2008,* nota 3 *supra*.

[15] OIT, *Tendencias Mundiales del Empleo 2011: El desafío de la recuperación del empleo* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2011).

[16] Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *OECD Employment Outlook 2011* (París, 2011).

[17] *Tendencias Mundiales del Empleo 2011*, nota 15 *supra*.

[18] *Ibid.*

pérdida de potencial humano y productivo también menoscaba la cohesión y estabilidad sociales. Cuanto más perdura la crisis en los mercados de trabajo, más riesgo corren los trabajadores afectados, sus familias y sus comunidades de quedar atrapados en la pobreza de largo plazo.

25. En general, la trayectoria de desarrollo económico que han recorrido muchos países en desarrollo no ha producido una mejora sostenida del empleo productivo y el trabajo decente. En los casos en que ha crecido el empleo, los puestos de trabajo no han servido para aumentar la seguridad en la percepción de ingresos. Los trabajadores que han tenido que abandonar el sector de la agricultura debido a la baja productividad y el crecimiento de la población a menudo han pasado a desarrollar actividades con poco valor añadido, especialmente en el sector urbano no estructurado, en que las posibilidades de crecimiento sostenido de la productividad y la movilidad ascendente son limitadas, en tanto que la productividad agrícola ha seguido estancada en muchas zonas rurales. En algunos países africanos, se estima que el 90% de los trabajadores está empleado en el sector no estructurado, y el porcentaje supera el 90% entre las mujeres y los jóvenes que trabajan[19]. En la India, el 90% de la población activa trabaja en el sector no estructurado, a pesar de que en los últimos años ha crecido el sector de los servicios con alto valor añadido.

V. Enfoques políticos de la erradicación de la pobreza

26. La manera en que las sociedades consideran la pobreza repercute de manera importante en el conjunto de políticas que se aplican para erradicarla. La falta de reconocimiento del carácter multidimensional de la pobreza y el impacto social de las políticas económicas durante las tres últimas décadas explican en parte por qué han sido insuficientes los esfuerzos dirigidos a reducir la pobreza. La desregulación, la liberalización, la privatización y las políticas macroeconómicas restrictivas aplicadas por muchos países, aconsejados por las instituciones financieras internacionales, no han servido para abordar las causas fundamentales de la pobreza y su relación con la desigualdad. Estas insuficiencias se han agravado por la distribución desigual de los beneficios de la globalización y los recortes de los servicios sociales proporcionados por el sector público. Las relaciones sociales desiguales, los procesos de exclusión económica, social y política, y la marginación complican los problemas de pobreza padecidos por muchas personas.

27. Las políticas públicas basadas en que las personas pobres trabajen más para salir de su difícil situación y las políticas dirigidas exclusivamente a los más pobres entre los pobres no abordan los factores estructurales que hacen que muchas personas vivan en la pobreza. Para que los gobiernos y sus asociados para el desarrollo ayuden eficazmente a las personas a salir de la pobreza y el hambre de manera definitiva, se debe reconocer la existencia de barreras estructurales que dificultan la erradicación de la pobreza. Ese reconocimiento facilitará el diseño y la aplicación de políticas que no solo estimulen el crecimiento, sino que también refuercen las capacidades y la base de activos de las personas pobres y den oportunidades a muchas personas, particularmente las más desfavorecidas.

---

[19] OIT, *Growth, Employment and Decent Work in the Least Developed Countries* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2011).

28. Los efectos de las crisis económicas mundiales y la globalización de los mercados de trabajo apuntan a la importante función que deben desempeñar las intervenciones normativas coordinadas en el ámbito internacional para reducir las desigualdades, promover la inclusión y erradicar la pobreza. Concretamente, la reglamentación de los mercados financieros internacionales reduciría el riesgo de que se produjeran crisis económicas. El respeto de las normas laborales internacionales ayudaría a proteger a los trabajadores y garantizaría el avance hacia el pleno empleo y el trabajo decente, que son fundamentales para reducir las desigualdades, la pobreza y el hambre.

A. Alcanzar un crecimiento económico inclusivo e igualitario para reducir la pobreza

29. Alcanzar el crecimiento económico generalizado e inclusivo que hace falta para reducir la pobreza representa una importante dificultad de índole política, especialmente para los países pobres. Para ello es necesario crear suficientes empleos productivos y medios de subsistencia para una población activa en rápido crecimiento. Y, asimismo, es necesario desarrollar estrategias de promoción de la diversificación económica y de mejora del acceso a los mercados, el crédito y otros recursos productivos.

30. En los países que han experimentado períodos sostenidos de crecimiento, el avance de la reducción de la pobreza ha sido más rápido en los casos en que el crecimiento económico ha ido acompañado de un aumento de la productividad agrícola, un desarrollo de las industrias manufactureras y un aumento sostenido del trabajo decente en los ámbitos urbano y rural. Estos países se han beneficiado de políticas complementarias en los sectores económico y social, y sus gobiernos han promovido el desarrollo industrial y han invertido grandes cantidades de recursos en el desarrollo de infraestructuras, la protección social y los servicios sociales, lo que ha ayudado a incrementar la productividad y reducir la vulnerabilidad. En particular, la superación del déficit de infraestructuras puede repercutir de manera sustancial en los ingresos de las personas pobres de los países en desarrollo. Las necesidades de infraestructura son grandes en los países en desarrollo y para subsanar esa carencia será necesario que se movilicen recursos nacionales y que se proporcione una asistencia internacional considerable. Sin infraestructura básica, estabilidad social y planes de transferencia social que faciliten el acceso a la atención médica y a niveles adecuados de nutrición, un país no puede desarrollar todo su potencial de producción.

