



Consejo Económico y Social

Distr. general
23 de noviembre de 2010
Español
Original: inglés

Comisión de Desarrollo Social

49º período de sesiones

9 a 18 de febrero de 2011

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

El presente informe ha sido preparado en respuesta a la resolución 2010/10 del Consejo Económico y Social, en la cual el Consejo decidió que el tema prioritario del ciclo bienal normativo y de examen del bienio 2011-2012 sería la erradicación de la pobreza, teniendo en cuenta su relación con la integración social y el pleno empleo y el trabajo decente para todos. El informe presenta las tendencias actuales de la pobreza y un panorama general de los principales obstáculos para la erradicación de la pobreza.

* E/CN.5/2011/1, de próxima publicación.



I. Introducción

1. Desde la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en 1995, la erradicación de la pobreza se ha convertido en el principal objetivo de desarrollo. Como un paso importante para alcanzar este objetivo, la Declaración del Milenio estableció la meta de reducir a la mitad la proporción de personas que viven con menos de un dólar al día entre 1990 y 2015.

2. Si bien se prevé el cumplimiento de esta meta a nivel mundial, es probable que algunas regiones y algunos países no la alcancen. En la Reunión Plenaria de Alto Nivel que celebró la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en Nueva York, los días 20 a 22 de septiembre de 2010, los gobiernos reconocieron que, pese a las dificultades, se estaban haciendo progresos, incluso en la erradicación de la pobreza, pero expresaron su preocupación por el hecho de que el número de personas que vive en la pobreza extrema y sufre hambre ha superado los mil millones (véase resolución 65/1). Faltando menos de cinco años para el 2015, las medidas encaminadas a acelerar los progresos, sobre la base de los éxitos alcanzados y las lecciones aprendidas, revisten un carácter especialmente urgente en las regiones que han quedado a la zaga en la reducción de la pobreza y en las que sigue habiendo grandes desigualdades sociales y económicas.

3. En el presente informe se exponen las tendencias actuales de la pobreza y se proporciona un panorama general de los principales obstáculos para la erradicación de la pobreza¹. El informe debe leerse conjuntamente con el *Informe de 2010 sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio*², el informe del Secretario General titulado “Para cumplir la promesa: un examen orientado al futuro para promover un programa de acción convenido a fin de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio para 2015” (A/64/665), el informe del Secretario General sobre las Actividades del Segundo Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza (2008-2017) (A/65/230) y el *Informe sobre la Situación Social en el Mundo 2010: Reconsiderando la Pobreza*³.

II. El progreso hacia la erradicación de la pobreza

A. Pobreza económica

4. Gran parte de los progresos en la reducción de la pobreza extrema y el mejoramiento de los niveles de vida se han producido en el Asia oriental, y particularmente en China. Otras regiones han tenido menos éxito: el África Subsahariana y partes de Europa oriental y Asia central no podrán cumplir la meta de erradicación de la pobreza, como se muestra en el cuadro 1. En el África Subsahariana, la incidencia de la pobreza se viene reduciendo rápidamente desde finales de 1990 y se prevé la continuación de esa tendencia a pesar de la actual crisis económica y financiera, pero la región todavía tiene un largo camino por recorrer.

¹ El informe tiene en cuenta las aportaciones del Comité de Organizaciones no Gubernamentales sobre Desarrollo Social.

² *Informe de 2010 sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.10.I.7. Puede consultarse en www.un.org/millenniumgoals.

³ Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.09.IV.10. Puede consultarse en www.un.org/esa/socdev/rwss/2010.html.

En 2005, más de la mitad de la población de África Subsahariana aún vivía en la pobreza extrema, y muchos de los que viven en la pobreza extrema en esa región están mucho más lejos del umbral de pobreza que en otras regiones. Aunque se espera que el Asia meridional alcance la meta establecida para 2015, el ritmo de reducción de la pobreza tendrá que aumentar en esta región, de la media anual del 1,6% registrada en el período 1990-2005, a una media anual de 4,4% entre 2005 y 2015.

Cuadro 1

Porcentaje de la población que vive con menos de 1,25 dólares EE.UU. al día, meta y niveles previstos para 2015

Región	Porcentaje de personas que viven con menos de 1,25 dólares EE.UU. al día		Meta para 2015	Niveles previstos para 2015 (escenario posterior a la crisis) ^a
	1990	2005		
Asia oriental y el Pacífico	54,7	16,8	27,4	5,9
Europa oriental y Asia central	2,0	3,7	1,0	1,7
América Latina y el Caribe	11,3	8,2	5,7	5,0
Oriente Medio y África del Norte	4,3	3,6	2,2	1,8
Asia meridional	51,7	40,3	25,9	22,8
África Subsahariana	57,6	50,9	28,8	38,0
Total	41,7	25,2	20,9	15,0

Fuente: *Global Monitoring Report 2010: The Millennium Development Goals after the crisis* (Washington, D.C., Informe del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional).

^a El Banco Mundial ha diseñado tres escenarios de reducción de la pobreza por región para 2015 y años subsiguientes (2020): el escenario después de la crisis, el escenario antes de la crisis y el escenario de bajo crecimiento. El escenario posterior a la crisis supone una recuperación económica relativamente rápida en 2010, seguida de un gran crecimiento en el futuro.

5. Aunque las previsiones de la reducción de la pobreza económica en los planos mundial y regional son alentadoras, la pobreza sigue siendo elevada y de difícil solución en muchos países. Alcanzar la meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio relativa a la pobreza es sólo un paso hacia el cumplimiento del compromiso de erradicación de la pobreza contraído en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. En la India, por ejemplo, más de 300 millones de personas seguirán viviendo en la pobreza extrema en 2015, incluso si el país alcanza la meta, como se prevé. En el África Subsahariana, más de un tercio de la población vivirá aún en la pobreza en el 2015. Además, muchas personas viven apenas por encima del umbral oficial de pobreza y una pequeña crisis podría llevarlos a la pobreza. Si el umbral de pobreza del Banco Mundial se fija en dos dólares por día, se produce un drástico aumento del número de pobres en los países en desarrollo (2.500 millones de personas se encontraban por debajo de ese umbral en 2005).

6. Las tendencias mundiales de la pobreza ocultan la diversidad regional, y las tendencias regionales ocultan las diferencias nacionales, incluso entre países con niveles de ingresos similares. En los países de bajos ingresos del África

Subsahariana, por ejemplo, los niveles de pobreza económica oscilaban en 2005 entre el 13,1% en Mauritania y el 86,1% en Liberia. El porcentaje de personas que viven en la pobreza en Guinea (70%) era casi el doble que en el Togo (39%), aunque el ingreso per cápita es de 350 dólares en ambos países⁴. El ingreso per cápita de Angola era cinco veces superior al de Etiopía en 2008, sin embargo, los niños etíopes permanecían escolarizados más tiempo (8,4 años en promedio) que los de Angola (4,4 años) y tenían una mayor esperanza de vida (56,1 años, en comparación con 48,1 en Angola)⁵.

B. Más allá de la pobreza económica

7. Aunque la meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio relativa a la pobreza se basa en los ingresos, la pobreza extrema no tiene como única causa la falta de ingresos suficientes. Las personas que viven en condiciones de pobreza sufren de múltiples privaciones, falta de oportunidades y exclusión social. Según el Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social⁶, “La pobreza tiene diversas manifestaciones: falta de ingresos y de recursos productivos suficientes para garantizar medios de vida sostenibles, hambre y malnutrición, mala salud, falta de acceso o acceso limitado a la educación y a otros servicios básicos, aumento de la morbilidad y la mortalidad a causa de enfermedades, carencia de vivienda o vivienda inadecuada, entornos que no ofrecen condiciones de seguridad, y discriminación y exclusión sociales. También se caracteriza por la falta de participación en la adopción de decisiones en la vida civil, social y cultural” (cap. II, párr. 19).

