



Consejo Económico y Social

Distr. general
23 de noviembre de 2016
Español
Original: inglés

Comisión de Desarrollo Social

55º período de sesiones

1 a 10 de febrero de 2017

Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y del vigésimo cuarto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General

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

Informe del Secretario General

Resumen

Este informe se presenta en cumplimiento de la resolución 2016/6 del Consejo Económico y Social. El informe proporciona un examen de los progresos realizados hasta la fecha en cuanto a la erradicación de la pobreza y las diversas estrategias que los países han aplicado. Asimismo, resalta las dificultades surgidas e incluye recomendaciones para acelerar la erradicación de la pobreza en todas sus formas, incluida la pobreza extrema.



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”. Por consiguiente, el presente informe se ha preparado para el año de examen en el ciclo de trabajo bienal de la Comisión. En la resolución, el Consejo también afirmó que la Comisión contribuiría al seguimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en el marco de su mandato vigente, apoyando las revisiones temáticas del foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible sobre la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En ese sentido, se prevé que la Comisión de Desarrollo Social hará aportes sustantivos al foro político de alto nivel de 2017, que se celebrará en relación con el tema “La erradicación de la pobreza y la promoción de la prosperidad en un mundo en evolución”. En la resolución, el Consejo reafirmó además que la Comisión seguiría examinando las cuestiones relacionadas con el seguimiento y la aplicación de la Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social y el Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social¹, y prestaría asesoramiento al Consejo a ese respecto.

II. Erradicación de la pobreza en el contexto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

2. La Agenda 2030 reconoce que la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, es el mayor desafío a que se enfrenta el mundo y constituye un requisito indispensable para el desarrollo sostenible. Al colocar la erradicación de la pobreza en el centro de la Agenda 2030 y al comprometerse a que “nadie se quede atrás” y a “llegar primero a los más rezagados”, la Agenda establece un ideal poderoso encaminado a crear sociedades pacíficas e inclusivas, basadas en el respeto universal de los derechos humanos y la dignidad humana, el estado de derecho, la justicia, la igualdad y la no discriminación. Asegura que todas las personas, independientemente de su origen, puedan realizar su potencial en la vida y llevar una vida decente, digna y plena en un medio ambiente saludable.

3. La Agenda 2030 tiene por objeto abordar la pobreza de una manera más coherente, holística y sistemática. Procura encontrar soluciones de problemas mundiales cada vez más complejos e interrelacionados. Basándose en la experiencia adquirida en la aplicación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la Agenda 2030 pone de relieve la necesidad de adoptar un enfoque coherente y coordinado para la formulación, la aplicación, el seguimiento y la evaluación de políticas en todos los sectores. Este enfoque ayuda a los encargados de elaborar políticas a formular estrategias coherentes e integradas para lograr el desarrollo sostenible determinando y simplificando prioridades contrapuestas, compensaciones o medidas contradictorias, y creando sinergias entre las dimensiones social, económica y ambiental. También destaca la importancia de crear alianzas de múltiples

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

interesados, permitiendo que todos los sectores de la sociedad contribuyan efectivamente a la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

4. El propósito de la Agenda 2030 es poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo mediante objetivos y metas respecto de diversas dimensiones de la pobreza. Además, la erradicación de la pobreza, en tanto que objetivo global, se incorpora en todos los demás Objetivos y metas. Los indicadores señalados en relación con cada Objetivo y meta, en particular, los indicadores de fines múltiples, podrían abordar eficazmente las interrelaciones entre el Objetivo 1 y otros Objetivos. Los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible están desglosados, cuando corresponde, por ingresos, sexo, edad, raza, origen étnico, estatus migratorio, discapacidad y ubicación geográfica, u otras características, lo que permite determinar la ubicación y las características de las personas que viven en la pobreza a fin de atender sus necesidades específicas.

5. Para combatir la pobreza en todas sus formas, incluida la pobreza extrema, se requieren nuevos enfoques y estrategias de política. Mantener el *statu quo* en materia de política no será suficiente para lograr los objetivos trazados, en particular el principio de asegurar que nadie se quede atrás. Habida cuenta de la diversidad entre los países desarrollados, los países en desarrollo y los países menos adelantados, las estrategias de erradicación de la pobreza para lograr el desarrollo sostenible para todos no pueden ser de un tipo único aplicable a todos los casos. Más bien, las estrategias deben reflejar diversos contextos, prioridades, capacidades y limitaciones fiscales nacionales. Hasta ahora, con las políticas y estrategias sociales, económicas y ambientales y las alianzas mundiales se ha trabajado de consuno para reducir de manera significativa los niveles de pobreza extrema y hambre y otras dimensiones de la pobreza. La información disponible al respecto subraya la importancia de la voluntad política, las instituciones, la gobernanza y la combinación de políticas y estrategias que se refuerzan mutuamente. La coherencia y la integración de las políticas y la secuencia de las medidas normativas también han contribuido al progreso hacia la erradicación de la pobreza en todas sus formas. Algunas estrategias eficaces han determinado fuentes de crecimiento y obstáculos concretos al crecimiento en favor de los pobres, han estimulado el crecimiento sostenido e inclusivo, han promovido la transformación estructural dinámica de las economías, han invertido en la formación de capital humano, han garantizado la seguridad alimentaria y nutricional, han creado puestos de trabajo decente y han brindado protección social. También han considerado que el desarrollo social es fundamental para el crecimiento económico y la prosperidad a largo plazo, y no una consecuencia de este crecimiento.