31. Las políticas de estabilización macroeconómica dirigidas a mantener un nivel bajo de inflación y controlar el déficit fiscal han incrementado la volatilidad en la economía real y el mercado de trabajo. La liberalización de las corrientes de capitales internacionales ha hecho aumentar aún más esa volatilidad, ha desestabilizado los tipos de cambio y el ritmo de las inversiones productivas, la formación de capital y el empleo. La insistencia en el equilibrio del presupuesto público ha provocado a menudo una disminución del gasto público y de la inversión pública en infraestructura, tecnologías y capital humano, que son fundamentales para asegurar un crecimiento inclusivo y sostenido.

32. Para sostener el crecimiento económico y reducir la pobreza es necesario orientar la política macroeconómica hacia la creación de más empleos de más

calidad. Por lo general, los países que han obtenido mejores resultados en los diferentes ciclos económicos y han reducido la fluctuación de la producción, las inversiones y el empleo han podido aplicar un conjunto coherente de políticas fiscales y monetarias anticíclicas, con el consiguiente aumento del gasto durante las crisis, el endurecimiento de la reglamentación de las corrientes de capital y la intervención en la volatilidad del tipo de cambio.

33. Las respuestas políticas tempranas a la crisis económica demostraron la determinación política de incorporar objetivos sociales en las estrategias de recuperación económica. La mayor parte de los gobiernos aplicaron políticas expansivas y cerca de una cuarta parte de todos los fondos de estímulo fiscal se asignaron a programas de protección social. No obstante, la actual tendencia hacia la disciplina fiscal estricta en varios países sugiere que la crisis no se está utilizando como oportunidad para examinar la idoneidad de los marcos macroeconómicos existentes. Si bien se considera necesario reducir la deuda pública en esa fase temprana para que el crecimiento sea más sólido y se creen puestos de trabajo, el análisis histórico de los programas de consolidación fiscal demuestra que la reducción del déficit presupuestario en un 1% del producto interno bruto (PIB) suele reducir la demanda en un 1%, lo que a su vez reduce el PIB en alrededor de un 0,5% en un plazo de dos años y hace aumentar la tasa de desempleo en un 0,3%[20]. Estos recortes conllevan descensos a largo plazo de los salarios, mientras que el descenso de los beneficios es relativamente pequeño y de más corto plazo[21].

B. Fomento de la creación de puestos de trabajo y del trabajo decente

34. En vista de que el crecimiento del número de puestos de trabajo antes de la crisis era insuficiente para absorber el crecimiento de la población activa, se deben situar las metas de empleo por encima del nivel de antes de la crisis. No obstante, las políticas económicas podrían no bastar para asegurar la creación de puestos de trabajo productivos para todas las personas, como demuestra la experiencia obtenida antes de la crisis de una creciente desigualdad tanto en los ingresos como en el acceso a un trabajo decente.

35. Las políticas de reglamentación del mercado de trabajo, como la provisión de salarios mínimos y de protección laboral, pueden ser herramientas importantes para distribuir de manera igualitaria las oportunidades de producción y el crecimiento inclusivo. Por ejemplo, en los países que han sido capaces de mantener una tasa de desempleo relativamente baja desde que comenzó la crisis, el gasto en programas relacionados con el mercado de trabajo al inicio de la crisis del empleo era superior al de los países cuyos mercados laborales han sufrido más gravemente las consecuencias de la crisis. En muchos países, los subsidios de desempleo y otras medidas de protección social se complementaron con una extensión temporal de las medidas “de último recurso”. En varios países, en particular, se recurrió a programas

---

[20] Fondo Monetario Internacional (FMI), *Perspectivas de la economía mundial, octubre de 2010: Recuperación, riesgo y reequilibrio* (Washington, D.C., 2010).

[21] Prakash Loungani, “Will it hurt? Who will it hurt? The macroeconomic and distributional effects of fiscal austerity”, documento preparado para la reunión del grupo de expertos de la OIT sobre el problema de la creación de empleo para la recuperación sostenible, Ginebra, 24 y 25 de junio de 2011.

de empleo público durante la crisis para abordar los problemas del desempleo y el subempleo. No obstante, muchos de esos programas se han retirado tempranamente. La experiencia en los países en desarrollo con déficit de infraestructura y que padecen escasez de otros bienes y servicios sugiere que la adopción de un enfoque de más largo plazo en relación con los programas de garantía del empleo puede ser una estrategia eficaz para fomentar el crecimiento económico inclusivo.

36. Las estrategias dirigidas a abordar las repercusiones de la crisis en el mercado de trabajo se han centrado en la crisis laboral en el sector estructurado, y se ha prestado poca atención al sector no estructurado de la economía. Para que repercuta de manera significativa en la reducción de la pobreza, el crecimiento económico debe ir acompañado de un avance hacia el trabajo decente, dejando de lado el sector no estructurado. Los recortes actuales del gasto social en un número cada vez mayor de países solo servirán para incrementar la vulnerabilidad y la pobreza de los trabajadores.