8. Se sabe que la distribución de los recursos productivos no monetarios, y de la riqueza general, es más desigual que la distribución de los ingresos. La desigualdad también es importante y a menudo más persistente en el acceso a la educación y la salud. Muchos países que han logrado reducir la pobreza económica todavía deben resolver importantes problemas para erradicar otros aspectos de la pobreza.

Hambre

9. El número de personas malnutridas aumentó de 817 millones en 1990-1992 a más de mil millones en 2009, y se estima que ha disminuido a 925 millones en 2010⁷. A pesar de la mejora general de la seguridad alimentaria que se espera en 2010, los niveles absolutos de hambre son aún más altos que antes de la crisis alimentaria y económica. La proporción de personas malnutridas en el África Subsahariana sigue siendo alta (el 30% en 2010), pero el progreso varía mucho en los distintos países: Ghana, Malí, Nigeria y la República del Congo han cumplido la meta 3 del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio (reducir a la mitad la

⁴ Base de datos e indicadores del desarrollo del Banco Mundial. Puede consultarse en <http://data.worldbank.org/indicator>. Consultada el 29 de octubre de 2010.

⁵ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 2010: La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano*. Puede consultarse en www.undp.org/publications/hdr2010.

⁶ *Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague, 6 a 12 de marzo de 1995* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.96.IV.8), cap. I, resolución 1, anexo II.

⁷ Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, *El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo 2010: la Inseguridad Alimentaria en Crisis Prolongadas*. Puede consultarse en www.fao.org/publications.

proporción de personas que padecen hambre), en la República Democrática del Congo, sin embargo, la proporción de personas malnutridas ha aumentado al 69%, frente al 29% en 1990-1992.

10. Las diferencias entre el número de personas que son pobres económicamente y el número de personas que padecen hambre indica que los resultados nutricionales se ven afectados por factores distintos de los ingresos, como la salud materna, la educación, la alimentación y las prácticas de higiene. Sin embargo, en algunos países africanos, entre ellos la República Democrática del Congo, Etiopía, Kenya y Nigeria, el número estimado de personas que viven en extrema pobreza económica es menor que el número de personas malnutridas. Dado que el umbral de pobreza económica se define en función de los ingresos necesarios para satisfacer las necesidades básicas de una persona o un hogar, principalmente obtener los alimentos necesarios para evitar el hambre, esas discrepancias suscitan dudas respecto de la precisión de las mediciones.

Salud y educación

11. El acceso a los servicios de salud y la educación es fundamental para romper el ciclo de pobreza y para impedir su transmisión de una generación a la siguiente. Sin embargo, las personas que viven en la pobreza tropiezan con obstáculos para acceder a la atención de la salud y la educación institucionalizada y mueren prematuramente, a menudo por problemas de salud fácilmente prevenibles. La enfermedad, a su vez, puede llevar a la pobreza a las familias vulnerables. Estos vínculos ponen de relieve el círculo vicioso que existe entre la pobreza económica y la mala salud y los bajos niveles de educación.

12. Los países pobres han avanzado mucho en el aumento de número de niños matriculados en la escuela primaria, pero todavía tienen grandes problemas por resolver. En 2008, al menos uno de cada cuatro niños en edad de asistir a la escuela primaria y más de un tercio de los niños en edad de asistir al primer ciclo de la escuela secundaria no estaban escolarizados en la mitad de los países del África Subsahariana⁸. Del mismo modo, la carga de morbilidad atribuible a las enfermedades transmisibles, incluidas el VIH, enfermedades de la madre y enfermedades perinatales, se ha reducido en los países en desarrollo, pero sólo 10 de 67 países con altas tasas de mortalidad infantil están en condiciones de alcanzar la meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio relacionada con la supervivencia infantil, y menos de la mitad de las mujeres que dan a luz son atendidas por personal sanitario especializado en el África Subsahariana y el Asia meridional².

13. Se ha intentado en varias ocasiones incluir la atención de salud, la educación y otros factores en la medición de la pobreza. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha establecido una nueva medida de la pobreza, el índice de pobreza multidimensional, que tiene en cuenta la superposición de carencias en materia de atención de salud, educación y nivel de vida. Según este índice, alrededor de 1.700 millones de personas viven en condiciones de pobreza multidimensional⁵. Esta cifra supera los 1.300 millones de personas que se calcula viven con un máximo de 1,25 dólares al día en esos mismos países. La incidencia de la pobreza multidimensional es mayor que la de la pobreza económica en más del 60% de los

⁸ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, *Educación para Todos – Informe de Seguimiento de 2010: Llegar a los marginados*. Puede consultarse en <http://unosdoc.unesco.org>.

países examinados. Las diferencias son significativamente más grandes en los países del Asia meridional, donde el índice de pobreza multidimensional es generalmente alto debido a la malnutrición. Es decir, un número de países que han tenido éxito en la reducción de la pobreza económica siguen enfrentando importantes problemas para garantizar el acceso a la educación, la atención de salud y la alimentación, así como los servicios básicos, especialmente los combustibles menos contaminantes para cocinar⁹.

III. Desafíos para la erradicación de la pobreza

14. Los países enfrentan diversos retos económicos, sociales y políticos para erradicar la pobreza, incluida la falta de crecimiento económico sostenido y sostenible. El crecimiento sin empleo productivo, las desigualdades sociales y económicas, las crisis económicas, los riesgos ambientales y los conflictos son algunos de los desafíos más importantes.

A. El desafío de un crecimiento sostenido e inclusivo

15. El rápido crecimiento económico y la estabilidad macroeconómica son necesarios para la reducción sostenida de la pobreza. China y otros países del Asia oriental y sudoriental que han registrado un gran crecimiento durante los últimos 20 años, como Malasia, Tailandia y Viet Nam, han logrado reducir significativamente la pobreza. Sin embargo, el crecimiento económico por sí solo no es suficiente. Los pobres quedan a menudo excluidos de los procesos de crecimiento económico, especialmente en sociedades altamente desiguales, en las cuales no pueden tener acceso a los recursos productivos, en particular la tierra, los mercados o la infraestructura de transporte y comunicaciones. En la mayoría de los países, el aumento de las desigualdades de ingresos y riquezas ha limitado la eficacia del crecimiento económico para reducir la pobreza¹⁰.

16. En general, la pobreza disminuirá más rápido en los países donde el crecimiento del ingreso medio sea más alto, en los países donde la desigualdad inicial sea menor, y en los países donde el crecimiento económico sea más inclusivo, es decir, donde el crecimiento se combina con la reducción de la desigualdad. También hay pruebas de que una gran desigualdad inicial obstaculiza el crecimiento económico, mientras que los efectos de la política redistributiva en el crecimiento económico dependen del tipo de medida que se aplique. Se ha demostrado que la pobreza, especialmente sus aspectos relacionados con el ingreso, constituye un impedimento para el crecimiento económico. La composición estructural de determinado nivel de crecimiento económico también es

⁹ Se ha cuestionado la eficacia de utilizar una sola medida multidimensional de las privaciones combinadas (véase Martin Ravallion, “Mashup indices of development”, documento de trabajo sobre investigaciones relativas a las políticas núm. 5432, Grupo de Investigaciones sobre Desarrollo del Banco Mundial, septiembre de 2010). La medición se utiliza aquí solamente para ilustrar el hecho de que la prevalencia de la pobreza sería más alta si se tomaran en cuenta otros aspectos de la pobreza además del ingreso.

