



Consejo Económico y Social

Distr. general
21 de noviembre de 2017
Español
Original: inglés

Comisión de Desarrollo Social

56° período de sesiones

29 de enero a 7 de febrero de 2018

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: tema prioritario: estrategias de erradicación de la pobreza para lograr el desarrollo sostenible para todos

Estrategias de erradicación de la pobreza para lograr el desarrollo sostenible para todos

Informe del Secretario General

Resumen

Este informe se presenta de conformidad con la resolución [2016/6](#) del Consejo Económico y Social. En él se examinan los progresos realizados hasta la fecha para erradicar la pobreza y diversas estrategias aplicadas por los países. El informe también incluye recomendaciones para acelerar la erradicación de la pobreza en todas sus formas, incluida la pobreza extrema.

* E/CN.5/2018/1.



I. Introducción

1. En su resolución 2016/6, el Consejo Económico y Social decidió que el tema prioritario del ciclo normativo y de examen de 2017-2018 de la Comisión de Desarrollo Social fuera “Estrategias de erradicación de la pobreza para lograr el desarrollo sostenible para todos”. El presente informe se ha preparado para el año del ciclo de trabajo bienal de la Comisión dedicado a las políticas.
2. La erradicación de la pobreza es el objetivo general de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y uno de los principales objetivos de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. Sobre la base de la labor anterior de la Comisión de Desarrollo Social en materia de erradicación de la pobreza, y como parte de los esfuerzos por contribuir a la aplicación de la Agenda 2030, en particular, el Objetivo de Desarrollo Sostenible 1, en el presente informe se examinan las estrategias y las políticas que los países están aplicando con el fin de erradicar la pobreza extrema para todas las personas en todo el mundo.
3. De acuerdo con las lecciones extraídas de los progresos realizados por muchos países, para lograr este objetivo se requiere compromiso político, así como una elaboración e implementación realista y determinada de las políticas sociales y económicas. También hace falta utilizar medios de ejecución adecuados, mantener la paz y la seguridad, luchar contra el aumento de la desigualdad, mitigar el cambio climático y adaptarse a sus efectos, velar por una globalización inclusiva y aprovechar las oportunidades que presentan los cambios tecnológicos y el aumento de la interconectividad. Como se reconoció en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y en la Agenda 2030, en la campaña para erradicar la pobreza en el mundo se debe prestar especial atención a apoyar las iniciativas de desarrollo de África y los países menos adelantados. En este sentido, en la etapa final de la eliminación de la pobreza extrema será necesario fomentar la transformación estructural, crear empleos decentes y suficientes, garantizar la seguridad alimentaria y la nutrición, lograr la paz y forjar alianzas más sólidas.

II. Progresos y dificultades en la erradicación de la pobreza

4. Con su objetivo de poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo, la Agenda 2030 se basa en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y se ocupa de los asuntos que quedaron pendientes. El mundo alcanzó su objetivo de reducir a la mitad los niveles de pobreza registrados en 1990 cinco años antes de la fecha límite de 2015 establecida en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. A pesar de los enormes progresos conseguidos en la reducción de la pobreza en el mundo, siguen existiendo diferencias significativas entre las regiones y dentro de los países.
5. Entre 1990 y 2013, 1.100 millones de personas salieron de la pobreza extrema. Sin embargo, según las estimaciones más recientes, 768,5 millones de personas, el 10,7% de la población mundial, seguía viviendo con menos de 1,90 dólares por día en 2013¹. De ellas, 390,2 millones vivían en África Subsahariana y 249,1 millones en Asia Meridional. Además, había aproximadamente 2.400 millones de personas que vivían con menos de 2 dólares al día, la mitad de ellas en la India y China.

¹ Banco Mundial, herramienta de análisis de datos Povcalnet. Se puede consultar en: <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/home.aspx> (datos actualizados por última vez el 10 de octubre de 2017).

6. El ritmo de la reducción de la pobreza es lento en África Subsahariana: los niveles de pobreza solo se redujeron un 13% entre 1990 y 2013, con lo que 390,2 millones de personas en la región siguen viviendo en la pobreza extrema. En Asia Meridional, la tasa disminuyó al menos en dos tercios entre 1990 y 2013, pasando del 45% al 14,7%. En Asia Oriental y el Pacífico se hicieron grandes avances en la reducción de la pobreza, de 966 millones de personas (60% de la población) en 1990 a 71 millones de personas (3,7% de la población) en 2013, principalmente por impulso de China. Otras dos regiones también lograron reducir la pobreza a menos del 5%: América Latina y el Caribe (4,9%) y la región del Oriente Medio y el Norte de África (2,3%). A pesar de este progreso en la región del Oriente Medio y el Norte de África, la pobreza ha aumentado en los últimos años, en particular en los países afectados por los conflictos armados y la inestabilidad. La pobreza sigue siendo obstinadamente elevada en los países menos adelantados, donde el progreso es mucho más lento y los retos son mayores. Se estima que el 50% o más de la población total de esos países, alrededor de 400 millones de personas, seguían viviendo en la pobreza extrema en 2013².

7. En los países desarrollados, se estima que 300 millones de personas vivían en condiciones de pobreza relativa (con ingresos familiares inferiores al 60% de la mediana del ingreso nacional) en 2012. En la Unión Europea, la tasa de pobreza relativa aumentó al 17,2% en 2014, después de un largo período de estabilidad en el 16,5% hasta 2008³. En los países de ingresos altos, los niños y las mujeres son los más afectados: un promedio del 20% de los niños menores de 18 años viven en la pobreza, que varía desde el 10% en Dinamarca, Islandia y Noruega hasta el 33% en Israel y Rumania⁴.

8. Además de erradicar la pobreza económica, una de las principales aspiraciones de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es poner fin al hambre y a todas las formas de malnutrición. A nivel mundial, el número de personas con malnutrición crónica aumentó en 2016. Tras una tendencia sostenida en los últimos decenios, el número absoluto de personas afectadas por el hambre en el mundo ha aumentado. Se estima que 815 millones de personas sufrían desnutrición crónica en 2016, frente a 777 millones en 2015. La prevalencia de la subalimentación en el mundo también aumentó del 10,6% en 2015 al 11% en 2016⁵. Este aumento se debió en parte a una hambruna en Sudán del Sur, así como al deterioro de la seguridad alimentaria en el noreste de Nigeria y en Sudán del Sur, Somalia, el Yemen y otras zonas afectadas por las pautas meteorológicas anormales, los conflictos y la violencia. La situación de la seguridad alimentaria también se ha deteriorado en Asia Sudoriental y Occidental. Además, la desaceleración económica, en particular en los países que dependen de

² Oficina del Alto Representante para los Países Menos Adelantados, los Países en Desarrollo Sin Litoral y los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, *State of the Least Developed Countries 2017: Follow-up of the Implementation of the Istanbul Programme of Action for the Least Developed Countries* (2017).

³ Organización Internacional del Trabajo, *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo: Tendencias 2016* (Ginebra, 2016).

⁴ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Oficina de Investigación - Innocenti, *Building the Future: Children and the Sustainable Development Goals in Rich Countries*. Innocenti Report Card núm. 14 (Florenia, Italia, 2017).

⁵ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Programa Mundial de Alimentos y Organización Mundial de la Salud, *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2017. Fomentando la resiliencia en aras de la paz y la seguridad alimentaria* (Roma, FAO, 2017).

los productos básicos, ha reducido los ingresos fiscales y de exportación, lo que ha repercutido negativamente en el acceso a los alimentos para los pobres.