37. Las dificultades que afronta el sector no estructurado deben abordarse desde la perspectiva del fomento de la capacidad de producción competitiva a largo plazo y el fortalecimiento de la seguridad de los ingresos y las condiciones de trabajo de los trabajadores del sector no estructurado mediante la ampliación de la cobertura de la protección social, entre otros medios. En los países en desarrollo, las empresas pequeñas y medianas, que dan empleo a una buena parte de la población activa rural y urbana, suelen operar en el sector no estructurado y se caracterizan por los salarios bajos, la inseguridad de los ingresos y la falta de prestaciones. El fortalecimiento de la capacidad de esas empresas de generar puestos de trabajo decente mediante la capacitación en materia de gestión, la mejora del acceso al crédito y la asistencia técnica, la simplificación de los procedimientos de creación de empresas y supervisión reglamentaria, y la atención a la protección y la mejora de la cobertura de los trabajadores, será un factor fundamental en la reducción de la pobreza.

38. Se debe hacer más para abordar el problema de la exclusión de determinados grupos, especialmente los jóvenes, del mercado de trabajo. Las políticas dirigidas a abordar la falta estructural de oportunidades de trabajo para los jóvenes se han centrado a menudo en el incremento de su empleabilidad mediante la mejora de la calidad y la cantidad de la enseñanza escolar y la existencia de cursos de aprendizaje y otros programas de formación profesional, y mediante la reducción de la disparidad entre las capacidades que se adquieren y las que se exigen en el mercado de trabajo. Durante las crisis, la aplicación de programas de asistencia a la búsqueda de empleo y la extensión temporal de las redes de seguridad social también han demostrado ser esenciales para evitar la pobreza de los jóvenes desempleados.

39. Aunque la formación y los servicios de intermediación son un complemento importante de las estrategias de empleo juvenil, para que las soluciones sean sostenibles deberán contemplar la creación de oportunidades adicionales de trabajo decente para los jóvenes. Un primer paso hacia el aumento del número de puestos de trabajo de mayor calidad para los jóvenes es la eliminación de los obstáculos que dificultan su contratación, particularmente en mercados de trabajo muy segmentados en los que los jóvenes quedan atrapados en los niveles inferiores. Para ello, es necesario cambiar las actitudes hacia los jóvenes, a quienes se debe considerar como participantes activos del proceso de desarrollo. En vista del elevado costo que tienen el desempleo y el subempleo de los jóvenes para la sociedad, los gobiernos deben

tratar de aplicar medidas macroeconómicas de fomento del cambio estructural y de inversión en el mantenimiento y la ampliación de las infraestructuras físicas y humanas mediante la creación de programas de garantía de empleo público centrados en los jóvenes.

C. Medidas para reducir la pobreza mejorando la productividad agrícola

40. En el contexto actual, en que los países siguen luchando por alimentar a una población cada vez más numerosa, especialmente los países que dependen en gran medida de la importación de alimentos, las políticas se han vuelto a centrar en la función que desempeña la agricultura en la reducción de la pobreza extrema, el hambre y la malnutrición. La volatilidad de los precios en los mercados mundiales de alimentos sigue siendo alta debido a una compleja combinación de factores, como las malas cosechas por las sequías, la creciente demanda de materia prima para fabricar biocombustibles, el aumento del precio de la energía y la mayor demanda de cereales y productos cárnicos y lácteos de las economías que experimentan un rápido crecimiento. Los recientes aumentos bruscos de los precios mundiales de los alimentos se han visto impulsados por la imposición de prohibiciones de exportación en algunos países con la finalidad de controlar el costo de los alimentos en el país, y por la especulación financiera de los principales inversores sobre los productos básicos agrícolas. Estos acontecimientos, junto con el resultado de décadas de inversión insuficiente en agricultura, contribuyeron al aumento de los precios de los productos básicos agrícolas en 2007 y 2008, y han contribuido también a los aumentos recientes de los precios de los alimentos.

41. Desde 2008 han descendido considerablemente los precios internacionales de los productos básicos, como los aceites y los productos lácteos, aunque varios índices muestran que los precios de los alimentos han vuelto a aumentar. En agosto de 2011, el índice de la FAO para los precios de los alimentos era un 26% superior al de agosto de 2010, debido en gran parte al aumento de los precios internacionales del arroz y el maíz. Los precios estaban cerca de los niveles máximos que registraron en 2008. Aunque ha mejorado la oferta general de alimentos, persiste la incertidumbre, ya que los precios mundiales y nacionales de los alimentos siguen siendo volátiles. El mismo conjunto de factores que desencadenó la crisis de los precios de los alimentos de 2007-2008 es responsable del aumento actual.

42. El aumento repentino de los precios de los alimentos y la inseguridad alimentaria mundial están generando de nuevo preocupaciones acerca del aumento de la pobreza y el hambre. Las personas pobres dedican una gran parte de sus ingresos a adquirir alimentos, por lo que incluso los incrementos efímeros de los precios pueden repercutir considerablemente en sus niveles de ingresos reales. Por lo tanto, la pobreza tiende a incrementarse cuando aumentan los precios de los alimentos. El Banco Mundial estima que el aumento de los precios de los alimentos que se produjo de junio a diciembre de 2010 sumió en la pobreza a 44 millones de personas[22]. La FAO ha alertado de que el número de personas que padecen hambre crónica, que se estimaba en 925 millones en 2010, puede volver a aumentar debido al incremento de los precios de los alimentos.