¹⁰ Véase Stephan Klasen, “Economic growth and poverty reduction: measurement and policy issues”. Documento de trabajo núm. 246 del Development Centre de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (París, septiembre de 2005).

determinante: un crecimiento con un uso más intensivo de mano de obra acelera la reducción de la pobreza.

17. Sin embargo, en muchos países de bajos ingresos, el lento ritmo del crecimiento económico constituye el principal problema para la reducción de la pobreza. Sin una adecuada tasa de crecimiento económico que aumente el nivel medio de los ingresos, las oportunidades de redistribución en los países pobres son limitadas. La experiencia de África antes de la crisis ilustra bien el hecho de que el crecimiento económico es una condición necesaria, pero no suficiente, para la reducción de la pobreza. El caso de América Latina, con un crecimiento económico relativamente bajo y niveles constantemente altos de pobreza y desigualdad durante los dos últimos decenios, también aporta pruebas de que se necesita un crecimiento sostenido e inclusivo para reducir la pobreza¹¹.

B. El desafío de la creación de empleo

18. El empleo es un canal fundamental para efectuar una distribución amplia del crecimiento del ingreso y un medio esencial para la integración social. Los empleos debidamente remunerados permiten la seguridad de ingresos, el acceso a la protección social, un mejor estado de salud, un mayor nivel de educación y, en última instancia, una salida de la pobreza. En los casos en que el crecimiento ha generado y sostenido un aumento suficiente del empleo productivo, sus beneficios se han distribuido en forma más equitativa.

19. El período de expansión que precedió a la actual crisis fue acompañado de un crecimiento del empleo en la mayoría de las regiones. Entre 1990 y 2007, el empleo mundial creció alrededor de un 30%. Sin embargo, este crecimiento no fue suficiente para absorber la creciente fuerza de trabajo: el desempleo registrado aumentó de 160 millones en 1996 a aproximadamente 190 millones en 2007, y la tasa de desempleo se mantuvo en el 6% durante todo el período¹². Además, el crecimiento del empleo se produjo junto con una redistribución de los ingresos no relacionada con el trabajo. La mayor reducción de la participación de los salarios en el ingreso total se registró en América Latina y el Caribe, con 13 puntos porcentuales entre 1990 y 2007, seguida de Asia y el Pacífico (-10 puntos) y los países desarrollados (-9 puntos)¹³. Estos descensos coinciden con la disminución de la sindicalización y el aumento del comercio y la desregulación financiera en todo el mundo.

20. Hasta el momento, la crisis económica ha producido importantes reducciones del empleo y los salarios. A nivel mundial, se estima que a mediados de 2010 el número de personas sin empleo ha alcanzado los 210 millones, frente a 178 millones

¹¹ Guillermo E. Perry, Omar S. Arias, J. Humberto López, William F. Maloney y Luis Servén, *Poverty reduction and growth: virtuous and vicious circles* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2006).

¹² Organización Internacional del Trabajo, *Tendencias mundiales del empleo 2008* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2008).

¹³ Organización Internacional del Trabajo, *Informe sobre el trabajo en el mundo 2008: Desigualdades de renta en la era de la finanza global* (Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales, 2008).

en 2007¹⁴. En los países con altos niveles de pobreza e insuficientes sistemas de seguridad, sin embargo, la mayoría de los trabajadores no pueden permitirse perder el empleo. Los trabajadores despedidos del sector formal se incorporan a la economía informal, donde los salarios son más bajos y las condiciones laborales son peores. La recesión ha reducido aún más los ingresos de los trabajadores del sector informal, debido a una merma de la demanda, precios más bajos y mayor competencia por los puestos de trabajo en ese sector. Como consecuencia, las estimaciones de la pobreza de los trabajadores de todo el mundo indican que entre 2008 y 2009 hasta 215 millones de trabajadores pueden haberse sumado a las filas de las personas que viven con menos de 1,25 dólares al día, lo que representa un retroceso después de años de progresos en la reducción de los déficits de trabajo decente¹⁵. Aunque los países pobres que están menos integrados en la economía mundial han sido hasta ahora menos vulnerables a los efectos de la crisis, también son menos resistentes y menos capaces de responder a esos impactos. Una pequeña disminución en el crecimiento del sector agrícola puede, en realidad, traducirse en un aumento proporcionalmente mayor de la pobreza.

21. Cuanto más tiempo dure la perturbación del mercado de trabajo, más trabajadores corren el riesgo de quedar atrapados, junto con sus familias y sus comunidades, en una pobreza duradera. Al respecto, los efectos de la crisis en los jóvenes, que se ven desproporcionadamente afectados por el desempleo y están excesivamente representados en los empleos de bajo salario del sector informal, suscitan gran preocupación. Las primeras experiencias en el mercado laboral determinan las posibilidades de ingresos futuras de los jóvenes, tanto como el nivel de educación y el estado de salud de las generaciones jóvenes actuales y futuras.

22. En general, el camino hacia el desarrollo económico que han seguido muchos países en desarrollo no los han conducido a una mejora sostenida del empleo productivo. En los lugares donde se han generado empleos, estos no han sido un vehículo de protección social y seguridad de ingresos. Con frecuencia, los trabajadores que dejaron el sector de la agricultura pasaron a realizar actividades de bajo valor añadido, sobre todo en el sector informal urbano, donde las posibilidades de crecimiento sostenido de la productividad y de movilidad ascendente son limitadas, al tiempo que la productividad agrícola se estancó en muchas zonas rurales.

23. La promoción del empleo productivo y el trabajo decente no ha sido en general un objetivo de la política macroeconómica. Por el contrario, las medidas de estabilización macroeconómica aplicadas por muchos países en la década de 1980 o 1990 condujeron a la reducción de la inversión pública en infraestructura, tecnología y recursos humanos que es fundamental para aumentar la productividad y reducir la vulnerabilidad. Sólo unos pocos países lograron aplicar políticas complementarias en el ámbito económico y social, dando un gran impulso al proceso de crecimiento mediante el aumento de la productividad agrícola y la reforma agraria, y apoyando el desarrollo en los sectores de la industria y los servicios mediante una importante inversión en la educación, la investigación y el desarrollo de infraestructura.

¹⁴ Organización Internacional del Trabajo, “Débil recuperación del empleo, continuo alto desempleo y déficit de trabajo decente: Actualización sobre tendencias del empleo y del mercado laboral en países del G20”. Informe publicado con motivo de la Cumbre del Grupo de los 20 en Seúl, 11 y 12 de noviembre de 2010.

¹⁵ Organización Internacional del Trabajo, *Tendencias mundiales del empleo 2010* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2010).

El ejemplo del Asia oriental y algunos países del Asia sudoriental está bien documentado.

24. Por el contrario, las primeras estrategias de industrialización dirigidas por el Estado fueron abandonadas en muchos países del África Subsahariana cuando las instituciones financieras internacionales impusieron políticas deflacionarias y de liberalización. Sus economías se han mantenido muy dependientes de la agricultura y ofrecen muy poco empleo fuera de ese sector, tienen un gran sector informal y los sectores de la industria y las exportaciones son pequeños. En la mayoría de los países de América Latina y otros países de ingresos medios, como Filipinas y Sudáfrica, los mercados de trabajo son altamente dualistas: un sector industrial formal que ofrece condiciones decentes de trabajo coexiste con el sector informal. Incluso en la India, el 90% de la población activa pertenece al sector informal, a pesar de que en los últimos años han aparecido un gran número de servicios de valor añadido¹⁶. El cambio económico no ha podido lograr el crecimiento económico sostenido, inclusivo y equitativo necesario para reducir la pobreza.