9. Para seguir avanzando en la erradicación de la pobreza, hace falta combatir la desigualdad en todas sus dimensiones. Si bien la desigualdad de ingresos entre los países ha disminuido (el índice mundial del coeficiente de Gini cayó de 69,7 en 1998 a 62,5 en 2013⁶), sigue siendo elevada. La desigualdad ha aumentado dentro de muchos países, desacelerando e incluso deteniendo el ritmo de reducción de la pobreza. Un alto grado de desigualdad incide negativamente en el crecimiento y su sostenibilidad por múltiples vías. La desigualdad priva a las familias de bajos ingresos de la posibilidad de mantenerse sanas y acumular capital físico y humano, con lo que reduce la productividad laboral y la movilidad social. Esto hace que sea más difícil cortar la transmisión intergeneracional de la pobreza. Cuando gran parte de la población está atrapada en la pobreza, el consumo y la demanda agregada también se reducen y el crecimiento económico se ralentiza.

III. Políticas y estrategias sociales para erradicar la pobreza en todas sus formas

A. Trabajo decente y empleo productivo

10. Para erradicar la pobreza y alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible es necesario crear pleno empleo y trabajo decente para todos. Según la Organización Internacional del Trabajo, se prevé que los niveles y las tasas mundiales de desempleo sigan siendo elevados en el corto plazo. También se prevé que la tasa mundial de desempleo aumente ligeramente del 5,7% en 2016 al 5,8% en 2017, con lo que el desempleo total afectaría a algo más de 201 millones de personas en 2017, frente a los 197,7 millones a que afectó en 2016. El estancamiento de la creación de empleo sigue siendo un problema acuciante en muchos países debido a la ralentización de la economía mundial, casi un decenio después de la crisis financiera mundial. Los efectos a largo plazo de esa crisis reconfiguraron el panorama del empleo en todos los países. Se prevé que la economía mundial crezca un 2,7% en 2017 y un 2,9% en 2018, y que las economías de los países menos adelantados lo hagan a una tasa promedio del 4,7% en 2017 y del 5,3% en 2018, muy por debajo de la meta mínima del 7% del crecimiento anual del PIB fijada en los Objetivos de Desarrollo Sostenible⁷. A este ritmo, recuperar la totalidad de los empleos perdidos durante la Gran Recesión sigue siendo un reto importante, situación que se ve agravada por el crecimiento de la población y la pérdida de empleos a causa de los rápidos cambios tecnológicos en el trabajo.

11. Para mantener el crecimiento de la población activa mundial, hacen falta más de 600 millones de nuevos empleos entre 2015 y 2030. Esto equivale a 40 millones de nuevos puestos de trabajo por año. Es imprescindible ocuparse de la mala calidad del empleo, que sigue siendo generalizada en todo el mundo, en particular en las economías en desarrollo. Los desafíos que enfrentan los países en relación con la pobreza y el empleo se ven exacerbados por la difícil situación de unos 780 millones de personas que trabajan pero no ganan lo suficiente para que ellas y sus familias

⁶ Grupo del Banco Mundial, *Poverty and Shared Prosperity 2016: Taking on Inequality* (Washington, D.C., Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y el Grupo del Banco Mundial, 2016).

⁷ Naciones Unidas, *Situación y perspectivas de la economía mundial 2017*.

superen el nivel de pobreza de 2 dólares al día, así como por las grandes disparidades entre los distintos grupos demográficos. Persisten grandes diferencias de género en las oportunidades del mercado de trabajo, así como elevados niveles de desempleo y subempleo en los jóvenes. Las mujeres tienen mayores probabilidades de ganar un salario inferior, así como un mayor riesgo de encontrarse en una situación de empleo vulnerable y entre los trabajadores pobres.

12. Para enfrentar estos desafíos se requiere una combinación de políticas que incluyan el fortalecimiento, el replanteamiento y la reorientación de las políticas laborales vigentes. La experiencia de los actuales países desarrollados, así como de las principales economías emergentes que han logrado abatir la pobreza, muestra que el crecimiento sostenido de la producción y el empleo decente contribuyen a erradicar la pobreza. El sector privado representa el 90% de todos los empleos en los países en desarrollo. Los Gobiernos deberían apoyar el papel que desempeña el sector privado en la creación de empleo ofreciendo un entorno propicio, lo que incluye mantener la paz y la seguridad, asegurar la estabilidad macroeconómica e invertir en educación, salud e infraestructura. También son necesarias políticas de empleo que se ajusten a las necesidades y prioridades específicas de los países y se integren en marcos integrales de políticas macroeconómicas.

13. Para aumentar la cantidad y la calidad del empleo y el trabajo decente, los países han adoptado diferentes estrategias en función de las circunstancias nacionales. Entre ellas figuran estrategias macroeconómicas para ayudar a estimular el empleo a nivel global mediante medidas como la contratación y las compras gubernamentales, la reducción de las tasas de interés para incentivar la inversión privada, las transferencias y los créditos fiscales. Los países están promoviendo activamente la creación de empleos ecológicos. También están apoyando a las microempresas y las pequeñas y medianas empresas al aumentar la productividad de los trabajadores a través de la capacitación y el perfeccionamiento de sus conocimientos, estableciendo incubadoras de empresas, otorgando donaciones y préstamos subsidiados y de bajo costo, y brindando financiación a pequeñas empresas.

14. Los Gobiernos nacionales ya están interviniendo para desempeñar la función clave del empleador de última instancia, especialmente en situaciones de desempleo estructural. Durante la crisis financiera mundial de 2008, la contratación de empleados públicos y las actividades de compra de los Gobiernos ayudaron a crear puestos de trabajo. La inversión pública en infraestructura también fue un valioso instrumento anticíclico en la creación de empleo. Es importante implantar medidas encaminadas a estimular la demanda de mano de obra y acelerar la recuperación del empleo. En muchos países en desarrollo, los programas de obras públicas intensivas en mano de obra se han convertido en un importante instrumento de política para la creación de empleo a corto plazo en situaciones de desempleo o subempleo alto y estacional. Esos programas también han disminuido las disparidades entre los géneros en las oportunidades económicas y han reducido al mínimo los déficits de ingresos y consumo entre las personas que viven en la pobreza y otros sectores vulnerables de la población en tiempos de crisis, como los de sequía y hambruna. Algunos de los principales programas son el Plan Nacional Mahatma Gandhi de Garantía de Empleo Rural de la India, el Programa Ampliado de Obras Públicas de Sudáfrica, y el Programa de Redes de Seguridad Productivas de Etiopía. En Europa, algunos países complementaron el seguro de desempleo con programas de indemnización a corto plazo. En Alemania, las cuentas de tiempo trabajado y la política laboral de jornadas reducidas contribuyeron a que la tasa de desempleo cayera del 7,6% al 6,4% entre 2007 y 2010.

15. De cara al futuro, los países deben aplicar políticas que hagan frente a las trampas de la baja productividad, faciliten la transición del empleo informal al formal y combatan la precariedad. En Europa Oriental y Asia Central, se estima que 37 millones de personas, equivalentes a la tercera parte de la fuerza de trabajo, tienen un empleo precario⁸. La transición de la economía informal a la formal ha sido una vía eficaz para la erradicación de la pobreza y la reducción de la desigualdad en América Latina. En esa región, las mejoras en el mercado de trabajo, en particular la formalización y el fortalecimiento del salario mínimo, han sido los factores determinantes de la reducción de la desigualdad y la pobreza desde 2000. Otras regiones podrían considerar que esas medidas son un objetivo fundamental de las estrategias nacionales de desarrollo. Es posible lograr un enfoque integrado hacia la formalización de las economías informales facilitando simultáneamente la transición de los trabajadores y las unidades económicas del sector informal al formal; fomentando la creación, la preservación y la sostenibilidad de las empresas y el empleo decente en la economía formal; y promoviendo la coherencia de las políticas macroeconómicas, de empleo, de protección social y otras políticas sociales.

16. Para reducir el desempleo juvenil, los países tienen que encontrar formas más eficaces de mejorar tanto la calidad como la cantidad de las oportunidades de empleo. Esas medidas deberían combinar políticas macroeconómicas, inversión en el desarrollo de aptitudes y la empleabilidad, políticas activas del mercado de trabajo y apoyo al emprendimiento. Además de aumentar la inversión en la educación, se deben hacer esfuerzos para subsanar el desequilibrio entre la educación y las necesidades del mercado de trabajo.