6. Además, la erradicación de la pobreza en todas sus formas debe considerarse en el contexto de las estrategias nacionales e internacionales para el progreso social, económico y ambiental. En este marco, la cooperación internacional para el desarrollo puede desempeñar un papel más eficaz y sostenible si se integra como parte de la estrategia nacional de desarrollo adoptada por el país en cuestión. Así pues, las estrategias de erradicación de la pobreza pueden tener más efecto si existe integración y coherencia con apoyo internacional. Para ello será necesario evitar prescribir un conjunto de medidas universales para todos los países. Dados los diversos contextos nacionales, cada país y las regiones y localidades dentro de un país determinado necesitan políticas y estrategias adaptadas a sus necesidades, prioridades y circunstancias históricas singulares.

7. La experiencia de diversos países también demuestra que las capacidades políticas, institucionales y gubernamentales sólidas son fundamentales para erradicar la pobreza, y también para combatir problemas como las corrientes financieras ilícitas, la corrupción y la evasión de impuestos. Las instituciones inclusivas permiten una participación más directa de los ciudadanos en las decisiones y acciones colectivas que afectan a su vida cotidiana, como el acceso a una educación de calidad y a servicios de atención médica. En algunos países, las iniciativas de desarrollo nacionales, incluida la erradicación de la pobreza, se han apoyado en la aplicación de reformas para promover la descentralización, la regionalización, la flexibilidad y la eficiencia administrativa. Otros países han hecho hincapié en la función desempeñada por el Estado desarrollista en la dirección de las iniciativas nacionales de desarrollo y la regulación del mercado. De manera similar, otros países han permitido que los mercados desempeñen una función más prominente en la prestación de servicios y bienes públicos como la educación de calidad y servicios de atención médica. Algunos países también han procurado fortalecer el papel de la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado en las iniciativas de desarrollo nacionales. Por lo tanto, la formación de consenso entre grupos de poder, las compensaciones, la creación de coaliciones, el contexto político y la historia, todos influyen en la implicación nacional y en los efectos de las estrategias encaminadas a la erradicación de la pobreza para lograr el desarrollo sostenible para todos.

8. Sin embargo, aunque los países deben promover la erradicación de la pobreza para todos los miembros de la sociedad, se debe asignar prioridad a los más rezagados, en particular las mujeres, las personas con discapacidad, los jóvenes, las personas de edad y los pueblos indígenas. Del mismo modo, las iniciativas de la comunidad internacional deben centrarse en los países más rezagados, en particular los países de África Subsahariana, los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo. Muchos de estos países tienen una capacidad productiva y unos recursos limitados para combatir la pobreza.

III. Progresos en la erradicación de la pobreza

9. El mundo ha progresado enormemente en la lucha contra la pobreza. En 2013, el año más reciente del que se dispone de datos, 767 millones de personas (el 10,7% de la población mundial) vivían con menos de 1,90 dólares por persona diarios, es decir, 1.100 millones de personas menos que en 1990². La pobreza disminuyó en 1,7 puntos porcentuales desde el recuento de la pobreza mundial realizado en 2012. La continua disminución del número de personas que vivían en la pobreza extrema obedece en gran medida a los progresos logrados en Asia Oriental y el Pacífico, donde el índice de recuento de la pobreza disminuyó en un 3,5% en 2013, del 7,1% registrado en 2012, y en Asia Meridional, donde pasó del 17,5 al 15,1%. En África Subsahariana, el índice de pobreza disminuyó pasando del 42,6% en 2012 al 41,0% en 2013, lo que representa una disminución de 4 millones de personas. En Europa y Asia Central, el índice de recuento de la pobreza se redujo pasando del 2,4% registrado en 2012 al 2,2% en 2013. En América Latina y el Caribe disminuyó del 5,6% al 5,4%. La pobreza sigue siendo obstinadamente elevada en los países menos

² Banco Mundial, *Poverty and Shared Prosperity 2016: Taking on Inequality* (Washington D.C., 2016).

adelantados, donde el progreso es mucho más lento y donde las dificultades son mayores. En la región del Oriente Medio y Norte de África, la pobreza ha aumentado en los últimos años, en particular en los países afectados por los conflictos armados y la inestabilidad³.

10. Cuando se define la pobreza en valores relativos sobre la base de todo ingreso menor al 60% de la mediana de los ingresos, se observa que la pobreza aumentó en los países desarrollados, especialmente en Europa. Se estima que, en 2012, más de 300 millones de personas de los países desarrollados vivían en la pobreza. Sin embargo, el porcentaje de estadounidenses que vivían en la pobreza disminuyó por primera vez desde 2006. Se estima que, en 2013, el 14,5% de la población vivía por debajo del umbral de pobreza, frente al 15% en 2012. Las tendencias de la pobreza infantil registradas desde 2008 también siguen siendo motivo de preocupación; la pobreza infantil relativa ha aumentado en 23 países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) desde 2008. Se estima que, en 2014, 77 millones de niños vivían en la pobreza en los 41 países más ricos.

11. Si bien se han logrado algunos progresos en la reducción de la subalimentación y el número de personas subalimentadas disminuyó de más de 1.000 millones en el período 1990-1992 a 780 millones en el período 2014-2016, no se ha conseguido el objetivo de erradicar el hambre, en particular en África Subsahariana y Asia Meridional⁴. Además, casi 2.000 millones de personas padecían deficiencias de oligoelementos, 156 millones de niños menores de 5 años sufrían de retraso en el crecimiento, 42 millones de niños tenían sobrepeso y 50 millones de niños de la misma edad padecían emaciación⁵ en 2015⁶.