25. Las respuestas recientes a la actual crisis económica indican que hay un impulso político para promover inversiones en protección social y mejoramiento de los servicios sociales. Una razón de ello es que muchos países en desarrollo, especialmente en Asia y América Latina y el Caribe, lograron evitar los déficits de la cuenta corriente y mejorar los coeficientes de endeudamiento durante el período de expansión económica que precedió a la crisis y, por lo tanto, tienen una base financiera sólida. Otra razón, es el reconocimiento de que crear empleo y apoyar a los trabajadores es necesario para restablecer la demanda agregada y esencial para avanzar hacia un crecimiento económico más sostenido e inclusivo. Sin embargo, la crisis está limitando la capacidad de los gobiernos de sostener gastos. Además, las metas de las políticas macroeconómicas siguen centradas en la consolidación fiscal. Con todo, algunas de las medidas adoptadas o anunciadas por los países pobres sugieren que la crisis será utilizada como una oportunidad para examinar las deficiencias de los sistemas de protección social o establecer un nivel mínimo de protección social.

C. El desafío de la desigualdad

26. Las desigualdades económicas y sociales afectan el impacto del crecimiento económico en la reducción de la pobreza. Los pobres no sólo quedan excluidos del proceso de crecimiento económico, sino que, con frecuencia, también quedan excluidos de la vida social y política. Las desigualdades en las múltiples dimensiones de la pobreza —incluidos el ingreso, la atención de la salud y la educación— suelen superponerse a otras características, en particular el género y la ubicación geográfica, y contribuyen al sistemático desfavorecimiento de algunos grupos y a la falta de igualdad de oportunidades.

La desigualdad de ingresos

27. Desde 1990, se viene registrando una tendencia al aumento de la desigualdad en muchos países. Entre 1990 y 2005, aproximadamente las dos terceras partes de

¹⁶ *Combating Poverty and Inequality: Structural Change, Social Policy and Politics* (publicación del Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, 2010, número de venta: E.10.III.Y.1)

los países que disponían de datos registraron un aumento de la desigualdad, y la diferencia de ingresos entre el 10% más rico y más pobre de los asalariados aumentó en el 70% de los países^{13, 17}.

28. La proporción relativa del trabajo y de las rentas del capital en la generación de ingresos son una indicación importante de la desigualdad y la pobreza. A medida que una mayor proporción de los ingresos se deriva del capital, y, por tanto, va generalmente a manos de los miembros más ricos de la sociedad, disminuyen los ingresos de la mayoría de las personas que dependen del trabajo. La proporción del ingreso que genera el trabajo se ha reducido en el 60% de los países desde 1990¹⁸.

29. La liberalización financiera, la fiscalidad regresiva, la privatización en un contexto de escasa regulación y la distribución desigual de los activos productivos, como la tierra y el crédito, han contribuido a aumentar la desigualdad. Las políticas del mercado laboral que han permitido la aparición de formas de trabajo más precarias, la reducción de los salarios mínimos y el debilitamiento de la capacidad de negociación de los sindicatos también han contribuido al aumento de las disparidades entre los ricos y los pobres.

30. Los niveles de pobreza se reducen cuando la proporción del producto interno bruto (PIB) que va a los salarios aumenta, o cuando la distribución del ingreso cambia de manera que una mayor proporción va a los que viven en condiciones de pobreza. Además, la brecha entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza es, al menos en parte, debida a la desigualdad de ingresos. Por ejemplo, grandes aumentos del ingreso en Botswana han producido una pequeña reducción de la pobreza, en tanto que un pequeño crecimiento ha producido grandes reducciones de la pobreza en Ghana. La desigualdad explica gran parte de esta disparidad¹⁹.

La desigualdad en capital humano

31. La pobreza económica impide la acumulación de capital humano y puede producir un círculo vicioso de pobreza. Los países con buenos indicadores de salud y más altos niveles de educación tienden a tener una menor desigualdad general. En todos los países, los segmentos más pobres de la población tienen menos oportunidades de acceder a servicios de atención sanitaria y educación de calidad. Los servicios públicos accesibles a los pobres suelen ser de calidad inferior que los disponibles para los grupos más acomodados.

32. La pobreza y la desigualdad suelen transmitirse de una generación a la siguiente, y las privaciones que sufren los niños en el momento del nacimiento y durante su infancia suelen conducir a una vida adulta limitada por circunstancias análogas. Los niños de las familias que se encuentran en el extremo inferior de la

¹⁷ Francisco H. G. Ferreira y Martin Ravallion, "Global poverty and inequality: a review of the evidence", serie de documentos de trabajo sobre investigaciones relativas a las políticas, núm. 4623 (Washington, D.C., Banco Mundial, 2008).

¹⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano*, Informe sobre Desarrollo Humano 2010 (Nueva York, Palgrave Macmillan, 2010).

¹⁹ Augustin Kwasi Fosu, "Growth, Inequality, and Poverty Reduction in Developing Countries: Recent Global Evidence", documento preparado para la reunión del Grupo de Expertos sobre erradicación de la pobreza, celebrada del 15 al 17 de septiembre de 2010 en Addis Abeba. Puede consultarse en <http://www.un.org/esa/socdev/social/meetings/egm10/documents/Fosu%20Longpaper.pdf>.

escala de distribución de ingresos tienden a tener peor salud, menor esperanza de vida y menor nivel de educación, y esto se traduce en menores ingresos en la edad adulta.

33. Las tasas de mortalidad infantil son más altas entre los que se encuentran en el extremo inferior de la escala de distribución de la riqueza y su esperanza de vida es menor. Uno de cada cuatro niños del mundo en desarrollo sufre insuficiencia ponderal, pero la proporción de niños de menos de 5 años de edad con peso inferior al normal se duplica para el 10% más pobre de los hogares en comparación con los más ricos². En Asia oriental y el Pacífico, los Estados árabes y América Latina y el Caribe, la mortalidad infantil del 20% más rico de la población es menos de la mitad de la tasa correspondiente al 20% más pobre. La pobreza limita la educación, especialmente para las niñas. Las niñas que forman parte del 20% de los hogares más pobres tienen cuatro veces más probabilidades de no estar escolarizadas que los niños del 20% de los hogares más ricos². A su vez, la mala atención de la salud y la falta de educación limitan la capacidad de realizar un trabajo productivo y reducen las posibilidades de ingresos a lo largo de la vida, creando un círculo vicioso de pobreza intergeneracional.

Las desigualdades de género

34. Aunque se han hecho considerables progresos en la reducción de la desigualdad de género en los últimos tres decenios, las mujeres siguen estando desfavorecidas con respecto a los hombres en la mayoría de los ámbitos de la vida. La desigualdad de género refleja la estructura social, la cultura y los valores y esas dimensiones se manifiestan en la desigualdad de oportunidades y resultados para las niñas y las mujeres. Los roles de género tradicionales pueden contribuir a la devaluación de las capacidades y contribuciones de las mujeres. Las mujeres desempeñan con mucha más frecuencia trabajo no remunerado de cuidado de otros, lo cual limita sus oportunidades de incorporarse al mercado de trabajo y en muchos contextos limita también su capacidad para mejorar su educación.