17. Asimismo, los países deben aprovechar el potencial productivo de la igualdad entre los géneros luchando contra la discriminación por motivos de género en el mercado de trabajo. La mayoría de las trabajadoras se encuentran en una situación de empleo vulnerable y de pobreza de los trabajadores; por lo tanto, toda estrategia encaminada a lograr un crecimiento inclusivo y la erradicación de la pobreza debe corregir explícitamente la desigualdad de género en los mercados de trabajo. Para ello, en muchos países será necesario ocuparse del patrón de crecimiento. Cuando algunos países pasaron a una producción intensiva en mano de obra y orientada a las exportaciones, muchas mujeres ingresaron en esos sectores, pero con salarios muy bajos y sin protección social. Los países también deberían centrarse en eliminar los obstáculos estructurales a la participación de las mujeres en las actividades económicas y liberar el tiempo de las mujeres para que puedan aprovechar las nuevas oportunidades de empleo. Ello incluye fortalecer su capacidad y sus competencias para la empleabilidad, promover su acceso a la financiación y facilitar relaciones más equitativas a nivel familiar. La inversión pública en atención social e infraestructura física puede crear puestos de trabajo decentes para las mujeres y a la vez reducir su carga de trabajo no remunerado.

B. Educación

18. La prestación de educación de calidad equitativa e inclusiva para todos es fundamental para erradicar la pobreza en todas sus formas. En ese sentido, la erradicación definitiva de la pobreza exige que la actual generación de niños y jóvenes adquiera la educación y las competencias necesarias para evitar que caigan en la

⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Regional Human Development Report 2016: Progress at Risk: Inequalities and Human Development in Eastern Europe, Turkey and Central Asia* (Estambul, 2016).

pobreza en el futuro. Para ello, será necesario el acceso universal a la educación primaria y secundaria para todos, en particular para los niños y los jóvenes desfavorecidos y vulnerables. En 2015 había 264,3 millones de niños, adolescentes y jóvenes que no asistían a la escuela. De ellos, 61 millones (el 23%) eran niños en edad escolar, 62 millones (el 23%) eran adolescentes en edad de enseñanza secundaria de primer ciclo, y 141 millones (el 53%) eran jóvenes en edad de enseñanza secundaria superior. Si bien las tasas extraescolares han disminuido en los últimos 15 años, el progreso está estancado desde 2008. África Subsahariana sigue teniendo las tasas más altas, seguida por Asia Central y Meridional.

19. Atender las necesidades educativas de los niños que no asisten a la escuela y las grandes diferencias regionales y dentro de los países tiene enormes repercusiones para las iniciativas de erradicación de la pobreza. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura estima que el logro de la educación primaria y secundaria universales podría sacar a 420 millones de personas de la pobreza, y que si todos los adultos terminaran la escuela secundaria, la tasa de pobreza mundial se reduciría a la mitad. Los países también deben aprovechar un dividendo demográfico invirtiendo en la educación, el desarrollo de aptitudes y la salud. Si la proporción de trabajadores cualificados en África se duplicara mediante mejoras en la educación pasando del 25% al 50% entre 2011 y 2030, la economía del continente podría crecer un 22% y el número de pobres podría reducirse en otros 51 millones de personas para 2030⁹.

20. A fin de reducir la pobreza y prevenir la transmisión intergeneracional de la pobreza, los países han estado aplicando diversas estrategias de educación, entre ellas el aumento de la matriculación escolar mediante la construcción de escuelas, la oferta de educación gratuita, la entrega de insumos como libros de texto y uniformes, la reducción del tamaño de las clases y la capacitación de más docentes. Los países de América Latina han encabezado la aplicación de programas de transferencias monetarias condicionadas dirigidas a los padres cuyos hijos están matriculados en la escuela. Mediante evaluaciones rigurosas de la eficacia de estos programas, se ha demostrado de manera convincente que logran aumentar la matriculación. Además del incremento de las tasas de matriculación, países como Colombia, México y Nicaragua también han registrado mejoras en la atención preventiva de la salud y el consumo de los hogares. Asimismo, Bangladesh experimentó un aumento de la matriculación de las niñas en la escuela y mejoras en la retención, a raíz de la puesta en marcha de los programas gubernamentales de estipendios para la mujer y de asistencia a las escuelas secundarias femeninas, a principios de los años noventa. Los programas redujeron el costo de la educación pagando a los padres para que mantuvieran a sus hijas en la escuela. La matriculación de las niñas en la escuela pasó de aproximadamente la mitad que la de los niños a una tasa superior a la de estos. El programa de asistencia a las escuelas secundarias femeninas también incrementó los años de educación de las mujeres en un total de entre 1,6 y 2 años, y la edad en que las mujeres contraen matrimonio, en entre 1,4 y 2,3 años. Las tasas de participación de las mujeres casadas en la fuerza de trabajo también aumentaron, en particular en la industria de la confección, que emplea a más del 85% de las trabajadoras. La llegada de la industria de la confección a Bangladesh provocó un aumento del 13,3% en la probabilidad de que una niña estuviera matriculada en la escuela.

⁹ Amer Ahmed y otros, "How significant is Africa's demographic dividend for its future growth and poverty reduction?", Policy Research Working Paper, núm. WPS7134 (Grupo del Banco Mundial, diciembre de 2014).

21. Para que la educación contribuya más a erradicar la pobreza, los países deben corregir la desigualdad de oportunidades, combatir los prejuicios culturales contra las niñas, mejorar la calidad de la educación, construir infraestructura educativa e invertir en el personal docente. También es necesario que la financiación nacional para la educación sea mayor, más eficaz y equitativa. En años recientes, la financiación mundial de la educación ha disminuido, lo que ha dado lugar a un importante déficit de fondos¹⁰. Los sistemas educativos deberían proporcionar a los jóvenes una combinación adecuada de conocimientos y experiencia que los prepare para ser ciudadanos activos.

C. Salud

22. Mejorar los resultados en materia de salud y promover el bienestar de todas las personas en todo el mundo es un objetivo fundamental de la Agenda 2030. También es un medio de alcanzar los objetivos de desarrollo relativos a la erradicación de la pobreza en todas sus formas. A fin de reducir la carga de las enfermedades y de mejorar la salud de sus ciudadanos, los países han aplicado una plétora de estrategias. Entre ellas cabe mencionar el aumento de la cobertura sanitaria universal, el suministro de agua potable y saneamiento, el aumento de la cobertura de la inmunización infantil, la ampliación de los programas de tratamiento del VIH/SIDA y la tuberculosis, las campañas para erradicar el paludismo, la promoción del uso de los servicios de salud reproductiva y planificación familiar, la mejora de la nutrición y la reducción de los asentamientos marginales. Algunos estudios monográficos sobre los factores que contribuyen a los progresos en la salud reproductiva, materna, neonatal e infantil realizados en el Afganistán, Bangladesh, China, Etiopía, Kenya, Malawi, el Níger, el Pakistán, el Perú y la República Unida de Tanzania hallaron que la cobertura aumentó más con intervenciones que se administraron en los niveles inferiores del sistema de salud, como la inmunización y el uso de mosquiteros tratados con insecticidas. Esas intervenciones también recibieron un considerable apoyo político y financiero¹¹. La reducción de la mortalidad en niños menores de 5 años fue más pronunciada en los países que aplicaron intervenciones eficaces a nivel de la comunidad, en particular los que tenían una mayor equidad de la cobertura.

23. Los países también han dado prioridad a la reducción de la mortalidad materna e infantil. Etiopía aprovechó políticas multisectoriales que integraban metas relacionadas con la supervivencia infantil y el retraso del crecimiento en políticas y programas a nivel macro, destinados a reducir la pobreza y mejorar la productividad agrícola, la seguridad alimentaria, el suministro de agua potable y el saneamiento. Los resultados fueron asombrosos. La mortalidad en niños menores de 5 años disminuyó de 166 muertes por cada 1.000 nacidos vivos en 2000 a 67 muertes por cada 1.000 nacidos vivos en 2016. La mejora de la nutrición infantil explicó la mitad de las muertes evitadas. Entre 2000 y 2014, la cobertura de la inmunización infantil aumentó del 21% al 80% de los niños, la prevalencia del retraso en el crecimiento se redujo del 60% al 40%, y la atención prenatal subió del 10% al 32% de las mujeres. El aumento de la financiación de la salud permitió la ampliación acelerada de la

¹⁰ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, *Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo. La educación al servicio de los pueblos y el planeta: creación de futuros sostenibles para todos* (París, 2016).