[22] Banco Mundial, *Alerta sobre precios de los alimentos*, febrero de 2011.

43. A fin de que los países pobres alcancen la seguridad alimentaria y estén mejor equipados para luchar contra la pobreza extrema, el hambre y la malnutrición, los países que comprometieron su apoyo a la seguridad alimentaria en la Cumbre del Grupo de los Ocho en L'Aquila (Italia) en 2009 deben honrar sus compromisos. Se deben realizar mayores esfuerzos para mejorar el funcionamiento del mercado de derivados de productos básicos agrícolas a fin de suavizar las fluctuaciones de los precios.

44. Los países deben formular y aplicar políticas que relacionen la seguridad alimentaria con la mejora de los sistemas de producción agrícola, la erradicación de la pobreza y la adaptación al cambio climático y su mitigación. Es fundamental mejorar el rendimiento de los cultivos velando por que los agricultores puedan acceder más fácilmente a variedades de cultivos de alto rendimiento y fertilizantes, así como a créditos, a los mercados y las infraestructuras rurales. En los contextos en que la agricultura depende en gran medida de sistemas de secano, es necesario mejorar los sistemas de riego y promover mejores técnicas de conservación del agua.

45. Algunos países han adoptado medidas para reforzar la seguridad alimentaria consistentes en arrendar tierras a fondos soberanos y otros inversores. No obstante, pocos países han aplicado los mecanismos adecuados para proteger los derechos a la tierra y el agua de los agricultores pobres y, lo que es más importante, para que los alimentos producidos se vendan en el ámbito nacional a un precio asequible y que los cultivos alimentarios no sean desplazados por cultivos comerciales que proporcionan un alto rendimiento. Los salarios de los trabajadores de esas explotaciones deben ser decentes y deben servir para ayudar a las familias a salir de la pobreza.

46. Los países africanos, a fin de poner de relieve la estrecha relación entre la seguridad alimentaria, la pobreza y el cambio climático, han hecho un llamamiento a la acción centrado en la agricultura adaptada al clima. Este enfoque tiene el objetivo de integrar el crecimiento ecológico, la seguridad alimentaria, la adaptación al cambio climático y su mitigación[23]. Algunos de sus componentes principales incluyen prácticas que aumentan la materia orgánica, mejoran la capacidad de retención de agua de los suelos, dotan de mayor resistencia a las cosechas, reducen la erosión del suelo y ayudan a mitigar el cambio climático.

47. También se deben realizar inversiones en otros sectores no agrícolas del medio rural, ya que la agricultura está empezando a ser insuficiente para asegurar medios de vida viables para las personas pobres del medio rural. Los países deben estudiar las maneras en que pueden fomentar las actividades no agrícolas, por ejemplo las pequeñas empresas y cooperativas, que crean puestos de trabajo y permiten que las familias del medio rural dispongan de fuentes de ingresos alternativas. Además de sacar a más familias de la pobreza, estas actividades suelen ser más populares entre los jóvenes, que en muchos países están cada vez menos interesados en desarrollar su vida profesional en el sector agrícola. Hace falta compromiso político para que esas políticas tengan éxito, al igual que hacen falta inversión pública en investigación y desarrollo, infraestructuras y servicios rurales, y servicios de asesoría para ayudar a mejorar la productividad y asegurar los derechos a la tierra y el agua de los agricultores pobres.

[23] Comunicado de Johannesburgo, acordado por la Conferencia Ministerial Africana sobre la agricultura adaptada al clima: "Africa: a Call to Action", 14 de septiembre de 2011.

48. La función del Estado es crucial para asegurar el apoyo a la agricultura a largo plazo. Aunque el apoyo público a la agricultura ha disminuido en la mayor parte de los países en desarrollo en las últimas décadas, el apoyo internacional y las inversiones privadas aún no han logrado mejorar significativamente la productividad agrícola. Por este motivo, la construcción de carreteras y puentes, la inversión en investigación y desarrollo y la ampliación del acceso al crédito y los mercados no se pueden dejar a la iniciativa privada. No obstante, los esfuerzos del Estado no deben excluir la aplicación de políticas que atraigan y fomenten el flujo de capital privado a la agricultura. De hecho, el objetivo de la inversión en bienes públicos debe ser que las inversiones privadas en la economía rural sean viables desde el punto de vista financiero.

49. También es necesario disponer de un programa político amplio para poder sostener a los hombres y las mujeres del medio rural, incluidos los jóvenes y, asimismo, hacen falta medidas políticas para mitigar los riesgos que afrontan las personas pobres del medio rural y reducir su vulnerabilidad mediante el refuerzo de la seguridad alimentaria y nutricional y de las redes de seguridad. Para aplicar este cambio es necesario que los ministerios principales, las diferentes instancias de gobierno y los grupos interesados actúen conjuntamente. Para ello, se debe prestar especial atención a la agricultura, pero en el contexto más amplio de la mejora del medio económico y social de las zonas rurales, la reducción de los riesgos y el refuerzo de la capacidad de las personas pobres del medio rural de aprovechar las oportunidades que se presenten en el sector agrícola y en otros sectores.