35. Las mujeres tienden a concentrarse en empleos vulnerables, tienen más probabilidades de encontrarse en el grupo de los trabajadores pobres y están excesivamente representadas en el sector agrícola. Las mujeres tienen más probabilidades de tener bajos ingresos, baja productividad y menos seguridad laboral. En las regiones en desarrollo, el empleo vulnerable constituye hasta el 65% del total del empleo para las mujeres y el 57% para los hombres². La diferencia entre los géneros en el empleo vulnerable es mayor en las regiones de Asia y África¹⁵. Las mujeres ganan en promedio el 17,6% menos que los hombres en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, y con excepción de unos pocos países, las diferencias de género son mayores entre los que ganan salarios más altos.

36. Las mediciones de la pobreza y los ingresos en los hogares pueden encubrir desigualdades de género. Aunque un hogar no sea pobre, las mujeres que lo integran pueden tener menos posibilidades de controlar los recursos del hogar y depender de los hombres para su seguridad financiera. Los recursos pueden distribuirse en forma desigual dentro del hogar y los varones de la familia tener más probabilidades que las mujeres de recibir alimentos en mayor cantidad y de mejor calidad, ir a la escuela y permanecer escolarizados, y recibir atención médica cuando la necesitan.

Las desigualdades entre zonas urbanas y zonas rurales

37. Aunque la pobreza ha crecido más rápidamente en las zonas urbanas que en las rurales, la incidencia de la pobreza sigue siendo más alta en estas últimas. En todo el mundo hay grandes disparidades en el bienestar de los residentes de las zonas urbanas y rurales. Los salarios son más altos en las zonas urbanas, donde hay más probabilidades de trabajar en el sector industrial o en el sector de los servicios, que en las zonas rurales. Las diferencias entre zonas urbanas y zonas rurales van mucho más allá de los salarios. En la mayoría de los países, los servicios públicos de atención de la salud y educación son más accesibles y de mejor calidad en las zonas urbanas. En las regiones en desarrollo, casi el 70% de la población urbana tiene acceso a un saneamiento mejorado, en comparación con el 40% en las zonas rurales². Los niños de las zonas rurales tienen el doble de probabilidades de no estar escolarizados en comparación con sus contrapartes urbanas.

38. Las diferencias entre zonas urbanas y rurales en salarios y otras oportunidades actúan constantemente como factores de empuje y atracción para la migración rural/urbana. La mayoría de los países en desarrollo no tienen la capacidad de crear puestos de trabajo para absorber de manera sostenible el creciente número de personas que se trasladan a las zonas urbanas. Esto está causando un rápido aumento del número de barrios pobres y la desigualdad urbana. Como se señala en el informe del Secretario General sobre la Cumbre del Milenio de 2010, la meta de mejorar la vida de al menos 100 millones de habitantes de los barrios marginales (meta 7), ha resultado mucho menos ambiciosa de lo necesario para invertir la tendencia al aumento del número de personas que viven en esos barrios. Estos problemas se agravarán, a menos que se tomen medidas correctoras adecuadas, como una buena planificación urbana. En última instancia, un crecimiento más equilibrado, en particular del desarrollo rural, es la única solución a largo plazo para la creciente desigualdad urbana y el aumento de las diferencias entre las zonas urbanas y las zonas rurales.

D. El desafío de la crisis, el cambio climático y los conflictos

39. Gran parte de la población que se encuentra por encima del umbral de pobreza sigue siendo, de todos modos, vulnerable a la pobreza. Las crisis económicas revisten múltiples formas y pueden, sin previo aviso, empujar a las personas a la pobreza o a una pobreza mayor.

40. Las familias pobres suelen tener ingresos irregulares y un ahorro mínimo para hacer frente a los períodos difíciles. Los ahorros pueden no ser en dinero efectivo, sino en ganado u otros activos que no pueden transferirse fácilmente. Un acontecimiento inesperado, como la pérdida del empleo, la enfermedad de un miembro de la familia o malas cosechas pueden consumir los recursos del hogar y conducir a la pobreza. Los desastres naturales, los conflictos y los cambios macroeconómicos son formas en gran escala de las crisis económicas. En algunos casos, las familias podrán recuperarse en el corto plazo. En otros casos, las crisis pueden crear una pobreza a largo plazo sin fácil salida.

41. Los conflictos y el cambio climático tienen vínculos significativos y dinámicos con la pobreza. Las personas que viven en la pobreza o que son vulnerables a la pobreza están a menudo mal equipadas para hacer frente a la situación, y tienden a sufrir más sus efectos.

La pobreza y los conflictos

42. Los países con bajos niveles de ingresos per cápita son los que tienen mayores probabilidades de conflictos armados. La pobreza puede contribuir a la aparición del conflicto debido a las diferencias que genera y la falta de opciones que acarrea. La desigualdad de ingresos y la escasez de oportunidades de trabajo, en particular para los jóvenes, junto con la fragmentación y la exclusión social, exacerbando las tensiones sociales y pueden desencadenar el conflicto.

43. Los conflictos ejercen una tremenda presión sobre las economías y el desarrollo humano. Se ha estimado que la guerra civil reduce el crecimiento económico al menos en un 2% anual. Una guerra típica de siete años reduce, por tanto, la riqueza de un país en un 16%²⁰. Los países afectados por conflictos tienden a sufrir una importante fuga de capitales, y probablemente asignen a gastos militares los recursos públicos que se asignaban a gastos sociales y de otra índole.

44. Los conflictos producen daños en los hogares y en infraestructura esencial, como los caminos y los hospitales, y afecta a los servicios públicos, como la atención de la salud y la educación, y los canales de distribución de alimentos y otros bienes de consumo. La inseguridad puede, además, impedir que los adultos y los niños tengan acceso al empleo y las escuelas, reduciendo así la productividad y el ingreso y creando lagunas de aprendizaje irreparables entre los jóvenes. El capital humano se ve aún más disminuido por las lesiones y enfermedades, sobre todo entre los no combatientes. El 90% de las muertes asociadas con los conflictos no se deben a la violencia sino a la enfermedad y la malnutrición²¹. El capital social también se deteriora a causa del conflicto, ya que las familias y las comunidades se separan o son desplazadas.

45. Las mujeres se ven particularmente afectadas por los conflictos. Con frecuencia son el blanco de la violencia sexual y sufren de una mala atención de la salud reproductiva. A medida que el estado de derecho va cediendo el lugar a la impunidad, tienden a ser más frecuentes otros tipos de violencia contra las mujeres, como la violencia en el hogar. Dado que las mujeres suelen tener la responsabilidad de las tareas del hogar, se ven obligadas a encontrar otras formas de alimentar a la familia y cuidar a los niños y las personas de edad.

46. El progreso hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio es más lento en los países frágiles y afectados por conflictos. Puede llevar muchos años recuperar los niveles de ingresos y las medidas de desarrollo social anteriores al conflicto. Además, es muy probable que los conflictos se repitan en un mismo país, lo cual dificulta aún más el logro de la seguridad sostenible y la reducción sostenible de la pobreza.

²⁰ Paul Collier, *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can be Done About It* (Nueva York, Nueva York, Oxford University Press, 2007).

²¹ Gareth Evans, "Conflict and poverty", documento preparado para el discurso inaugural de la reunión plenaria sobre el tema Tackling Conflict, Fragility and Insecurity: Creating the Conditions for Effective Poverty Reduction, en la Conferencia sobre el Futuro del Desarrollo Internacional organizada por el Departamento de Desarrollo Internacional, Londres, marzo de 2009. Puede consultarse en www.dfid.gov.uk/wp2009/speeches/dfid-conf-gareth-evans.pdf.