¹¹ Corrina Moucheraud y otros, "Countdown to 2015 country case studies: what have we learned about processes and progress towards MDGs 4 and 5?", *BMC Public Health*, vol. 16, suplemento núm. 2 (12 de septiembre de 2016, págs. 33 a 49).

infraestructura sanitaria y la fuerza de trabajo mediante un innovador sistema de atención basado en la comunidad¹².

24. Los países también han aumentado el apoyo a los ingresos básicos para las familias, las personas que viven en la pobreza, las personas con discapacidad, las personas de edad y otros grupos desfavorecidos, con miras a incrementar los recursos económicos necesarios para que obtengan las condiciones fundamentales para la salud, como vivienda y nutrición adecuadas. Esas medidas, implementadas por medio de la atención primaria universal o en el marco de medidas de protección social, han dado lugar a importantes mejoras en materia de salud en muchos países en desarrollo, reduciendo la carga de morbilidad y sus efectos sobre la pobreza. Algunas investigaciones han demostrado que las transferencias monetarias condicionadas destinadas a cambiar los comportamientos relacionados con la salud de las personas que viven en la pobreza están relacionadas con reducciones de la pobreza y la desigualdad, ya que llevan a una mayor utilización de los servicios de atención sanitaria y a la mejora de los resultados nutricionales y antropométricos, en particular con respecto al retraso del crecimiento¹³. Para seguir reduciendo la pobreza y la desigualdad mediante transferencias de efectivo, los países deben ampliar la cobertura, aumentar los beneficios y mejorar la calidad de los servicios.

25. Sin embargo, si bien se han logrado progresos importantes en la reducción de la prevalencia de enfermedades, el aumento de la esperanza de vida y la mejora de la salud reproductiva, neonatal y materno-infantil, para que otras mejoras contribuyan a la erradicación de la pobreza deben abarcar todos los aspectos del estado de salud y la cobertura de los servicios sanitarios a nivel individual y de la población, con inclusión de las poblaciones y regiones pobres, vulnerables o desfavorecidas. Cada año, 100 millones de personas caen debajo del umbral de la pobreza debido a los gastos directos en salud¹⁴. Por consiguiente, los países deben establecer progresivamente la cobertura sanitaria universal, definida como el acceso de todas las personas y comunidades a los servicios que necesitan sin tener que atravesar dificultades económicas. No obstante, los datos disponibles desde 2005 hasta 2015 indican que más del 40% de todos los países tienen menos de 1 médico por cada 1.000 habitantes y alrededor de la mitad tienen menos de 3 enfermeros o parteras por cada 1.000 habitantes. Casi todos los países menos adelantados disponen de menos de 1 médico y menos de 3 enfermeros o parteras por cada 1.000 habitantes.

26. El logro de la cobertura sanitaria universal y otras metas de salud de los Objetivos de Desarrollo Sostenible podría evitar 97 millones de muertes prematuras en una muestra de 67 países de ingresos bajos y medianos entre 2016 y 2030, y podría aumentar la esperanza de vida hasta 8,4 años. Estos avances exigirían una inversión considerable. Se necesitarían otros 274.000 millones de dólares de gasto anual en salud para 2030 a fin de avanzar hacia las metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible 3, en un escenario en que el progreso de los países hacia las metas mundiales estuviera limitado por la supuesta capacidad de absorción de sus sistemas de salud. En un ambicioso escenario en el que la mayoría de los países alcanzaran los objetivos mundiales harían falta otros 371.000 millones de dólares. En ambas hipótesis, la

¹² Jenny Ruducha y otros, "How Ethiopia achieved Millennium Development Goal 4 through multisectoral interventions: a countdown to 2015 case study", *The Lancet Global Health*, vol. 5, núm. 11 (noviembre de 2017), págs. e1142 a 1151.

¹³ Mylene Lagarde, Andy Haines y Natasha Palmer, "Conditional cash transfers for improving uptake of health interventions in low- and middle-income countries: a systematic review", *JAMA*, vol. 298, núm. 16 (24 a 31 de octubre de 2007), págs. 1900 a 1910.

¹⁴ Organización Mundial de la Salud (OMS), *Informe sobre la salud en el mundo. Financiación de los sistemas de salud: el camino hacia la cobertura universal* (Ginebra, OMS, 2010).

inversión en sistemas sanitarios, que incluye la contratación de más trabajadores de la salud, la construcción y el funcionamiento de nuevos dispensarios, hospitales y laboratorios y la compra de equipo médico, representaría alrededor del 75% del costo total¹⁵.

D. Protección social

27. En todo el mundo se han hecho progresos considerables en el uso de medidas y planes de protección social y programas de redistribución bien diseñados para reducir la pobreza y la desigualdad, promover el trabajo decente, mejorar los resultados en materia de salud y educación, y ampliar el acceso a los alimentos y a una mejor nutrición. Los estudios han demostrado que los programas de protección social están evitando que 150 millones de personas caigan en la pobreza¹⁶. La prestación de protección social también contribuye a reducir la desigualdad. En Asia Central y Europa Oriental, los regímenes de seguro social redujeron el coeficiente de Gini en casi 16 puntos. En América Latina, las transferencias públicas de efectivo redujeron el coeficiente de Gini en un 28% en Chile, un 26% en México y un 20% en el Brasil. Sin embargo, aunque las transferencias de efectivo se han propagado en todo el mundo en desarrollo, en la mayoría de los países representan menos del 0,25% del PIB, un aspecto que limita el efecto que pueden tener en la pobreza y la desigualdad.

28. El *Report on the World Social Situation* de 2017 examina pruebas de todo el mundo que muestran el potencial de los sistemas de protección social para prevenir la pobreza, reducir la desigualdad y promover la inclusión social. El informe señala que el acceso universal a la protección social es un derecho humano fundamental y, junto con el acceso a los servicios sociales, es necesario para romper el ciclo intergeneracional de la pobreza y promover la inclusión. No obstante, la protección social tendrá un efecto limitado en la integración si no se complementa con intervenciones más amplias que se ocupen del acceso a los recursos y su redistribución, así como de las causas de la exclusión y la discriminación. En el informe se subraya que, para no dejar a nadie atrás, la protección social debe estar universalmente disponible y accesible, y ofrecer prestaciones suficientes.

29. Los sistemas integrales de protección social son una característica común en las regiones más desarrolladas, mientras que un número creciente de países de las regiones menos desarrolladas están ampliando sus programas de protección social o poniendo en marcha nuevos programas. Sin embargo, en 2016 solo el 45% de la población mundial estaba efectivamente protegida por un programa de protección social como mínimo. Incluso en países en que la protección social está garantizada por la ley, la cobertura efectiva varía considerablemente por edad, sexo, etnia, discapacidad y situación migratoria. Por lo tanto, no se llega eficazmente a todos los segmentos de la población. La discriminación, las desventajas socioeconómicas y la manera en que se diseñan y aplican las políticas mantienen la protección social fuera del alcance de algunas personas y grupos.

¹⁵ Karin Stenberg y otros, "Financing transformative health systems towards achievement of the health Sustainable Development Goals: a model for projected resource needs in 67 low-income and middle-income countries", *The Lancet Global Health*, vol. 5, núm. 9 (septiembre de 2017), págs. e875 a 887.

¹⁶ Ariel Fiszbein, Ravi Kanbur y Ruslan Yemtsov, "Social protection and poverty reduction: global patterns and some targets", *World Development*, vol. 61 (septiembre de 2014), págs. 167 a 177.