IV. Estrategias de erradicación de la pobreza

A. Erradicación de la pobreza mediante la promoción del crecimiento económico inclusivo y equitativo

1. La política social y económica integrada para el crecimiento inclusivo y en favor de los pobres

12. Históricamente, ningún país, desarrollado o en desarrollo, ha reducido la pobreza extrema de forma rápida y sostenible sin el crecimiento económico. El crecimiento ha sido la principal fuente de progresos para combatir la pobreza absoluta porque proporciona los recursos necesarios para aumentar la inversión pública en la educación, la salud, la infraestructura y la protección social, así como

³ Comisión Económica y Social para Asia Occidental y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, “Arab sustainable development report, first edition” (E/ESCWA/SDPD/2015/3).

⁴ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola y Programa Mundial de Alimentos, *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo: Cumplimiento de los objetivos internacionales para 2015 en relación con el hambre: balance de los desiguales progresos* (Roma, FAO, 2015).

⁵ La emaciación se refiere al estado de un niño que es demasiado delgado para su altura.

⁶ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Organización Mundial de la Salud (OMS) y Banco Mundial, “Levels and trends in child malnutrition: joint child malnutrition estimates: key findings of the 2015 edition”, 2016.

otras inversiones esenciales. La información disponible sobre distintos países respecto de los decenios de 1980 y 1990 revela que el crecimiento de base amplia representó por lo menos dos tercios de la disminución de la pobreza extrema⁷. Los efectos del crecimiento en la pobreza han sido más pronunciados cuando han ido acompañados de estrategias elaboradas para conseguir que los beneficios del crecimiento se compartan ampliamente.

13. Sin embargo, el crecimiento económico no es suficiente para garantizar la reducción sostenida de la pobreza. La reducción de la pobreza depende en gran medida de las tendencias y las fuentes de crecimiento económico y de la manera en que los beneficios de ese crecimiento se distribuyen. Cuando hay una gran desigualdad inicial, los efectos del crecimiento en la reducción de la pobreza tienden a ser más débiles. El crecimiento tiende a tener mayores efectos en la pobreza cuando hay un cambio hacia una mayor igualdad. Los beneficios del crecimiento deben compartirse ampliamente, incluso mejorando los ingresos y el bienestar de los más rezagados⁸. Esa estrategia fue muy eficaz en Asia Oriental, donde la distribución de los beneficios del crecimiento incluyó el estímulo del gasto público para ampliar el acceso a la enseñanza primaria universal y la atención sanitaria básica gratuita y la infraestructura, como también la aplicación de reformas agrarias.

14. Si se mantiene la mayor tasa de crecimiento que el mundo en desarrollo en su conjunto ha registrado desde 2000 sin que aumente la desigualdad general, se podría sacar de la extrema pobreza absoluta a unos 1.000 millones de personas para 2030⁹. A fin de lograr este objetivo se requerirán medidas acertadas encaminadas a crear las condiciones necesarias para un crecimiento rápido y sostenido en favor de los pobres que genere más oportunidades de obtener ingresos para que las personas que viven en la pobreza puedan participar en trabajos productivos y bien remunerados. Lo que es más importante, el crecimiento no debe dejar de lado a los pobres ni debe ir acompañado de un aumento de la desigualdad. Las estrategias y políticas en favor de los pobres también deben ir acompañadas de instituciones públicas eficaces e inclusivas y de la prestación de servicios de calidad que incluyan a todos los sectores de la sociedad, por ejemplo, las personas que viven en la pobreza, los grupos desfavorecidos y marginados, y las zonas rurales y remotas.

15. Una medida eficaz sería aplicar reformas económicas que disminuyan la pobreza y aseguren que los mercados sean más favorables para las personas que viven en la pobreza. Las reformas también deben asegurar que las personas que viven en la pobreza puedan participar en el crecimiento y beneficiarse plenamente de este. Además, el crecimiento ha de ser equitativo, creando mejores oportunidades para las mujeres, las personas de edad, los jóvenes, las personas con discapacidad, los grupos indígenas y otros grupos que han quedado más rezagados, y liberando su

⁷ Aart Kraay, "When is growth pro-poor? Evidence from a panel of countries", *Journal of Development Economics*, vol. 80, núm. 1 (junio de 2006), págs. 198 a 227.

⁸ Jonathan D. Ostry y otros, "Redistribution, inequality and growth", nota de debate del Fondo Monetario Internacional 14/02, 2014.

⁹ Martin Ravallion, "How long will it take to lift one billion people out of poverty?", *World Bank Research Observer*, vol. 28, núm. 2 (agosto de 2013), págs. 139 a -158.

potencial productivo¹⁰. El éxito en estas esferas dependerá de que las personas que viven en la pobreza tengan acceso a servicios de atención médica y educación de calidad, oportunidades del mercado laboral, bienes productivos y recursos financieros. Además, el éxito depende también de que no surjan crisis financieras, económicas y agroclimáticas graves.

16. Para lograr un crecimiento que favorezca más a los pobres, también se requieren mayores esfuerzos para eliminar los prejuicios que existen contra las personas que viven en la pobreza en las esferas del gasto público en educación y salud, la tributación, el comercio y la regulación; promover la agricultura y el desarrollo rural; invertir en servicios y bienes públicos locales en zonas pobres, rurales y remotas; eliminar las restricciones a la migración; y aumentar la absorción de la fuerza de trabajo en las economías urbanas, particularmente en las ciudades y los pueblos medianos y pequeños. La reducción sustancial de la pobreza rural en la India se ha atribuido al gasto público en infraestructura rural, investigación agrícola, educación y salud¹¹.