La pobreza y el cambio climático

47. Durante las próximas dos décadas, los efectos del cambio climático pueden incrementar las posibilidades de guerra civil en el África Subsahariana. Las investigaciones han demostrado que los cultivos de la región, de los cuales dependen para su sustento la mayoría de los pobres de África, son altamente sensibles a pequeños cambios de temperatura. Entre 1980 y 2002, el aumento de la temperatura en un 1° Celsius en cualquiera de los años del período se asoció con un aumento de la incidencia de los conflictos de prácticamente el 50%. Las proyecciones actuales indican que las temperaturas de la región aumentarán un poco más de 1° Celsius para el año 2030²².

48. Si bien los niveles de las emisiones de gases de efecto invernadero son mayores en los países desarrollados, la vulnerabilidad a los efectos del cambio climático es mayor en el mundo en desarrollo. El cambio climático afectará severamente a millones de pobres del mundo y frustrará los esfuerzos para reducir la pobreza extrema. Sin los medios adecuados para adaptarse, los individuos y las comunidades pobres pueden quedar atrapados en la pobreza.

49. Las personas que viven en la pobreza, especialmente en sectores marginales y zonas con baja productividad agrícola, dependen directamente de la diversidad genética, de las especies y del ecosistema para su sustento. Los efectos del cambio climático en los sistemas naturales, por tanto, amenazan su bienestar. El impacto de los cambios de la temperatura y las precipitaciones en la agricultura de los países en desarrollo ya es visible: las malas cosechas y la muerte del ganado producen pérdidas económicas, contribuyen al encarecimiento de los alimentos y socavan cada vez más la seguridad alimentaria, especialmente en partes del África Subsahariana.

50. Al mismo tiempo, el aumento demográfico está aumentando la demanda de alimentos. Se estima que para 2080, hasta 600 millones más de personas podrían estar en riesgo de malnutrición como consecuencia de los efectos del cambio climático en la agricultura. En el mismo año, otros 1,8 mil millones de personas podrían sufrir la falta de agua²³. La mayor frecuencia y severidad de los desastres naturales podrían desplazar a millones de personas. Entre tanto, pueden ponerse en peligro las estrategias de reducción de la pobreza basadas en la agricultura que se centran en el fomento de los ingresos y el empleo en las zonas rurales.

51. Se espera, además, que el cambio climático afecte negativamente la salud, pues contribuye a la difusión de las grandes enfermedades y produce otras nuevas, aumentando así la presión sobre sistemas sanitarios ya sobrecargados. La Organización Mundial de la Salud estima que se producirán 140.000 muertes adicionales cada año debido a los efectos del calentamiento global en la malnutrición, las enfermedades diarreicas, la malaria y las inundaciones. Dado que

²² Stanford University Programme on Food Security and the Environment. “Un estudio sobre seguridad alimentaria y medio ambiente determina que el cambio climático puede fomentar la guerra civil en África”. Comunicado de prensa del 23 de noviembre. Puede consultarse en http://foodsecurity.stanford.edu/news/fse_study_finds_climate_change_could_boost_incidence_of_civil_war_in_africa_20091123/.

²³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 2007/2008: La lucha contra el cambio climático: solidaridad frente a un mundo dividido*. (Basingstoke (Reino Unido), Palgrave Macmillan, 2007). Puede consultarse en <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2007-2008/>.

los países más pobres se ven más afectados, el cambio climático está aumentando las disparidades en materia de salud²⁴. También se espera una intensificación de los problemas en las zonas urbanas, como un aumento de la contaminación del aire y sus consecuencias para la salud.

52. El cambio climático afecta a los diversos grupos sociales de manera diferente. La vulnerabilidad y la capacidad de adaptación dependen de varios factores, como el género, la edad, la educación, el origen étnico, la geografía y el idioma. Los niños, por ejemplo, son más vulnerables al hambre y las enfermedades. Las personas de edad tienen un sistema inmunológico debilitado, lo cual las hace más susceptibles a las enfermedades y el cambio de las condiciones climáticas, especialmente a las olas de calor, y también tienen menor movilidad. La tasa de muertes relacionadas con los desastres es 14 veces más alta entre las mujeres y los niños que entre los hombres, y las mujeres son más vulnerables en las sociedades donde tienen menos derechos sociales y económicos²⁵.

53. La erradicación de la pobreza, la paz y la seguridad y la ordenación del medio ambiente se refuerzan mutuamente. Las políticas de desarrollo social que se centran en la sostenibilidad, el crecimiento inclusivo, el trabajo decente y la protección social para amortiguar las crisis pueden fortalecer la resiliencia de las personas que viven en la pobreza o son vulnerables a la pobreza. La inversión en empleos verdes constituye una importante estrategia de mitigación que tiene también el potencial de reducir la pobreza y fomentar la estabilidad social mediante la creación de empleos. Los empleos verdes son los que reducen el consumo de energía, agua y materias primas, así como las emisiones de gas de efecto invernadero. Dado que se prevé que el mercado mundial de productos y servicios inocuos para el medio ambiente se duplicará y pasará de 1,37 mil millones a 2,7 mil millones anuales para 2020, los empleos verdes representan una solución práctica y sostenible para reducir la pobreza²⁶.

IV. Principales desafíos normativos

A. El crecimiento económico y el empleo

54. Las políticas macroeconómicas de estabilización destinadas a mantener la estabilidad a corto plazo deteniendo la inflación y controlando los déficits fiscales han provocado inestabilidad en la economía real y el mercado laboral. La importancia que se ha dado al equilibrio de los presupuestos públicos ha producido a menudo la reducción de la inversión pública en infraestructura, tecnología y capital humano, que son fundamentales para el crecimiento económico y la creación de empleos. El gasto público en la agricultura, en particular, se redujo entre 1980 y principios de la década del 2000, y pasó del 6,4% del gasto total en 1980 al 5% en

²⁴ Organización Mundial de la Salud, *Protecting health from climate change: connecting science, policy and people* (Ginebra, 2009). Puede consultarse en www.who.int/globalexchange/publications/reports.

²⁵ Ariana Araujo y Andrea Quesada-Aguilar, "Gender equality and adaptation", nota descriptiva, Organización de Mujeres para el Medio Ambiente y el Desarrollo y la Unión Mundial para la Naturaleza. Puede consultarse en <http://www.gender-climate.org/pdfs/FactsheetAdaptation.pdf>.

²⁶ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *Green jobs: towards decent work in a sustainable, low-carbon world* (Nairobi, 2008). Puede consultarse en www.unep.org/labour_environment/PDFs/Greenjobs/UNEP-Green-Jobs-Report.pdf.

2004 en África, del 14,8% al 7,4% en Asia y del 8% al 2,7% en América Latina y el Caribe durante el mismo período¹³.

55. Sin embargo, la agricultura sigue siendo la principal fuente de sustento para las mujeres y los hombres pobres. Las pequeñas y medianas explotaciones agrícolas proporcionan empleo a la mayoría de la población de los países en desarrollo. A pesar de la opinión generalizada de que la producción para la exportación es la opción más rentable y que los grandes establecimientos agrícolas comerciales son más eficientes para llegar a los mercados internacionales, la mayor parte de los datos sugieren que en muchos países los mercados urbanos internos son el motor fundamental de la productividad agrícola, y que estos mercados son mejor abastecidos por pequeñas explotaciones familiares más flexibles, siempre que estén conectadas con redes comerciales locales y cuenten con el apoyo de fuentes de ingresos no agrícolas²⁷. Los países con grandes sectores agrícolas que se han centrado en el aumento de la productividad de los pequeños agricultores dentro y fuera del sector agrícola, mejorando el acceso a los insumos —principalmente fertilizantes y semillas de alto rendimiento—, infraestructura, información y mercados, han registrado importantes aumentos de la producción agrícola.