30. A fin de aumentar la contribución de los planes de protección social a la erradicación de la pobreza, se debe fortalecer la sinergia entre la protección social y el empleo, en particular cuando las complementariedades entre el empleo público multisectorial y las transferencias de efectivo han demostrado ser eficaces para reducir la pobreza económica y no económica y la desigualdad. Estos programas tienen efectos positivos a largo plazo, ya que habilitan escapes sostenidos a la pobreza al permitir que los beneficiarios inviertan en la formación de capital humano y aumenten su capacidad para obtener mayores ingresos a largo plazo, además de crear infraestructura, activos comunitarios y servicios necesarios. Sin embargo, las transferencias de efectivo por sí solas no son susceptibles de reducir la desigualdad o de producir grandes repercusiones en los ingresos, a menos que mejore la calidad de los servicios de salud y educación. La eficacia del empleo público como parte de los planes de protección social depende de cómo se diseñen, focalicen y ejecuten esos planes. Además, la protección social genera importantes repercusiones sociales y económicas, pero por sí sola no podrá sacar a las personas de la pobreza de manera sostenible. Se necesita un criterio integrado, que vincule la protección social con otros programas, como la agricultura, el empleo y la inclusión financiera.

31. Cuando se examina la ampliación y el aumento de la protección social, la inclusión es fundamental, entre otras cosas para que los habitantes de las zonas rurales y los pequeños agricultores estén efectivamente protegidos y que sus múltiples vulnerabilidades se atiendan de manera específica. Las transferencias de efectivo también pueden proporcionar recursos esenciales para financiar la búsqueda de empleo, apoyar la calidad de la capacitación y el desarrollo de aptitudes, aumentar el acceso al crédito y reforzar la resiliencia de los pequeños agricultores para que mantengan su producción. Muchos países de Asia, África y América Latina han creado modos de coordinar las medidas de protección social con políticas y servicios laborales, lo que ha aumentado las oportunidades para que los desempleados volvieran al mercado de trabajo. Por ejemplo, la tasa de actividad económica de los participantes adultos en muchos programas de transferencias monetarias de América Latina, y de los beneficiarios de planes similares en Sudáfrica, aumentó al promoverse su empleabilidad mediante inversiones simples en servicios de capacitación y empleo y el acceso a ellos.

32. Las organizaciones de la sociedad civil también están aplicando programas innovadores dirigidos a los más pobres. En 11 países de Asia y África se está aplicando el programa de graduación de BRAC para los “ultrapobres”, que ayuda a los más rezagados a acceder a los servicios sociales básicos y los empodera para que interactúen con los mercados y sus propias comunidades y salgan de la pobreza extrema¹⁷. Mediante la aplicación de intervenciones adaptadas a las necesidades locales, esos programas han dado lugar a resultados sostenidos en relación con el aumento de los ingresos y el autoempleo; la reducción de la inseguridad alimentaria; el incremento de los activos, el ahorro, las tasas de colocación de empleo, y la matriculación y graduación escolar; y la reducción de la prevalencia del matrimonio infantil.

¹⁷ BRAC, “BRAC’s Ultra-Poor Graduation Programme: an end to extreme poverty in our lifetime”. Se puede consultar en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/genericdocument/wcms_494535.pdf.

IV. Políticas destinadas a promover el crecimiento económico inclusivo y equitativo para erradicar la pobreza

33. El crecimiento ha sido un motor fundamental de la reducción de la pobreza. De cara al futuro, la erradicación de la pobreza para 2030 exigirá una transformación estructural, un fuerte crecimiento inclusivo con creación de empleo y reducciones de la desigualdad. En algunos países, la erradicación de la pobreza no será automática, dado que la pobreza remanente es menos sensible al crecimiento y de más difícil acceso. Con el aumento de la desigualdad, el crecimiento se ha vuelto menos inclusivo a lo largo de los años, perdiendo su eficacia para abatir la pobreza y crear empleos suficientes.

A. Transformación estructural para promover el crecimiento a favor de los pobres

34. Alcanzar el Objetivo de Desarrollo Sostenible de poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo es un desafío mundial. Para cumplir este objetivo de no dejar a nadie atrás se deberán hacer progresos muy rápidos en los países menos adelantados y en África, así como contrarrestar el aumento de los focos de pobreza en algunos países desarrollados. La experiencia histórica de los actuales países desarrollados, así como de las regiones que han hecho progresos considerables en la reducción de la pobreza, como Asia Oriental y el Pacífico, indica claramente la importancia del crecimiento económico, que ha ido acompañada de un aumento impresionante de la proporción del empleo en el sector manufacturero y un incremento del porcentaje del valor añadido de ese sector en la economía. Al mismo tiempo, en las regiones que no han hecho progresos similares en la reducción de la pobreza o que lo han hecho a un ritmo mucho más lento, como África y los países menos adelantados, el crecimiento económico ha ocurrido mientras la proporción del empleo en el sector manufacturero y el valor añadido de este sector en la economía estaban estancados o disminuían. En esas regiones, el crecimiento económico ha sido impulsado en gran medida por los productos básicos y no ha venido acompañado por una transformación estructural sostenible e inclusiva ni por una creación importante de empleo. En los países en desarrollo, el crecimiento del sector manufacturero es más eficaz para mantener una reducción inclusiva de la pobreza, en notable contraste con otros sectores que generan menos puestos de trabajo y modernización de la tecnología, y un crecimiento menos estable a lo largo del tiempo. Los empleos en el sector manufacturero tienden a ser más productivos y, por consiguiente, ofrecen salarios más elevados en relación con el empleo en sectores como la agricultura y los servicios. La Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial estima que solamente el sector manufacturero proporciona más de 500 millones de empleos en todo el mundo cada año, y que cada uno de esos empleos genera a su vez 2,2 puestos de trabajo en otros sectores, debido al efecto multiplicador de la industria.

35. En los países desarrollados, sin embargo, la proporción del empleo en el sector manufacturero respecto del empleo total y el número total de empleos en el sector han venido disminuyendo en general, lo que ha aumentado la ansiedad económica, los focos de pobreza y la desigualdad de los ingresos en algunos países. En esos países, el incremento de los niveles de industrialización, por medio de inversiones importantes en la formación de capital humano y un rápido ritmo de innovación tecnológica en industrias de alta tecnología, tiene el potencial de absorber una proporción significativa de los empleos que se pierden en el sector manufacturero.

36. En los países en desarrollo, un reto fundamental es determinar las políticas y estrategias necesarias para fomentar la transformación estructural sostenible e inclusiva. En el caso de África, se necesitan mayores esfuerzos para revertir la desindustrialización que comenzó a fines de los años setenta. Para ello harán falta una política industrial amplia que abarque el aprendizaje de las industrias nacientes, un enfoque en los sectores con alto potencial de crecimiento, como la industria ligera intensiva en mano de obra, la agroindustria y los servicios, y políticas de innovación y adquisición en materia industrial y tecnológica. Esa política también deberá incluir la promoción de la iniciativa empresarial, en particular de las empresas emergentes y las pequeñas y medianas empresas que tengan potencial de crecimiento y creación de empleo. Países como Etiopía, Kenya, Mauricio y Sudáfrica han demostrado la utilidad de recurrir a la política industrial para aumentar el crecimiento y reducir la pobreza.

37. Además, los Gobiernos de los países en desarrollo deben estimular la transformación estructural promoviendo el crecimiento de la productividad en la agricultura y la economía rural no agrícola. El sector sigue siendo el principal empleador en esos países y la mayoría de los pobres también viven en zonas rurales. Indonesia, el Japón, Malasia, la República de Corea y Tailandia, todos llevaron a cabo una industrialización impulsada por el desarrollo agrícola. La transformación económica y la reducción de la pobreza en China también se basaron inicialmente en la mejora de la productividad agrícola y el apoyo a las empresas de los municipios y las aldeas.