17. Para que el crecimiento sea inclusivo y favorezca a los pobres, también debe crear empleo, que constituye el vínculo entre el crecimiento y la reducción de la pobreza. La creación de oportunidades de empleo decente que satisfacen la demanda de una mayor fuerza de trabajo desempeña una función importante en ese contexto, al igual que las iniciativas encaminadas a aumentar los ingresos reales de las personas que viven en la pobreza, como la reducción de la desigualdad de los ingresos y la protección social. Los países que han aplicado estrategias orientadas a generar mucho empleo junto con altas tasas de crecimiento son los países que han logrado reducir la pobreza de manera significativa. Las estrategias que se centran en el fomento del empleo decente en sectores donde se concentran las personas que viven en la pobreza suelen ser más eficaces para reducir la pobreza que en sectores con alto coeficiente de capital. Los ingresos de las personas que se encuentran en el extremo inferior de la escala de distribución de ingresos aumentan más rápidamente cuando el crecimiento ocurre en sectores como la agricultura y la industria manufacturera intensiva en mano de obra.

18. En los decenios de 1970 y 1980, Indonesia experimentó tendencias de crecimiento que dieron lugar a altas tasas de creación de empleo y reducción de la pobreza. El porcentaje de personas que vivían con menos de 1,90 dólares diarios disminuyó del 83,4% en 1981 al 9,8% en 2013. Del mismo modo, las altas tasas de crecimiento económico registradas en Uganda y Viet Nam en el decenio de 1990 contribuyeron a reducciones considerables de la pobreza. En el mismo período, la pobreza extrema disminuyó del 82% al 3,2% en Viet Nam y del 87% al 34,6% en Uganda. Estos países aplicaron estrategias para el crecimiento en favor de los pobres apoyando las pequeñas explotaciones agrícolas y aumentando la productividad y los salarios reales de los trabajadores agrícolas. Uganda también experimentó un enorme incremento de empresas familiares que tuvo efectos

¹⁰ Fondo Monetario Internacional, OCDE, Naciones Unidas y Banco Mundial, “Un mundo mejor para todos: Consecución de los objetivos de desarrollo internacional”, 2000.

¹¹ Shenggen Fan y otros, “Government spending, growth and poverty in rural India”, *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 82, núm. 4 (noviembre de 2000), págs. 1038 a 1051.

positivos en los ingresos de los hogares¹². El Brasil también ha reducido la pobreza manteniendo altas tasas de crecimiento económico y asegurando que la acción del Estado contribuya a mejorar la vida de las personas que viven en la pobreza. Durante el período comprendido entre 2001 y 2006, el 10% más pobre de la población brasileña experimentó un aumento de sus ingresos reales del 57% frente al 7% acumulado del 10% más rico de la población. La acción del Estado incluyó ampliar el suministro de transferencias monetarias condicionadas para reducir la pobreza y la desigualdad e impulsar el desarrollo de los recursos humanos¹³. También se adoptaron estrategias similares en toda la región, lo que contribuyó a reducir la pobreza y la desigualdad.

2. La inversión en la agricultura y el desarrollo rural para la erradicación de la pobreza

19. La agricultura y las actividades económicas rurales son fuentes importantes de empleo en los países en desarrollo. La extrema pobreza y el hambre en los países en desarrollo constituyen en gran medida fenómenos rurales, y la agricultura ocupa un lugar crucial en los medios de vida de la mayoría de las personas que viven en las zonas rurales. Por lo tanto, la inversión en la agricultura y el desarrollo rural son fundamentales para lograr erradicar la pobreza en esos países. Al examinar la experiencia de los países africanos en el decenio de 1990, el Banco Mundial observó que los países que se centraban en impulsar la productividad agrícola, especialmente la de los pequeños agricultores, como también en mejorar la economía rural no agrícola, podían registrar algunas de las reducciones más rápidas de la pobreza¹⁴. Por consiguiente, para acelerar las iniciativas de erradicación de la pobreza, así como mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición, es necesario adoptar estrategias mejor orientadas hacia las zonas en las que viven los pobres y hacia las actividades de las que estos obtienen su sustento. Las estrategias agrícolas eficaces también incluyen reformas sectoriales y macroeconómicas que solventan la asignación distorsionada de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) fuera del sector agrícola. El descuido de la agricultura ocurrido durante el ajuste estructural de los decenios de 1980 y 1990, cuando las instituciones financieras internacionales participaron menos en la financiación de la agricultura y el desarrollo rural, o dejaron de hacerlo, se ha citado como una de las principales causas de la persistencia de la pobreza en los países en desarrollo¹⁵. La asignación distorsionada de recursos dio lugar a una disminución significativa de la función pública en la agricultura, particularmente en el suministro de crédito, subsidios, actividades de extensión e investigación.

¹² Louise Fox y Obert Pimhidzai, “Is informality welfare-enhancing structural transformation? Evidence from Uganda”, Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo 5866 (Washington D.C., Banco Mundial, 2011).

¹³ Thomas Trebat, “Is Brazil starting to grow faster and more equitably, and, if so, who should get the credit?”, Latin America EconoMonitor, 5 de octubre de 2007, que puede consultarse en www.economonitor.com/blog/2007/10/.