56. En muchos países, las pequeñas y medianas empresas emplean una gran parte de la mano de obra urbana y rural. En los países en desarrollo, estas empresas suelen trabajar en el sector informal y se caracterizan por bajos salarios, inseguridad de ingresos y falta de beneficios. El mejoramiento de la capacidad de estas empresas para generar trabajo decente requiere acceso al crédito, asistencia técnica, creación de capacidad de gestión e información. También requiere procedimientos menos engorrosos para la creación de empresas y supervisión reglamentaria, que tengan en cuenta la necesidad de salvaguardar y mejorar la protección de los trabajadores.

B. El papel de la protección social

57. Dado que las medidas de protección social resguardan a la población de diversos tipos de crisis y mejoran su capacidad para enfrentar y superar situaciones que afectan a su bienestar, son esenciales para reducir la vulnerabilidad y prevenir el deterioro del nivel de vida. Durante las crisis económicas, los sistemas de protección social desempeñan una función importante como estabilizadores sociales y económicos. A largo plazo, la protección social puede ayudar a las personas y las familias a crear capital humano y mejorar las oportunidades de sustento, abordando así las causas profundas de la pobreza.

58. Los mecanismos de protección familiar y otros mecanismos informales de protección social siguen siendo importantes en los países de bajos ingresos, pero su eficacia se ve menoscabada por tendencias como la urbanización, los cambios en la estructura familiar y una base débil de recursos. Al mismo tiempo, en muchos países el alcance de los sistemas institucionalizados de protección social sigue siendo limitado. La Organización Internacional del Trabajo estima que sólo el 20% de la

²⁷ Véase “Links between urban and rural development in Africa and Asia”, Cecilia Tacoli, en “Actuaciones de la Reunión del Grupo de expertos sobre distribución de la población, urbanización, migración interna y desarrollo”, Naciones Unidas, Nueva York, 21 a 23 de enero de 2008.

población en edad de trabajar y sus familias tienen acceso a servicios integrales de protección social en todo el mundo²⁸.

59. En particular, la creación de programas de seguridad social, que en general son de carácter contributivo y ofrecen protección contra el desempleo, la enfermedad, la vejez y otras contingencias, ha sido desigual en los países en desarrollo. Por el contrario, la asistencia social destinada a aliviar la pobreza y la exclusión social se ha convertido en un elemento fundamental de la protección social de los países en desarrollo donde la incidencia del sector informal es grande y la prestación de servicios públicos es limitada. Los pagos en efectivo vinculados a la educación y a otras inversiones en capital humano —como *Bolsa Familia* en Brasil, *Oportunidades* en México o *Familias en Acción* en Colombia— y los vinculados al trabajo —como la Ley Nacional de Garantía de Empleo, en la India, o el Programa de Red de Seguridad Productiva, en Etiopía— están ahora generalizados y cubren a una proporción importante de la población en varios países de Asia y América Latina. Las iniciativas de pagos en efectivo sin condiciones, dirigidas a un sector determinado de la población, como el subsidio para la manutención de los hijos en Sudáfrica, que cuenta con más de 4 millones de beneficiarios, o universal, como el programa experimental de pagos sociales Kalomo en Zambia, también han aumentado en los dos últimos decenios.

60. En general, los países que han logrado reducir la pobreza económica y mejorar las condiciones sociales en gran escala han elaborado políticas integrales de protección social que benefician a la mayoría de la población. Las consecuencias sociales de las crisis económicas han sido más severas en países con sistemas de protección social débiles. Hay pruebas en todo el mundo de las posibilidades que ofrecen los programas de protección social para reducir la pobreza y la desigualdad. Para los países con determinado nivel de ingresos, el aumento de los gastos en protección social se correlaciona con una reducción de la pobreza²⁹. La Organización Internacional del Trabajo estima que los pagos en efectivo distintos de las pensiones reducen el riesgo de caer en la pobreza en más del 20% en la mayor parte de la Unión Europea, e incluso hasta el 50% en países como Dinamarca, Finlandia, Francia, Hungría, los Países Bajos y Suecia³⁰. El Banco Mundial estima que la protección social podría disminuir a la mitad la pobreza transitoria, lo que reduce el número total de pobres al menos entre un 5% y un 10%³¹. En México, *Progresá* (ahora *Oportunidades*) puede haber reducido hasta el 36% la tasa de pobreza de sus beneficiarios³². El Brasil ha concluido que la expansión de *Bolsa*

²⁸ Organización Internacional del Trabajo, *World Social Security Report 2010/11: Providing coverage in times of crisis and beyond* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2010).

²⁹ Armando Barrientos, “Social protection and poverty reduction”. Documento de antecedentes encargado para el informe titulado: “Combating Poverty and Inequality. Structural Change, Social Policy and Politics”, del Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

³⁰ Véase *World Social Security Report 2010/11: Providing coverage in times of crisis and beyond*, págs. 107 y 108 y gráfico 8.9.

³¹ Banco Mundial, *The Contribution of Social Protection to the Millennium Development Goals* (Washington, D.C., 2003), pág. 8.

³² Rolf Künemann y Ralf Leonhard, “A Human Rights View of Social Cash Transfers for Achieving the Millennium Development Goals” (Stuttgart, Brot für die Welt, 2008).

Familia, junto con el aumento del salario mínimo, es lo que permitió alcanzar la meta 1 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio antes de la fecha prevista³³.

61. Si bien la estructura de los sistemas de protección social debe variar en función de los contextos específicos de cada país, se han dado algunas orientaciones generales. El primer componente de un sistema de seguridad social integral, en los países que carecen de él, debería ser un conjunto básico de transferencias sociales esenciales adecuadas al contexto y el acceso a servicios básicos, en particular la atención de la salud, la educación y la nutrición adecuada. Este conjunto básico de transferencias o nivel mínimo de protección social es asequible, incluso para los países más pobres, si se aplica progresivamente. Una serie de estudios realizados por la OIT en 12 países de Asia y el África Subsahariana muestran que en 2010 el costo bruto anual inicial de un conjunto de medidas de protección social básica variaría entre el 2,2% y el 5,7% del PIB³⁴. Los elementos individuales parecen más asequibles: el costo de proporcionar prestaciones básicas para los niños sería inferior al 3% del PIB en la gran mayoría de los países estudiados; los gastos de asistencia social, con un plan de empleo de 100 días para los pobres, sería inferior al 1% del PIB; el costo del acceso universal a los servicios esenciales de salud variaría entre el 1,5% del PIB estimado para los países asiáticos estudiados, y el 5,5% del PIB en Burkina Faso. Estos costos resultan menos onerosos si se tienen en cuenta las posibles consecuencias de no invertir en protección social.

62. Un factor crítico y faltante para el éxito de los programas de protección social es la financiación sostenible. El Pacto Mundial para el Empleo aprobado por la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 2009 insta a “la comunidad internacional a que proporcione asistencia para el desarrollo, con un inclusión de un apoyo presupuestario, para construir un régimen básico de protección social en cada país”³⁵. En la actualidad, los programas de asistencia social de los países de bajos ingresos del África Subsahariana dependen en gran medida de la asistencia internacional. A largo plazo, los países deben asegurarse los ingresos fiscales necesarios para garantizar la sostenibilidad de un nivel mínimo de protección social. El hecho de que países con niveles similares de ingresos ejerzan una gran discrecionalidad en los gastos públicos, así como la proporción de recursos públicos destinados al gasto social, sugiere que la asequibilidad es sobre todo una cuestión de voluntad política.