B. Políticas que promueven la inclusión financiera

38. La pobreza y la desigualdad son problemas multifacéticos que requieren una multiplicidad de soluciones para combatirlos. Una posible solución es la financiación innovadora e inclusiva que promueve el acceso universal de las personas y las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, a un costo razonable, a una amplia gama de servicios financieros. Un estudio que abarcó 37 países asiáticos determinó que el aumento de la inclusión financiera fue un instrumento eficaz que ayudó a reducir significativamente la pobreza y la desigualdad de los ingresos¹⁸. Aunque la inclusión financiera no es un remedio milagroso para sacar a las personas de la pobreza o reducir la desigualdad, desempeña un papel fundamental al crear empleo y mecanismos adicionales de protección mediante los ingresos y el ahorro. Además, permite que las personas y las pequeñas y medianas empresas adopten decisiones a más largo plazo sobre consumo e inversión, participen en actividades productivas y hagan frente a conmociones imprevistas. En todo el mundo, los países están aprovechando la financiación innovadora e inclusiva con miras a erradicar la pobreza, usando teléfonos móviles para aumentar el acceso a los servicios financieros de las personas que viven en la pobreza, las mujeres, los habitantes de las zonas rurales y las pequeñas y medianas empresas. Los hogares de bajos ingresos y los grupos vulnerables están utilizando cada vez más plataformas de transferencia de dinero para ampliar sus redes sociales y diversificar el riesgo, aumentando su resiliencia ante las conmociones negativas inesperadas.

39. Para reducir la pobreza y combatir la desigualdad, los Gobiernos deben aplicar políticas que eliminen los obstáculos a la inclusión financiera, en particular para las mujeres, los jóvenes y otros grupos desfavorecidos. La experiencia de Kenya en la

¹⁸ Cyn-Young Park y Rogelio V. Mercado, Jr., “Financial inclusion, poverty and income inequality in developing Asia”, Asian Development Bank Economics Working Paper Series, núm. 426 (enero de 2015).

aplicación de soluciones financieras innovadoras e inclusivas ha demostrado que para hacer realidad el pleno potencial de la financiación inclusiva hace falta un liderazgo innovador y dinámico, coordinación y esfuerzos sostenidos de los Gobiernos, el sector privado, los asociados para el desarrollo y los consumidores¹⁹. Los reguladores deben tratar proactivamente de comprender las nuevas innovaciones y los posibles riesgos, y cómo regularlos. Ello permite a los encargados de la formulación de políticas examinar detenidamente enfoques novedosos para regular la tecnología y velar por que se apliquen las salvaguardias necesarias para mitigar los posibles riesgos que plantean las soluciones y los modelos financieros innovadores, a fin de promoverlos, en lugar de sofocarlos. Lo que es más importante, todos los actores del espacio de la inclusión financiera deben tener un profundo conocimiento de las condiciones financieras de las personas pobres y de bajos ingresos, incluida la manera en que adquieren, administran y utilizan su dinero. De esa manera, podrán diseñar marcos y productos apropiados que se ajusten a las necesidades específicas de esas personas y las empoderen para gestionar mejor sus finanzas.

C. Desarrollo de la infraestructura

40. Entre los factores que atrapan a las personas en la pobreza, algunos son de naturaleza amplia y solo se pueden resolver adoptando medidas públicas o colectivas en una escala geográfica suficientemente extensa. Esas medidas incluyen inversiones públicas en infraestructura que prioricen la inclusión social y económica y la accesibilidad, impulsen la interconectividad y la integración comercial y regional, y satisfagan las necesidades de los pobres y las zonas desfavorecidas, entre otras cosas mediante el agua potable y el saneamiento, la caminería rural, la irrigación y la electrificación. Las viviendas urbanas asequibles y los sistemas de transporte colectivo también pueden tener importantes efectos de reducción de la pobreza. Esas inversiones requieren capacidad del Estado y dependencias administrativas adecuadas para que se les confíe la responsabilidad de la planificación y movilización de recursos, y la supervisión y gestión de las inversiones en una escala suficientemente amplia. También hay factores que se abordan mejor a nivel local o de las aldeas, como la creación y la gestión de un sistema de riego local y una red de carreteras agrícolas, la consolidación de las tierras de cultivo, la inversión en escuelas y centros de salud locales y su gestión, y la promoción de extensiones técnicas locales.

41. La infraestructura es fundamental para promover el desarrollo humano aumentando el acceso de las personas a los bienes y servicios públicos y su inclusión en las sociedades. Las estimaciones indican que, en África Subsahariana, el crecimiento real del PIB podría aumentar de 1 a 2 puntos porcentuales al año si se cerrara la brecha de la región en materia de infraestructura, equivalente a 50.000 millones de dólares al año. En China, las carreteras han reducido significativamente la incidencia de la pobreza mediante el aumento de la productividad agrícola y el empleo no agrícola. Por cada 10.000 yuan invertidos en carreteras rurales, cerca de 3,2 personas pobres han salido de la pobreza²⁰. En Indonesia, las carreteras han contribuido a reducir la pobreza mediante el crecimiento económico. Por cada 1% de

¹⁹ Matu Mugo y Evelyne Kilonzo, "Community-level impacts of financial inclusion in Kenya with particular focus on poverty eradication and employment creation". Se puede consultar en <https://www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2017/04/Matu-Mugo-and-Evelyne-Kilonzo-un-SDGs-Paper5May-2017-Kenya-Financial-Inclusion.pdf>.

²⁰ Shenggen Fan, Linxiu Zhang y Xiaobo Zhang, *Growth, Inequality and Poverty in Rural China: The Role of Public Investments*, informe de investigación núm. 125 (Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias, 2002).

crecimiento del PIB provincial, la incidencia de la pobreza se redujo en un 0,33% en las provincias que tenían buenas carreteras, frente a una reducción del 0,09% en las provincias que tenían malas carreteras²¹. La construcción de carreteras provinciales mejoró los salarios y el empleo de las personas que vivían en la pobreza. Además de la inversión en caminos rurales, también se ha comprobado que la pobreza responde considerablemente a las inversiones en redes de riego. En la India y en Filipinas, Tailandia y Viet Nam, se halló que los niveles de pobreza eran mucho más bajos en las zonas de regadío que en las zonas de secano²². En general, la inversión en infraestructura rural contribuye a erradicar la pobreza mediante el aumento de la productividad agrícola y no agrícola y el fomento de las oportunidades de ingresos y empleo decente.

42. A fin de facilitar el crecimiento en favor de los pobres, los países también deben eliminar los problemas de infraestructura que inhiben la expansión y la productividad de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas. Además de mejorar el entorno comercial de las firmas no agrícolas que ya existen, resolver los problemas de infraestructura también facilita la transición de las empresas familiares a empresas que contribuyan más a la creación de empleo decente, la reducción de la pobreza y la economía local.

V. Crecimiento agrícola, desarrollo rural y erradicación de la pobreza

43. El crecimiento del PIB originado en la agricultura es, en promedio, por lo menos dos veces más eficaz para reducir la pobreza que el crecimiento en sectores no agrícolas. Ese crecimiento reduce la pobreza mediante el aumento de los ingresos de la agricultura, la creación de empleo y la reducción de los precios de los alimentos. Por lo tanto, para erradicar la pobreza en todas sus formas en la mayoría de los países en desarrollo hacen falta políticas y estrategias que revitalicen a los pequeños agricultores y la economía rural no agrícola, que representa del 35% al 50% de los ingresos de las familias rurales en el mundo en desarrollo, y que reinviertan en ellos. Ello es así particularmente en los países menos adelantados, donde la productividad agrícola es baja, aunque la agricultura constituye una gran proporción del PIB, y la pobreza extrema sigue siendo un fenómeno generalizado. Esas inversiones entrañan el aumento de la inversión pública y privada en los servicios de investigación y extensión agrícolas, la mecanización en pequeña escala, el aumento de la utilización de variedades de semillas de alto rendimiento y fertilizantes, y la mejora de la infraestructura y el acceso a los mercados. Los Gobiernos nacionales deben establecer estrategias más eficaces para transferir a los agricultores locales tecnologías fácilmente adaptables.