¹⁴ Banco Mundial, *Pro-poor growth in the 1990s: lessons and insights from 14 countries* (Washington D.C., 2005).

¹⁵ *Reconsiderando la Pobreza: Informe sobre la situación social en el mundo 2010* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.09/IV.10).

20. En el Brasil, los préstamos de crédito rural disminuyeron de unos 25.000 millones de dólares en 1980 a 6.000 millones de dólares en 1990. En México, los subsidios a la agricultura pasaron del 22% del producto interno bruto agrícola de principios del decenio de 1980 a menos de una cuarta parte de ese porcentaje al final del decenio¹⁶. En todo el mundo en desarrollo, recortes similares socavaron la producción agrícola, especialmente entre los pequeños agricultores. Los países que procuraron revertir esas tendencias han logrado estimular la contribución de la agricultura al crecimiento y la erradicación de la pobreza. El fomento de la inclusión financiera y el aumento de la inversión pública en la agricultura y la economía rural han sido esenciales.

21. La experiencia de los países en desarrollo demuestra que el acceso a la tierra, en particular a la tierra productiva de regadío, y el fomento de los derechos a la propiedad son instrumentos clave para aumentar los ingresos agrícolas y no agrícolas. También se produce un nuevo aumento de los ingresos agrícolas cuando los agricultores se benefician de servicios de extensión que promueven el uso eficiente de la tierra y un mejor acceso a semillas, fertilizantes, crédito, sistemas de riego y carreteras. A pesar de la importancia que revisten la reforma agraria y la reforma de propiedad de la tierra en la erradicación de la pobreza y la ampliación de las opciones para las actividades que generan ingresos fuera de las explotaciones agrícolas, el acceso a la tierra sigue sin resolverse en muchos países, especialmente en los que heredaron patrones muy desiguales de propiedad de la tierra. La cuestión del acceso a la tierra y la erradicación de la pobreza también ha sido objeto de más atención últimamente como resultado del aumento de las adquisiciones de grandes extensiones de tierra fértil en los países en desarrollo por empresas y gobiernos extranjeros deseosos de obtener recursos alimentarios asequibles en mercados de productos básicos sumamente inestables. Han surgido inquietudes respecto del desplazamiento de las poblaciones rurales de sus tierras ancestrales y la restricción de su acceso al agua, a tierras de pastoreo, a la silvicultura y a la pesca como resultado de esas compras.

22. La experiencia de algunos países de América Latina y el Caribe demuestra que incluir la agricultura familiar en la agenda política y establecer órganos en las estructuras estatales que se dedican a la agricultura familiar contribuyen a impulsar la productividad de los pequeños agricultores. Estos órganos prestan asistencia técnica, ayudan a los agricultores a integrarse en los mercados y proporcionan insumos y financiación. Uno de los enfoques más innovadores en ese ámbito ha sido la inclusión de la agricultura familiar en los marcos normativos intersectoriales. Esto ha dado lugar a la inclusión preferencial de productos de la agricultura familiar en programas de adquisiciones públicas, que luego se utilizan para mejorar la calidad de las comidas en las escuelas.

23. Habida cuenta de las limitaciones de la agricultura de subsistencia y el empleo asalariado agrícola en los países en desarrollo, la economía rural no agrícola ha surgido como una vía eficaz para salir de la pobreza. Las posibles vías de salida de la pobreza para la mayoría de los hogares rurales incluyen alguna combinación de pequeñas explotaciones agrícolas orientadas al mercado, las actividades no agrícolas

¹⁶ Max Spoor, "Two decades of adjustment and agricultural development in Latin America and the Caribbean", 2000, Serie Reformas Económicas 56.

en agroempresas, el sector manufacturero y de servicios, y la migración del campo a la ciudad. En los países menos adelantados, el total de ingresos de los hogares provenientes de actividades no agrícolas normalmente supera los ingresos salariales agrícolas por un factor de tres a cuatro¹⁷. Para mejorar la contribución de las actividades rurales no agrícolas a la creación de empleo y al aumento de los ingresos se requieren mejoras en la infraestructura rural que abarquen el transporte, la energía, las comunicaciones y las instalaciones de comercialización y almacenamiento.

24. La experiencia de China ofrece pruebas sólidas de la función positiva que la economía rural no agrícola puede desempeñar en la generación de empleos, el aumento de los ingresos y la reducción de la pobreza. El Gobierno apoya activamente las empresas de pueblos y aldeas a fin de lograr la modernización agrícola, absorber el excedente de mano de obra procedente de la agricultura y reducir la pobreza. Entre 1980 y 1995 se crearon 100 millones de nuevos empleos rurales¹⁸.

25. Los planes gubernamentales de obras públicas que ofrecen empleo garantizado a los pobres o a los trabajadores agrícolas también han ganado popularidad en muchos países. Esto incluye el programa de obras públicas más grande del mundo: la Ley Nacional Mahatma Gandhi de Garantía del Empleo Rural, de 2005, en la India. Desde 2008, el programa ha proporcionado empleo a más de 50 millones de hogares de las zonas rurales, y, según los datos de los períodos 2004-2005 y 2011-2012, redujo en un 32% la pobreza y evitó que 14 millones de personas cayeran en la pobreza¹⁹. El programa también se asocia con la mejora de la nutrición, la disminución de la frecuencia del trabajo infantil y mejores resultados en la educación para los niños. En algunos países, las estrategias agrícolas de erradicación de la pobreza han ido más allá del fomento de la producción y de la inversión en carreteras y redes de irrigación para mejorar el acceso a los mercados y la distribución. En 2008, Etiopía puso en marcha una bolsa de productos básicos al servicio de los pequeños agricultores y pequeños comerciantes²⁰. En un plazo de cuatro años desde la apertura de la bolsa, la participación de los agricultores en los precios de las exportaciones de cultivos se duplicó situándose en el 70%, con lo que mejoraron los ingresos de los agricultores. Además, el 12% de los miembros de la bolsa eran cooperativas agrícolas que representaban a 2,4 millones de pequeños agricultores. La bolsa también ha empoderado a los pequeños agricultores porque a través de ella pueden obtener información sobre los precios corrientes de los productos.