D. Protección social

50. Las medidas de protección social resguardan a las personas y las familias de las crisis económicas y de los cambios económicos y sociales, y refuerzan su capacidad de gestionar y superar situaciones que afectan a su bienestar. Por lo tanto, estas medidas son fundamentales para reducir la vulnerabilidad y evitar el deterioro de las condiciones de vida. A largo plazo, la protección social puede ayudar a las personas y las familias a generar capital humano y social y a mejorar las perspectivas de sus medios de vida, abordando así algunas de las causas subyacentes de la pobreza y permitiendo el desarrollo de todo el potencial productivo de la mano de obra.

51. Los países que han desarrollado políticas de protección social de carácter amplio y universal que abarcan a la mayor parte de la población han logrado reducir la pobreza y mejorar las condiciones sociales en general. Aunque el impacto de los programas de protección social varía en función de su diseño y del nivel de aplicación, la experiencia mundial, incluso de los países de ingresos elevados, demuestra el potencial que tienen esos programas para reducir la pobreza y las desigualdades y estimular el crecimiento económico. En países de un mismo nivel de ingresos, a un mayor gasto en protección social corresponden niveles de pobreza inferiores[24].

52. Alrededor del 75% de la población mundial no está cubierta por un plan adecuado de seguridad social. El desarrollo de programas de seguro social, en

[24] Armando Barrientos, “Social protection and poverty reduction” (2008), documento informativo encargado para el informe *Combating Poverty and Inequality* del Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (septiembre de 2010).

concreto, ha sido desigual en los países en desarrollo. En los países en los que existen tales programas, los subsidios de desempleo, las pensiones de vejez y otros subsidios abarcan solamente a determinadas categorías de trabajadores del sector estructurado, mientras que los trabajadores del sector no estructurado quedan desprotegidos total o parcialmente.

53. Aunque sigue faltando la protección social universal en el mundo en desarrollo, muchos países han podido reducir la pobreza económica y mejorar las condiciones sociales mediante la prestación de asistencia social específica. Los programas en que las prestaciones en efectivo están condicionadas a la educación, la sanidad y otras inversiones en capital humano (como *Bolsa Família* en el Brasil, *Oportunidades* en México o *Familias en Acción* en Colombia), así como los programas en que las prestaciones están condicionadas al trabajo (como la Ley nacional de garantía del empleo rural Mahatma Ghandi en la India y el programa de redes de seguridad productivas en Etiopía), están ahora generalizados y abarcan a una proporción importante de la población en varios países. Los subsidios sociales también se han convertido en una importante herramienta contra la pobreza en Namibia y Sudáfrica. Solo en Sudáfrica, el número de beneficiarios pasó de 2,9 millones de personas en 1994 a 13,4 millones en 2009.

54. En las tres últimas décadas, el concepto de protección social ha dado paso frecuentemente a un conjunto específico de transferencias no contributivas y, a menudo, transitorias. La selección se basa principalmente en los derechos de cada persona a recibir asistencia, por lo que se comprueban los medios de que dispone cada persona para determinar quién puede ser beneficiario. Se ha puesto en tela de juicio la eficacia y la legitimidad de seleccionar a grupos específicos de personas beneficiarias. Se considera que la selección requiere la utilización de mucha capacidad administrativa y que puede conllevar errores considerables de inclusión y cobertura, especialmente en los casos en que están generalizados la pobreza y el empleo en el sector no estructurado. Además, la pobreza no es un atributo de un grupo concreto de personas, sino que es más bien una situación que todas las personas pueden padecer en mayor o menor grado. Al conceder la ayuda a un grupo específico de personas, se hace caso omiso del carácter dinámico de la pobreza, el desempleo y otras situaciones cíclicas relacionadas con el trabajo. El derecho a la seguridad social exige que se avance progresivamente hacia la protección social universal para garantizar el bienestar básico de todas las personas, independientemente de dónde trabajen y vivan, y de la situación de la economía.

55. En abril de 2009, la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación ratificó la Iniciativa sobre un nivel mínimo de protección social como una de las nueve iniciativas conjuntas contra la crisis de todo el sistema. Esta iniciativa promueve una visión coherente de la protección social nacional como componente fundamental de las estrategias nacionales de desarrollo y procura apoyar a los países para que detecten y subsanen las lagunas de protección más importantes. Si bien uno de los objetivos de la iniciativa es reducir los efectos sociales de la crisis, su función no es transitoria, ya que la iniciativa está concebida para proporcionar un "seguro" sistémico y basado en derechos contra la pobreza para todos los residentes de un país en todo momento.