63. El fortalecimiento de los sistemas de protección social supone la selección de las opciones normativas para evitar la exclusión de los grupos que más requieren apoyo. A menudo, las medidas en vigor no tienen en cuenta las necesidades particulares de las mujeres y de los hogares encabezados por mujeres. Las formas de protección vinculadas a la situación laboral, por ejemplo, tienden a colocar a las mujeres en situación de desventaja, debido a que una gran parte de la actividad económica de la mujer no es remunerada y a que su participación en el mercado laboral es de naturaleza más intermitente que la de los hombres. Sin embargo, la adopción de medidas para subsanar la desigualdad de género y atender a las

³³ *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Brasilia, Instituto de Pesquisa Economica Aplicada e Secretaria de Planejamento e Investimentos, 2007, pág. 26.

³⁴ Organización Internacional del Trabajo, *Extending social security to all. A guide through challenges and options* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2010).

³⁵ Organización Internacional del Trabajo, *Para recuperarse de la crisis: Un pacto social para el empleo* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2009), párr. 22 9), disponible en: <http://www.ilo.org> (consultado el 9 de noviembre de 2010).

necesidades de las mujeres produce importantes resultados positivos. Se estima, por ejemplo, que la productividad agrícola aumentaría entre un 10% y un 15% en un número elevado de países del África Subsahariana si el acceso de las mujeres agricultoras a los insumos, el crédito y la asistencia técnica se equiparara al de los hombres³⁶.

C. Política social y transformación estructural

64. Los países donde se ha producido un crecimiento económico con un aumento de la productividad agrícola y un incremento sostenido del trabajo decente en las zonas rurales y urbanas son los que han hecho más progresos en la reducción de la pobreza. Esos países se han beneficiado con políticas complementarias en los ámbitos económico y social, y los gobiernos han invertido en la creación de infraestructura y el establecimiento de servicios sociales fundamentales para aumentar la productividad y reducir la vulnerabilidad.

65. Los ejemplos de reducción de la pobreza con éxito demuestran que las políticas sociales deben formar parte integrante de una estrategia de desarrollo más amplia para hacer frente a las condiciones que causan y perpetúan la pobreza. Las medidas correctivas concebidas para paliar deficiencias del mercado o institucionales y amortiguar temporalmente las crisis no producirán las transformaciones estructurales necesarias para reducir las desigualdades sociales y económicas y promover el crecimiento económico inclusivo y equitativo.

66. La pobreza es el resultado de una sociedad estructurada sobre la base de la desigualdad y la discriminación. Es necesario el acceso universal a la protección social básica y a los servicios sociales básicos, especialmente de sanidad y educación, para romper el círculo intergeneracional de pobreza, mantener la cohesión social y fortalecer el contrato social. Sin embargo, el efecto en la pobreza y la vulnerabilidad será limitado si ese acceso no se complementa con medidas más amplias que incluyan el acceso a los recursos y su redistribución. Garantizar el acceso a la tierra, el crédito y otros recursos productivos, derechos de herencia equitativos, la plena capacidad jurídica y el acceso a la justicia para las mujeres y los hombres pobres son medidas fundamentales para la erradicación de la pobreza. También se requieren mecanismos de solidaridad financiera, incluida la imposición progresiva.

67. 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. Sin embargo, la discriminación contra personas y grupos sociales ha impedido su participación. Los movimientos sociales tradicionalmente han dado voz a las personas pobres y los grupos excluidos, así como una mayor capacidad para expresar sus intereses. También permiten exigir rendición de cuentas a los gobiernos y otros actores. La creación de un entorno propicio para la movilidad social y las medidas gubernamentales para luchar contra la discriminación son importantes para equilibrar la distribución desigual del poder, promover la participación y fomentar así la integración social.

³⁶ C. Mark Blackden y Chitra Bhanu, "Gender, growth and poverty reduction", documento técnico del Banco Mundial núm. 428 (Banco Mundial, Washington, D.C., 1999).

68. Las medidas normativas bien diseñadas para abordar las causas profundas de la pobreza requieren buena información sobre los niveles, la duración y la gravedad de la pobreza económica y otras dimensiones de la pobreza. El fortalecimiento de la capacidad estadística para elaborar y difundir datos fiables, especialmente en los países más pobres, es fundamental para mejorar la formulación y evaluación de las políticas y los programas de reducción de la pobreza.

V. Conclusiones

69. A pesar de la crisis, el mundo tiene aún posibilidades de reducir a la mitad la proporción de la población que vive con menos de 1,25 dólares al día para 2015. Sin embargo, el logro de esta meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio es solamente un paso hacia el cumplimiento del compromiso contraído con la erradicación de la pobreza en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. Cerca de 900 millones de personas vivirán en la pobreza extrema en 2015, incluso si la meta se alcanza. Además, incluso en los países que han logrado reducir la pobreza económica, hay todavía importantes problemas por resolver antes de lograr el acceso a la educación, la atención de la salud, los alimentos y otros bienes y servicios básicos.

70. Las tendencias regionales en materia de pobreza ocultan las distintas situaciones nacionales, incluso en países con niveles similares de ingresos. El crecimiento económico sostenido con suficiente aumento del empleo productivo y del trabajo decente ha producido una rápida reducción de la pobreza en algunos países. En muchos otros, sin embargo, el trabajo no ha sido un medio para lograr la seguridad de ingresos y la protección social. El cambio económico no ha logrado producir el crecimiento sostenido, inclusivo y equitativo necesario para reducir la pobreza. Las crecientes desigualdades de los ingresos, junto con las desigualdades de género y otras formas de marginación y exclusión social, han limitado aún más la capacidad del crecimiento económico para reducir la pobreza. Los conflictos, los desastres relacionados con el clima y otros efectos del cambio climático agravan la falta de oportunidades económicas en los países afectados por ellos.

71. Las consecuencias sociales de esos impactos han sido más graves en los países donde los sistemas de protección social son más débiles. En términos más generales, los países que han logrado reducir la pobreza económica y han mejorado las condiciones sociales en gran escala han establecido sistemas de protección social integrales que benefician a la mayoría de la población. Hay pruebas de que un nivel mínimo de protección social es asequible y de que las consecuencias de no invertir en protección social son graves. Sin planes de pagos sociales básicos que promuevan el acceso a la atención sanitaria, un nivel suficiente de nutrición y estabilidad social, un país no puede materializar su potencial productivo. Las respuestas a la crisis económica más reciente sugieren que existe la voluntad política necesaria para hacer inversiones en protección social y en el mejoramiento de los servicios sociales. Deben tomarse medidas para proteger el gasto social.

72. Los países donde el crecimiento económico ha producido un aumento de la productividad agrícola e incrementos sostenidos del trabajo decente han hecho mayores progresos en la reducción de la pobreza, en particular, los países con grandes sectores agrícolas que se han centrado en el aumento de la productividad de los pequeños agricultores dentro y fuera del sector agrícola, mejorando el acceso a

los insumos, la infraestructura, la información y los mercados, han registrado importantes aumentos de la producción agrícola y reducciones de la pobreza rural y urbana.

73. Los ejemplos de reducción satisfactoria de la pobreza demuestran que las políticas sociales deben formar parte integrante de una estrategia de desarrollo más amplia para hacer frente a las condiciones que causan y perpetúan la pobreza. Es necesario el acceso universal a servicios sociales y de protección social básicos, especialmente de salud y educación, para romper el ciclo intergeneracional de pobreza, mantener la cohesión social y fortalecer el contrato social. Sin embargo, esto tendrá pocos efectos en la pobreza y la vulnerabilidad si no se complementa con medidas más amplias para luchar contra la discriminación, dar acceso a los recursos y efectuar su redistribución.