¹⁷ *Informe sobre los Países Menos Adelantados 2015: La transformación de las economías rurales* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.15.II.D.7).

¹⁸ Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1996: De la planificación centralizada a la economía de mercado* (Washington D.C., 1996).

¹⁹ Sonalde Desai y otros, *Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act: A Catalyst for Rural Transformation* (Nueva Delhi, National Council of Applied Economic Research, 2015).

²⁰ Eleni Gabre-Madhin, "A market for Abdu: creating a commodity exchange in Ethiopia" (Washington D.C., Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias, 2012).

3. Erradicación de la pobreza mediante la transformación estructural y las inversiones en infraestructura

26. La transformación estructural mediante la industrialización sigue siendo la estrategia más eficaz para erradicar la pobreza absoluta que afecta a grandes masas y garantizar la mejora continua de los niveles de vida. La experiencia de los países ricos de hoy día y las principales economías emergentes demuestra que la promoción y el logro de la transformación estructural de las economías mediante la industrialización, la innovación tecnológica y la modernización industrial propician el estado más eficaz para el progreso social y económico. El proceso de elevar a los trabajadores de puestos de menor productividad en el sector primario a puestos de trabajo mejor remunerados en sectores secundarios y terciarios de mayor productividad constituye el principal cauce por el que la transformación estructural, o el aumento de la productividad agregada, se traduce en la reducción de la pobreza. Por consiguiente, la transformación estructural suele ser consecuencia de mejoras importantes de la agricultura y las inversiones en la formación de capital humano.

27. Las enseñanzas extraídas de la historia y de la reciente experiencia de varios países demuestran que es posible transformar la estructura de la economía en pro del crecimiento sostenido y la reducción de la pobreza. Factores como la ubicación geográfica, el tamaño y la escasez de recursos naturales no son suficientes para restringir la capacidad de un país para transformar la estructura de su economía. A pesar de contar con pocos recursos naturales, Mauricio y Singapur han demostrado que es posible industrializarse y elevar los niveles de vida aprovechando las ventajas comparativas existentes y el potencial de las ventajas de llegar tarde²¹. Por consiguiente, los países deben determinar y facilitar activamente el desarrollo de nuevas industrias conforme a sus ventajas comparativas, como la abundancia de recursos naturales o la mano de obra barata que puedan atraer industrias ligeras intensivas en mano de obra. Los países también pueden aprovechar la presencia de mano de obra calificada para atraer industrias manufactureras de mayor valor añadido. Las ventajas de llegar tarde conllevan emular la experiencia de los países prósperos que llevan la delantera. El Brasil, China y la India representan economías emergentes que aplicaron provechosamente esa estrategia, que les permitió generar un crecimiento rápido, crear empleo y reducir considerablemente la pobreza. En cuanto a los países ricos en recursos, las estrategias de transformación estructural a menudo han entrañado el fomento de una industrialización basada en productos básicos. Respecto de algunos países en desarrollo, el desarrollo agroindustrial bien concebido ha contribuido a reducir la pobreza.

28. El proceso de cambio de la estructura de una economía puede contribuir notablemente a la erradicación de la pobreza solo si ese proceso estimula un crecimiento económico rápido, es inclusivo, genera empleo y asegura que los trabajadores reciban una porción equitativa de los beneficios obtenidos del aumento de la productividad. Además, es necesario promover las políticas industriales y sociales que estén en consonancia con las necesidades de transformar una economía, en particular políticas que promuevan la diversificación, creen empleo decente y reduzcan la pobreza y la desigualdad. Por ejemplo, las políticas y las estrategias en

²¹ Justin Y. Lin, "From flying geese to leading dragons: new opportunities and strategies for structural transformation in developing countries", Conferencia del Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo, Maputo, 4 de mayo de 2011.

que el sistema educacional se combina con la capacitación en el empleo y las prácticas profesionales podrían generar las competencias necesarias para la transformación. También es importante fomentar el espíritu emprendedor y la innovación. Cabe señalar que para que la transformación estructural cree empleo suficiente y contribuya a la reducción de la pobreza, tiene que ir acompañada de varias medidas de apoyo que incluyan adoptar procesos de producción intensivos en mano de obra y fortalecer vínculos bidireccionales entre las actividades y los sectores. Parte del aumento de la productividad relacionado con la transformación debe pasarse a los trabajadores a fin de generar demanda adicional y, por ende, empleo. Además, los países deben solventar las dificultades que plantea crear empleo, como los obstáculos de infraestructura y la insuficiencia de aptitudes de la fuerza de trabajo. Promover el desarrollo rural también debe ser parte esencial de la agenda de transformación estructural.