56. En el informe del grupo asesor sobre la Iniciativa sobre un nivel mínimo de protección social[25] se indica que, en la mayor parte de los países, es posible costear

[25] OIT, *Nivel mínimo de protección social para una globalización justa e inclusiva* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2011).

la aplicación progresiva de unos niveles mínimos de protección social. Los estudios muestran que, en Asia y África, el costo bruto inicial anual de un paquete básico de transferencias sociales (que no incluyera el acceso a los servicios sanitarios básicos) sería del 2,2% al 5,7% del PIB[26]. Los elementos individuales serían aún más asequibles. Por ejemplo, se estima, que el costo anual de conceder pensiones universales básicas de vejez y discapacidad sería del 0,6% al 1,5% del PIB en los países examinados. Los programas amplios de transferencias condicionales de efectivo para beneficiarios seleccionados, como *Bolsa Família*, pueden aplicarse con un costo correspondiente al 0,5% del PIB, aproximadamente, mientras que los planes de pensión universal, como los de Namibia, Nepal y Mauricio se pueden financiar con un porcentaje del 1% al 1,5% del PIB.

E. Políticas sociales para la transformación social

57. Las políticas sociales deberían tener como principales objetivos la inversión en las personas y su protección frente a las crisis. El aumento de la pobreza, el hambre, las desigualdades de ingresos generalizadas y la exclusión social subraya la necesidad de elaborar políticas sociales que garanticen una inversión pública sostenida en educación, salud y prestación de protección social. Esa inversión incrementa la productividad y, por ende, los ingresos.

58. De ahí que la cuestión política clave a la que se enfrenta la mayoría de los gobiernos sea cómo garantizar que una creciente población adquiera los conocimientos especializados y la educación que permitiría a las personas abandonar los sectores agrícola y no estructurado, y participar en el sector estructurado. En la mayor parte de los casos, adquirir esos conocimientos especializados y esa educación cuesta dinero, por lo que, con frecuencia, queda fuera del alcance de los pobres y otros grupos marginados. Los recientes esfuerzos para eliminar las tasas escolares en numerosos países señalan la importancia que esos países conceden a asegurar que el desarrollo satisfactorio y la erradicación de la pobreza, que son objetivos a largo plazo, se logren haciendo a todos partícipes en el proceso de desarrollo. Además de reducir la parte de la población que gana un salario por un trabajo no cualificado en el sector agrícola, la expansión de la educación contribuye a aliviar la pobreza gracias a su impacto ampliamente reconocido en la situación de las mujeres. Se ha demostrado que la educación de las mujeres reduce la fecundidad, mejora las tasas de participación de la mujer en la fuerza de trabajo y aumenta su capacidad para ejercer mayor control en la utilización de los recursos del hogar. En muchos casos, la educación de las mujeres se traduce en mejores resultados para los niños en la escuela y la salud.

59. De ahí que el proceso de la transferencia de los trabajadores del sector no cualificado al cualificado y la prestación de atención médica básica a esos trabajadores no se pueda dejar únicamente a merced de los mercados. El Estado tiene la responsabilidad de garantizar que los sectores de la sociedad que no disponen de los recursos adecuados para hacer frente al pago de la escolarización y de los servicios de atención médica reciban alguna forma de asistencia pública. Aunque no todas las personas acabarán formando parte de la categoría de trabajadores cualificados, el proceso de expansión de las oportunidades de

[26] OIT, *Extending Social Security to All: a Guide Through Challenges and Options* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2010).

educación y la inversión en la adquisición de conocimientos especializados y en la formación garantiza que un sector más amplio de la sociedad participe en el crecimiento económico y se beneficie de él. Asimismo, se deberá dedicar un mayor esfuerzo a afianzar las alianzas entre el sector público y el privado para aumentar la inversión en lo que respecta a la oferta y mejorar las instalaciones educativas y la calidad de la enseñanza. En lo que se refiere a la demanda, esas alianzas público-privadas pueden centrarse en la concesión de becas, subsidios por condiciones de vida difíciles, comidas en las escuelas y medidas similares para permitir a los estudiantes de orígenes más pobres o de sectores más marginados aprovechar la oportunidad de matricularse y graduarse en los centros educativos. Para lograrlo, el sector privado debería actuar con responsabilidad social corporativa, mientras que la inversión pública debería centrarse en las áreas de la educación o la salud donde existe una particular carencia de inversión privada, o que necesitan promoción por motivos de justicia social y equidad.

60. Asimismo, la política social debe ser parte integrante de una estrategia de desarrollo más amplia, si pretende abordar las condiciones que generan y perpetúan la pobreza, entre las que se incluyen los patrones de desigualdad y discriminación en la sociedad. Si bien el acceso universal a la protección social básica y a los servicios sociales es necesario para interrumpir el ciclo de transmisión de la pobreza de generación en generación, mantener la cohesión social y reforzar el contrato social, las medidas de protección social deben complementarse con intervenciones más amplias que aborden el acceso a los recursos y su redistribución. Garantizar el acceso a la tierra, el crédito, la educación y otros recursos productivos, la equidad en los derechos de sucesión y la justicia para las mujeres y los hombres pobres son medidas fundamentales para erradicar la pobreza. También se requieren mecanismos de solidaridad financiera, incluidos los impuestos progresivos.

61. La participación de todos los miembros de la sociedad en la vida social, económica y política es importante para asegurar que los gobiernos respondan a las necesidades sociales, incluidas las de los pobres. Incluso los progresos respecto al acceso a los recursos y su distribución no permitirán erradicar la pobreza si la discriminación contra las personas y los grupos sociales impide su participación. Tradicionalmente, los movimientos sociales han otorgado una mayor capacidad de expresión y una mayor representación a los pobres y a los grupos excluidos para articular sus intereses. También permiten exigir a los gobiernos y otros actores que rindan cuentas. La creación de un entorno que favorezca la movilidad social y las medidas gubernamentales de lucha contra la discriminación son importantes para equilibrar la distribución desigual del poder, promover la participación y fomentar así la integración social.