44. Para mejorar la productividad agrícola también es necesario hacer frente al cambio climático, aumentar el salario real de los trabajadores agrícolas y proporcionar una protección social adecuada. El apoyo directo de los Estados a los pequeños agricultores, junto con un desarrollo rural equilibrado e inclusivo que promueva la economía rural no agrícola e incremente los salarios de los trabajadores

²¹ Eunkyung Kwon, "Infrastructure, growth and poverty reduction in Indonesia: a cross-sectional analysis" (Banco Asiático de Desarrollo, 2000).

²² Madhusudan Bhattarai, R. Sakthivadivel e Intizar Hussain, "Irrigation impacts on income inequality and poverty alleviation: policy issues and options for improved management of irrigation systems", documento de trabajo núm. 39 (Colombo, Instituto Internacional del Manejo del Agua, 2002).

agrícolas, es fundamental a este respecto. Las investigaciones han demostrado que el mayor crecimiento a favor de los más pobres en las zonas rurales se produce cuando el apoyo a los pequeños agricultores se incrementa con políticas que estimulan la expansión de la economía rural no agrícola. La economía rural no agrícola contribuye a aumentar los ingresos ampliando las oportunidades de empleo decente en la agroindustria y en las microempresas y pequeñas y medianas empresas. El fortalecimiento de las cooperativas y organizaciones de productores es también una estrategia eficaz para empoderar a las personas que viven en la pobreza en las zonas rurales y hacer que la economía rural sea más productiva.

45. Si bien el contexto del país es importante para determinar qué sectores inciden más en la erradicación de la pobreza, varios estudios han demostrado que el crecimiento agrícola ha sido más eficaz en África Subsahariana y Asia Meridional. Países como Bangladesh, China, Filipinas, la India e Indonesia realizaron enormes progresos para impulsar la productividad agrícola, lograr la autosuficiencia alimentaria y abatir la pobreza extrema cuando abordaron las múltiples dimensiones del crecimiento de la productividad, en particular adoptando tecnologías modernas durante la Revolución Verde. En la India, el 85% de la reducción de la pobreza se atribuye al crecimiento de la agricultura. La adopción de tecnologías modernas durante la Revolución Verde aumentó la productividad agrícola, incrementó la seguridad alimentaria y el bienestar y disminuyó los precios de los alimentos, beneficiando a los hogares pobres y los consumidores urbanos, que destinan una mayor proporción de sus ingresos al gasto en alimentos. También aumentó los ingresos rurales, lo que permitió que las familias invirtieran en la educación y la salud de sus hijos y, con ello, interrumpieran la transmisión intergeneracional de la pobreza. Asimismo, el rápido crecimiento de la agricultura en Viet Nam ha desempeñado un importante papel en la reducción de la pobreza, al tiempo que los buenos resultados económicos de Rwanda durante el período 1999-2011 se beneficiaron con el crecimiento de la productividad en el sector agrícola. El Perú también enfrenta los altos niveles de pobreza extrema en las regiones desfavorecidas mediante el aumento y el mejoramiento del rendimiento agrícola, ampliando los sistemas de riego y modernizando la tecnología. Ello ha dado lugar a una importante intensificación de los cultivos y a que muchos agricultores pasaran a adoptar cultivos con un mayor valor de mercado.

46. También es importante incorporar en la agricultura políticas y programas que tengan en cuenta las cuestiones de género y de la juventud. La brecha de productividad entre los géneros en la agricultura desaparece por completo cuando se considera el acceso a los insumos productivos. En algunos países, para erradicar la pobreza y luchar contra la desigualdad también hacen falta políticas integrales como la redistribución de la tierra, la institucionalización de su control democrático, la eliminación de formas de exclusión como las que tienen motivos de género, generacionales, étnicos y económicos, y el desarrollo de sistemas de administración de tierras justos y receptivos. También es fundamental reducir la incidencia de la falta de tierras, moderar la tendencia hacia una mayor concentración de la tierra y ejercer un control público mucho mayor sobre el apoderamiento de tierras. La pérdida de acceso de las comunidades a la tierra y otros recursos naturales a menudo ha aumentado la desigualdad y los conflictos por los medios de vida. Las comunidades agrícolas locales, en particular las poblaciones indígenas, muchas veces han sido desposeídas casi sin consultarles y sin indemnización suficiente.

VI. Cambio climático y desastres naturales

47. La frecuencia y la intensidad de los efectos negativos del cambio climático afectan de manera desproporcionada a las personas pobres y vulnerables, lo que plantea mayores desafíos para la erradicación de la pobreza. En el caso de los países que son vulnerables a los desastres naturales, es difícil mantener el crecimiento económico, y mucho más acelerar el crecimiento y reducir la pobreza de manera continua durante un período prolongado. De ahí la necesidad de reservar recursos para la prevención, la respuesta, la reconstrucción y la recuperación ante esos acontecimientos, fomentando la resiliencia y ampliando la oferta de oportunidades de empleo y la protección social. Para erradicar la pobreza y no dejar a nadie atrás es necesario reducir los riesgos y la vulnerabilidad de las comunidades desfavorecidas y de bajos ingresos, tanto en las zonas rurales como urbanas.

48. Se prevé que el cambio climático aumente el número de personas que viven en la pobreza, tanto en los países desarrollados como en desarrollo, lo que tendrá graves consecuencias para las zonas urbanas y algunas regiones rurales en África Subsahariana y Asia Sudoriental. Ello agravará la pobreza existente en los países menos adelantados y los países de ingresos medianos bajos²³. Muchos acontecimientos que afectan a las personas que viven en la pobreza están relacionados con el clima, incluidos los períodos breves de temperaturas extremas y los pequeños cambios en los regímenes pluviales, pero siguen sin ser reconocidos en muchos países de bajos ingresos.

49. El cambio climático afecta tanto a las familias rurales como urbanas que viven en la pobreza, pero de manera diferente. En las zonas rurales, se prevé que la evolución de las tendencias climáticas transforme los medios de vida rurales, de los basados en cultivos a los basados en el ganado cruzado, o al trabajo asalariado en el medio urbano. Esos cambios podrían aumentar la migración de las zonas rurales a las ciudades e intensificar la presión sobre la infraestructura física y social urbana. El cambio climático también creará nuevos focos de pobreza en los países de ingresos medianos altos y los países de ingresos altos, donde la desigualdad va en aumento. Los hogares pobres de las zonas rurales y urbanas que dependen del trabajo asalariado y son compradores netos de alimentos se verán particularmente afectados por el aumento de los precios de los alimentos, especialmente en regiones que tienen un alto grado de inseguridad alimentaria y desigualdad.

50. Las personas que viven en la pobreza son más vulnerables a las crisis climáticas. Sus activos y su acceso a la protección social, la financiación y las tecnologías de adaptación son escasos. Con una capacidad limitada para recuperarse de los desastres naturales, a menudo no están preparadas para los fenómenos meteorológicos extremos, que las empujan de la pobreza relativa a la pobreza absoluta o las atrapan en la pobreza intergeneracional. Por lo tanto, la vulnerabilidad relacionada con el clima debe incorporarse debidamente en los planes nacionales de desarrollo y en las estrategias para erradicar la pobreza y disminuir la desigualdad. Los países deben mejorar las inversiones en servicios que reducen los riesgos, como el agua potable y el saneamiento y la electricidad a precios asequibles, y aumentar la capacidad de los gobiernos locales, entre otras cosas para que puedan responder con eficacia a los

²³ Lennart Olsson y otros, "Livelihoods and poverty" en Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Christopher Field y otros, eds. (Cambridge, Reino Unido, y Nueva York, Cambridge University Press, 2014), cap. 13.

efectos de los desastres naturales. Para que las comunidades locales tengan más información sobre el clima, se deben elaborar estrategias concretas; por ejemplo, realizar evaluaciones amplias de la vulnerabilidad para crear planes de resiliencia, incorporar la incertidumbre en la planificación de la resiliencia, incluyendo a los grupos vulnerables y las comunidades pobres en los procesos de adopción de decisiones, hacer un seguimiento de las opciones de adaptación y evaluarlas, para saber cuáles funcionan, y ampliar las intervenciones de adaptación que den buenos resultados.