B. Marco coherente de políticas sociales para asegurar que nadie se quede atrás

29. Las políticas y estrategias eficaces para erradicar la pobreza tienen que amplificarse con acciones que fortalezcan la resiliencia de las personas para hacer frente a posibles reveses. Cuando se ven ante riesgos para la salud o choques ambientales, económicos y sociales, las personas con escasos ahorros o activos no pueden hacer frente a su situación y a menudo quedan sumidas en la pobreza. Los estudios han demostrado que entre el 20% y el 60% de las personas que salen de la pobreza tienden a volver a caer en ella en un plazo de 4 a 10 años. Esto indica que deben aplicarse diferentes estrategias para afrontar la pobreza extrema, evitar el empobrecimiento y sostener a los que salen de la pobreza extrema.

30. Dado que los riesgos afectan a las personas durante todo el ciclo vital, combatir la pobreza requiere la aplicación universal de políticas inclusivas y en favor de los pobres y, al mismo tiempo, respuestas a las necesidades específicas de las personas que viven en la pobreza extrema. Esto incluye saber dónde viven los pobres y conocer sus características. Ello requiere datos desglosados, exactos y fiables. Además, el seguimiento de los progresos de la erradicación de la pobreza debe centrarse en todas las formas y dimensiones de la pobreza, por ejemplo, la falta de ingresos, el hambre, los servicios básicos precarios, la falta de protección social y la escasez de trabajo decente.

1. Inversión en las personas y promoción del empoderamiento

31. Se ha demostrado que la educación es eficaz para erradicar la pobreza, en particular la pobreza de los trabajadores, que afecta a casi el 90% de los trabajadores en los países de bajos ingresos. También mejora la salud y la nutrición, empodera a las mujeres y reduce las tasas de fecundidad. Además, la educación proporciona las competencias necesarias para la innovación ecológica y el estímulo de la productividad agrícola. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) estima que el aumento de la educación terciaria en 10 Estados que recientemente pasaron a ser miembros de la Unión Europea reduciría en 3,7 millones el número de personas que corren riesgo de pobreza. A pesar de los progresos notables registrados en los últimos decenios, un

gran número de niños y adolescentes siguen excluidos de la educación. A escala mundial, 263 millones de niños, adolescentes y jóvenes no estaban escolarizados en 2014²². Se estima que 142 millones de jóvenes (de 15 a 17 años de edad) no estaban escolarizados, y el 21% de ellos vivía en África Subsahariana. En 2014, casi 21,5 millones de niños en edad de cursar la enseñanza primaria, o el 35% de los niños sin escolarizar, vivían en países afectados por conflictos. También persisten considerables disparidades en el acceso a la educación. Los niños del 20% más pobre de los hogares tienen casi cuatro veces más probabilidades de no asistir a la escuela que los de los hogares más ricos. Además, siguen existiendo disparidades entre los géneros, especialmente en la enseñanza secundaria.

32. Muchos niños que asisten a la escuela no obtienen necesariamente los resultados académicos previstos. A pesar de unas tasas de matriculación sin precedentes, por lo menos 250 millones de niños no tienen los conocimientos más básicos de lectura, escritura y aritmética. En 2013, aproximadamente 757 millones de adultos (de 15 años o más de edad) no sabían leer ni escribir, de los cuales dos tercios eran mujeres. Los programas de educación que se centran en los conocimientos básicos y encaminan la instrucción hacia niveles reales de aprendizaje de los niños pueden ayudar a solventar esas dificultades.

33. También se requiere una estrategia amplia para invertir en la infraestructura social, el desarrollo de los recursos humanos y los sistemas educacionales para ampliar el acceso a las oportunidades. Es necesario obtener recursos suficientes para atender las necesidades específicas de las poblaciones marginadas o desfavorecidas, por ejemplo proporcionando educación preescolar y atención en la primera infancia, enseñanza impartida en la lengua materna y oportunidades de aprendizaje permanente. Esas inversiones constituyen una estrategia eficaz en función de los costos para fomentar un crecimiento económico inclusivo y asegurar un rendimiento mayor en la educación y la salud.

34. La UNESCO estima que entre 2016 y 2030 se deberá contratar a unos 69 millones de maestros de enseñanza primaria y secundaria para lograr los objetivos en materia de educación. También se necesitan con urgencia maestros bien capacitados y bien remunerados, especialmente en África Subsahariana y los países menos adelantados.

35. Además de mejorar los resultados de la escolarización, invertir en la salud también tiene efectos notables en la reducción de la pobreza como resultado de los beneficios económicos a corto y largo plazo obtenidos de la mejora de la salud en el hogar. Por ejemplo, la terapia antirretroviral de la infección por el VIH aumenta considerablemente la participación de la fuerza de trabajo y aumenta el número de horas de trabajo de las personas que viven con el VIH/SIDA. También tiene importantes efectos indirectos para los miembros de la familia no infectados. Además, el tratamiento de la malaria tiene un efecto positivo en las facultades cognitivas y el nivel de educación de los niños y en el aumento de la productividad de los trabajadores. La disponibilidad de agua potable y servicios de saneamiento también mejora considerablemente la salud y la calidad de la vida de las personas que viven en la pobreza. Por ejemplo, se ha demostrado que un dosificador de cloro

²² UNESCO, *Informe de seguimiento de la educación en el mundo 2016, La educación al servicio de los pueblos y el planeta: creación de futuros sostenibles para todos* (París, 2016).

de puntos de distribución que puede instalarse directamente en las fuentes de agua comunitarias tiene resultados eficaces en zonas que carecen de agua limpia o de tuberías conectadas a los hogares.