F. Medidas para reducir la pobreza a través de la mitigación del cambio climático y la adaptación a sus efectos

62. El cambio climático es una grave amenaza para el crecimiento económico sostenido, la productividad agrícola y los esfuerzos de reducción de la pobreza, en especial en los países en desarrollo. Los pobres y los vulnerables suelen vivir en áreas afectadas por la variabilidad del clima y los fenómenos meteorológicos extremos, como los frecuentes períodos de sequía y las inundaciones, que tienden a

erosionar la resiliencia y la base de recursos de los pequeños agricultores y de todos los que dependen de la agricultura de secano, la cría de ganado y la explotación de los recursos naturales. Los pequeños agricultores suelen tener escasa capacidad de adaptación a las perturbaciones externas. Por tanto, es probable que los pobres y otros grupos vulnerables sufran de forma desproporcionada los efectos negativos del cambio climático.

63. Por ejemplo, es posible que los ingresos de los agricultores de las zonas áridas en Andhra Pradesh (India) se reduzcan un 20%, dado que se espera que disminuya el rendimiento de las cosechas[27]. La hambruna y la crisis humanitaria que ha puesto en peligro de inanición a más de 13 millones de personas en el Cuerno de África se atribuyen en parte a la sequía. La FAO estima que la crisis, además de elevar los precios de los alimentos en la región, ya ha causado la muerte de más de 30.000 niños desde mayo de 2011. El retraso en el crecimiento y las deficiencias cognitivas de los niños desnutridos podrían socavar aún más las perspectivas de una futura prosperidad para la región. Las sequías también han perjudicado gravemente a grandes productores de cereales como la Federación de Rusia y Australia, lo que ha contribuido a una suba importante de los precios de los alimentos en todo el mundo. En varios otros países, la cohesión social y la estabilidad política se han visto afectadas por el malestar social provocado por la cuestión de los alimentos.

64. Por lo tanto, la comunidad internacional tiene ante sí el desafío clave de adoptar políticas de desarrollo sostenible y medidas de adaptación y mitigación que aborden los numerosos problemas que plantea el cambio climático. Los esfuerzos para reducir la pobreza deberían invertirse en medidas contra el cambio climático, en especial en técnicas de bajo costo para la adaptación y la reducción de riesgos, entre las que se incluyen la adopción de variedades de cultivos resistentes a la sequía, una mayor protección de las tierras y los recursos hídricos, un aumento del riego y cambios en los sistemas de cultivo como la modificación de las fechas de siembra. Se debe considerar la aplicación de un seguro contra los fenómenos climáticos que cubra las cosechas y el ganado. Asimismo, es fundamental fomentar la actividad económica rural no agrícola para reducir el número de personas y la parte de los ingresos que dependen directamente de los sistemas agrícolas sensibles al clima en las zonas áridas y los humedales.

65. Se deberían incorporar e integrar políticas de adaptación eficaces en todas las actividades de desarrollo, incluidas las estrategias de erradicación de la pobreza. Las medidas que promueven una economía ecológica y crean empleos ecológicos al tiempo que fomentan la transformación estructural son igualmente esenciales si los países en desarrollo pretenden superar las tecnologías que utilizan energía sucia asociadas con elevadas emisiones de gases de efecto invernadero.

66. Dado que los países pobres poseen escasa capacidad de adaptación y pocos recursos para responder a los numerosos problemas que plantea el cambio climático, los asociados internacionales para el desarrollo deberían apoyar sus esfuerzos con ayuda financiera y la transferencia de tecnologías adecuadas. Se deberían reforzar las actividades de cooperación técnica en áreas como la creación de capacidad, la generación de conocimiento y las reformas políticas y normativas.

---

[27] Banco Mundial, “Climate change impacts in drought and flood affected areas: case studies in India”, informe núm. 43946-IN, 2008.

V. Gobernanza, capacidad del Estado y reducción de la pobreza

67. Si bien muchos países han conseguido aumentar su margen fiscal y aplicar toda una variedad de políticas diseñadas para reducir la pobreza, los avances en este sentido han sido escasos. Esto se debe en parte a la falta de capacidad del Estado para perseguir los objetivos de desarrollo y para reunir la voluntad política y el apoyo material necesarios. Las estructuras institucionales endebles también afectan a la capacidad de los países pobres de financiar estrategias de desarrollo basadas en el conocimiento o resolver los problemas planteados por la globalización.

68. La débil capacidad del Estado se ha traducido en la imposibilidad de estimular un crecimiento de base amplia e invertir en una acumulación de capital humano amplia. Esto queda patente con frecuencia en el inadecuado diseño de las estrategias de alivio de la pobreza y en los ineficaces esfuerzos para redistribuir la tierra, prestar servicios básicos como la educación a los pobres y las zonas desfavorecidas, y crear oportunidades de trabajo a través de programas de obras públicas.