51. En los últimos años, se han abordado los vínculos entre la protección social, la reducción del riesgo de desastres y el acceso a la energía con el fin de crear trayectorias de desarrollo resilientes al clima. La protección social, incluidos los programas de transferencia de efectivo, pueden ser un instrumento eficaz para ayudar a las familias pobres a reducir los riesgos climáticos y proteger sus bienes durante la recuperación. Surgió entonces la “protección social adaptativa” para fortalecer la resiliencia de las poblaciones vulnerables a las perturbaciones. Dado que la protección social en general no tiene por objeto fortalecer la capacidad de los gobiernos locales para reducir los riesgos, por ejemplo, suministrando agua, saneamiento y servicios de emergencia, ni aumentar la capacidad colectiva para afrontar los riesgos climáticos, puede haber un espacio para incluir esos elementos.

VII. Medios de ejecución

52. La Agenda de Acción de Addis Abeba ofrece un marco global para financiar el desarrollo sostenible y forma parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Sin embargo, en el seguimiento y examen de los resultados de la financiación para el desarrollo y los medios de implementación de la Agenda 2030 durante el foro del Consejo Económico y Social sobre el seguimiento de la financiación para el desarrollo de 2017, los Estados Miembros manifestaron preocupación por los efectos apreciables que tienen las difíciles condiciones macroeconómicas, los bajos precios de los productos básicos, el débil crecimiento del comercio, la inestabilidad de las corrientes de capital, los desastres naturales, el cambio climático, la degradación del medio ambiente, las crisis humanitarias y los conflictos en las iniciativas nacionales para implementar la Agenda de Acción de Addis Abeba. Los Estados Miembros también expresaron preocupación porque la actual trayectoria mundial no permitiría cumplir el objetivo de erradicar la pobreza en todas sus formas y dimensiones para 2030²⁴.

53. Para acelerar los esfuerzos de erradicación de la pobreza, los países deben recaudar suficientes recursos internos mediante impuestos y dirigir esos recursos de manera eficaz para promover el desarrollo inclusivo. Los países deben ocuparse de la política y administración tributaria, la gobernanza y los altos niveles de informalidad. En ese sentido, los países en desarrollo han intensificado sus esfuerzos para movilizar recursos internos. Los ingresos nacionales han aumentado en muchos países africanos en los últimos años, y los ingresos fiscales siguen siendo la fuente más importante de financiación nacional. La asistencia oficial para el desarrollo, la inversión extranjera directa, las remesas, el alivio de la deuda, la ayuda para el comercio, los fondos de organizaciones filantrópicas y la lucha contra las corrientes financieras ilícitas son también esenciales para cumplir la Agenda 2030. El total neto de la asistencia oficial para el desarrollo de los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la

²⁴ Véase [E/FFDF/2017/3](#).

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos alcanzó un nuevo máximo de 142.600 millones de dólares en 2016, frente a 131.600 millones de dólares en 2015, lo que representó un aumento del 8,9% en valores reales. El aumento de la ayuda destinada a los refugiados en los países donantes engrosó el total alcanzado en 2016. No obstante, la asistencia oficial para el desarrollo bilateral neta a los países menos adelantados disminuyó en un 3,9% entre 2015 y 2016, a 24.000 millones de dólares. La asistencia oficial para el desarrollo neta destinada a África también se redujo en un 0,5% al caer en 2016 a 27.000 millones de dólares, de los cuales 24.000 millones de dólares se asignaron a África Subsahariana. Esta caída implicó un descenso del 0,7% en términos reales para esa subregión²⁵.

54. Si bien se han logrado mejoras notables, la base tributaria interna sigue siendo limitada en muchos países debido a la persistencia de los problemas de política y administración tributaria y de gobernanza, y a los altos niveles de informalidad. Los flujos financieros ilícitos procedentes de los países en desarrollo también siguen creciendo, socavando los esfuerzos para combatir la pobreza mediante inversiones en servicios básicos, educación, atención de la salud, agricultura e infraestructura²⁶.

VIII. Conclusión y recomendaciones

55. En todo el mundo se han hecho grandes progresos en la reducción de la pobreza, a pesar de las disparidades entre las regiones. La pobreza extrema sigue siendo alta en África y en los países menos adelantados, y la pobreza relativa ha aumentado en los países desarrollados. Los países deben maximizar el efecto de las políticas sociales, macroeconómicas y ambientales en la pobreza, velando por que haya coherencia entre las políticas y una mayor coordinación entre los distintos sectores, en consonancia con la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. A los efectos de coordinar las políticas en todos los niveles y entre todas las partes interesadas para erradicar la pobreza, serán necesarios un firme compromiso político y capacidad de ejecución. Al formular políticas y medidas, los países deberían aprovechar las experiencias existentes y centrarse en la aplicación de distintos conjuntos de estrategias que se adapten a las diferentes etapas de desarrollo y contextos nacionales. A medida que los países aplican diferentes políticas y estrategias para promover el crecimiento inclusivo, erradicar la pobreza, reducir la desigualdad y proteger el medio ambiente, es cada vez más importante intercambiar experiencias sobre el desarrollo y aprender de los demás. Los encargados de la formulación de políticas deberían ser suficientemente audaces para probar soluciones innovadoras con base empírica e intercambiar experiencias con otros. A la luz de los análisis realizados y las experiencias de los países, la Comisión de Desarrollo Social tal vez desee considerar las siguientes recomendaciones:

a) **Los países deberían aplicar políticas económicas y sociales inclusivas que fomenten la transformación estructural de las economías, orientándolas hacia el empleo productivo en los sectores secundario y terciario, promuevan la transición del empleo informal al formal, aumenten la capacidad productiva de los trabajadores que permanecen en el empleo informal, corrijan las**

²⁵ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, “Development aid rises again in 2016” (11 de abril de 2017). Se puede consultar en www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/ODA-2016-detailed-summary.pdf.

²⁶ Global Financial Integrity, “Illicit financial flows to and from developing countries: 2005-2014” (Washington D.C., abril de 2017).

desigualdades relacionadas o no con los ingresos, incluidas las disparidades entre las zonas urbanas y rurales, y favorezcan la inclusión social y financiera;

b) Los países deberían promover políticas activas del mercado de trabajo que faciliten a las personas que viven en la pobreza, las mujeres, los jóvenes y otros grupos sociales desfavorecidos la obtención de empleos decentes, y a los trabajadores la obtención de una parte justa de los beneficios de los aumentos de la productividad resultantes de la transformación estructural y el comercio. Esas políticas deberían complementarse con medidas para eliminar los obstáculos económicos, políticos y culturales a la inclusión social y la plena participación en todos los aspectos de la sociedad de las personas que viven en la pobreza y en situaciones de vulnerabilidad, incluidos las mujeres, los niños, los jóvenes, los pueblos indígenas, las comunidades locales, las personas de edad, las personas con discapacidad, los migrantes, los refugiados y los desplazados internos;

c) Los países deberían priorizar las inversiones en capital humano, el desarrollo rural equilibrado y la infraestructura en respuesta a las necesidades de los pobres y las zonas desfavorecidas. Esas inversiones deberían abarcar una prestación más amplia de servicios educativos y sanitarios de alta calidad, agua potable y saneamiento y energía asequible, y el fomento de la resiliencia ante el cambio climático;

d) Los países deberían lograr progresivamente la protección social y la cobertura sanitaria universales para reducir la pobreza y la desigualdad;

e) Los países deberían invertir en la producción de datos desglosados con mayor regularidad, hacer un mejor uso de los datos administrativos y aprovechar los macrodatos para fundamentar la formulación de políticas y la planificación y ejecución de los programas y estrategias de erradicación de la pobreza.