69. Si bien la débil capacidad del Estado, los derechos de propiedad inestables, la falta de rendición de cuentas y transparencia, la asignación ineficaz de los recursos públicos y la corrupción se suelen asociar con un desarrollo limitado, algunas economías emergentes importantes han sido capaces de alcanzar un sólido crecimiento y reducir la pobreza sin establecer estructuras firmes de buena gobernanza. Esos países se han centrado en mejorar las aptitudes de gobernanza que fortalecían la capacidad del Estado para subsanar las deficiencias del mercado directamente y formular y ejecutar políticas específicas.

70. Por lo tanto, si bien los países en desarrollo deben seguir comprometidos con la buena gobernanza, también es imperativo introducir cada vez más mejoras en determinados aspectos de la gobernanza que refuercen directamente el crecimiento inclusivo, creen empleo y reduzcan la pobreza. La elección de las políticas para impulsar el crecimiento debería guiarse por las prioridades de desarrollo y las circunstancias particulares de cada país. Al mismo tiempo, el Estado debe tener la visión, el liderazgo y la planificación estratégica para fortalecer la orientación de las instituciones del Estado y de los programas de prestación de servicios hacia el interés común.

71. La experiencia de muchas economías emergentes indica que el Estado puede desempeñar un papel activo para dirigir la expansión económica a largo plazo. Los gobiernos nacionales deben actuar y ser pragmáticos, sin desplazar al mercado o sustituirlo en el proceso de desarrollo. Existe margen para regular los mercados y ofrecer los incentivos necesarios para que el sector privado invierta y cree empleo. Durante las crisis, los gobiernos pueden estimular la demanda con la aplicación de medidas políticas anticíclicas.

VI. Conclusión y recomendaciones

72. La erradicación de la pobreza y la recuperación sostenible exigen respuestas coordinadas que conduzcan a un crecimiento económico sostenido, inclusivo y equitativo. En este sentido, las políticas macroeconómicas y sociales que promueven la creación de trabajo decente y que apoyan una mayor protección social presentan

una importancia fundamental. La inversión en agricultura, desarrollo rural y medidas de mitigación del cambio climático y de adaptación a sus efectos es necesaria para mejorar la seguridad alimentaria y reducir la pobreza. Asimismo, las crisis exigen un gasto social sostenido y ampliado. La tendencia hacia la austeridad como respuesta a la crisis de la deuda, de no invertirse, agravará las desigualdades y la exclusión y, en última instancia, mermará las perspectivas de recuperación económica. Sin planes de transferencia social básica que impulsen el acceso a la educación, a la atención médica y a niveles de nutrición adecuados, los países no podrán desplegar su potencial productivo. El gasto social es una inversión esencial en el crecimiento futuro.

73. En muchos casos, el volumen de la inversión requerida para erradicar la pobreza supera la capacidad de los gobiernos, las organizaciones de la sociedad civil o el sector privado por sí solos. Todos los interesados deben ser parte de la solución. Las alianzas entre el sector público y el privado que verdaderamente pueden conseguir una transformación han cobrado cada vez más importancia en la formulación y aplicación de programas de desarrollo. Además de generar una mayor aceptación, la participación de todos los asociados mejora la calidad de las políticas y las estrategias y facilita su aplicación. Asimismo, las alianzas aumentan los recursos financieros y técnicos a disposición de los gobiernos nacionales.

74. **La Comisión de Desarrollo Social quizá desee considerar las recomendaciones siguientes:**

a) La creación de empleo pleno y productivo y de trabajo decente para todos debería ser el núcleo de las políticas encaminadas a conseguir un crecimiento sostenido, inclusivo y equitativo. En este sentido, se alienta a los países a que apliquen los principios y objetivos del Pacto Mundial para el Empleo, y a que den una nueva orientación a la política macroeconómica para la creación de más y mejores empleos y la erradicación de la pobreza, en lugar de centrarse solo en la inflación o el déficit presupuestario;

b) Los países con sectores agrícolas importantes deberían concentrarse en aumentar la productividad de los pequeños agricultores y la calidad de los productos de una forma sostenible. El aumento de la productividad de los pequeños agricultores exige su acceso a los fertilizantes, las semillas de alto rendimiento, las infraestructuras, la información y los mercados. Asimismo, la promoción de las pequeñas y medianas empresas, en especial en las zonas rurales, puede facilitar la diversificación de la agricultura hacia otras actividades rurales que contribuyan a la erradicación de la pobreza;

c) Reconociendo que el acceso universal a la protección social básica es necesario para interrumpir el ciclo de pobreza y reducir las desigualdades, los gobiernos tal vez deseen considerar la aplicación de unos niveles nacionales mínimos de protección social coherentes con las prioridades y circunstancias de cada país;

d) Para fortalecer los sistemas de protección social y reducir la transmisión de la pobreza de generación en generación, los gobiernos deberían tratar activamente de diseñar programas de transferencia social centrados en la familia, prestando especial atención a las mujeres, los niños, las personas de edad, las personas con discapacidad y los grupos indígenas;

e) Los países deben abordar los patrones de discriminación y desigualdad social y económica que afectan a la sociedad velando por 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 y la justicia, y que todos los sectores de la sociedad participen en los procesos de toma de decisiones;

f) La comunidad internacional debería apoyar los esfuerzos nacionales para erradicar la pobreza creando un entorno mundial favorable y velando por una mayor coherencia entre las políticas macroeconómicas, comerciales y sociales.