36. A pesar de los progresos logrados en la reducción de la tasa mundial de mortalidad materna en un 44% entre 1990 y 2015, la tasa actual de 216 muertes por 100.000 nacidos vivos es inaceptablemente elevada. Del mismo modo, a pesar de que la tasa de mortalidad mundial de los menores de 5 años se redujo más de la mitad entre 1990 y 2015, se calcula que en 2015 murieron 5,9 millones de niños menores de 5 años, la mayoría por causas prevenibles. En muchos países de bajos ingresos, aproximadamente la mitad de las muertes son causadas por enfermedades transmisibles, mientras que más de dos tercios de las muertes en los países de ingresos medianos y altos se relacionan con enfermedades no transmisibles.

37. En el mundo hay 400 millones de personas que no tienen acceso a uno o más servicios de salud esenciales²³. Cada año, unos 100 millones de personas quedan sumidos en la pobreza y 150 millones de personas sufren una catástrofe financiera, debido a pagos extra por servicios de salud. Un número mucho más elevado de personas son demasiado pobres para acudir a médicos. La cobertura sanitaria universal es necesaria para asegurar que todas las personas del mundo tengan acceso a servicios de salud de calidad, sin verse arrastradas a la pobreza. En ese sentido, más de 30 países de ingresos medianos están ejecutando programas encaminados a la cobertura sanitaria universal y muchos más están considerando la posibilidad de poner en marcha programas similares. El éxito de esos programas dependerá de una financiación suficiente en materia de salud y de la protección contra el riesgo financiero. Por lo tanto, cabe destacar que el Banco Mundial se ha comprometido a aportar 15.000 millones de dólares en los próximos cinco años para mejorar el acceso a la atención médica universal. Además, el Banco Mundial y el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria se han comprometido a invertir 24.000 millones de dólares en África durante los próximos 3 a 5 años para financiar las reformas de la asistencia médica.

38. El abastecimiento de agua o el saneamiento insuficiente sigue siendo una de las principales causas de la mala salud y la mortalidad, los resultados académicos mediocres y la baja productividad. Si bien 6.600 millones de personas, o el 91% de la población mundial, tenía acceso a mejores fuentes de agua potable, alrededor de 663 millones de personas seguían utilizando fuentes no mejoradas o aguas de superficie en 2015. Se estima que, en 2012, 1.800 millones de personas estaban expuestas a agua no apta para el consumo, lo que constituye una de las principales causas de enfermedades diarreicas. La OMS estima que el agua potable podría prevenir 1,4 millones de muertes infantiles causadas por la diarrea y 860.000 muertes causadas por la malnutrición. En 2015, aproximadamente 2.400 millones de personas no tenían acceso a servicios mejorados de saneamiento y 946 millones seguían defecando al aire libre. Más del 80% de las aguas residuales producidas por actividad humana se vierten en ríos o en el mar sin que se haya eliminado la contaminación. Para solventar esas dificultades se requerirá invertir en

²³ OMS y Banco Mundial, *Tracking Universal Health Coverage: First Global Monitoring Report* (2015).

infraestructura de manera sostenida y reducir las enormes disparidades que existen entre las zonas rurales y las urbanas.

39. Se necesita un cambio fundamental para apreciar el agua potable, que es cada vez más escasa como resultado de los cambios de las características climáticas, el uso excesivo o insostenible de los recursos hídricos, la contaminación y la rápida urbanización. Además, se debe crear un entorno propicio para respaldar los mecanismos de financiación innovadores, las alianzas para facilitar la transferencia de tecnología, la cooperación internacional, la reforma institucional y la creación de capacidad. A pesar de los aumentos recientes de las corrientes de asistencia para proyectos de agua y saneamiento (7.600 millones de dólares en 2010-2011), la financiación sigue siendo insuficiente para satisfacer las demandas existentes, en particular en África Subsahariana y los países menos adelantados.

2. Lucha contra la desigualdad

40. Los altos niveles de desigualdad constituyen un obstáculo considerable para la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible. La Agenda 2030 se compromete a reducir la desigualdad y asegurar que nadie se quede atrás, a fin de que todas las personas del mundo disfruten de igualdad de oportunidades para alcanzar su pleno potencial en la vida. Dado que se dispone de más datos sobre la magnitud y los efectos de las desigualdades, se reconoce, en los países desarrollados y los países en desarrollo por igual, la necesidad de realizar intervenciones de políticas eficaces, que incluyan estrategias de redistribución más equitativa. Una desigualdad menor está estrechamente vinculada con un crecimiento más rápido y más duradero²⁴.

41. El promedio de la desigualdad de los ingresos en los países aumentó en el decenio de 1990, pero ha ido disminuyendo en los últimos años²⁵. Si bien América Latina y el Caribe sigue siendo la región donde se registra la mayor desigualdad, ha logrado reducir la desigualdad de los ingresos en los últimos 10 a 15 años, contribuyendo así a la reducción de la pobreza y la desigualdad de los ingresos a nivel mundial. Sin embargo, la disminución de la desigualdad mundial en los últimos años se asocia principalmente al aumento de los ingresos en los países emergentes. Además, la desigualdad de los ingresos en algunos países sigue siendo elevada y también ha aumentado en otros. La desigualdad de la riqueza entre los más ricos y los más pobres también ha alcanzado nuevos extremos. Según el *World Wealth Report 2015*, publicado por Capgemini y RBC Wealth Management, la riqueza de particulares con elevado patrimonio neto a nivel mundial se ha cuadruplicado en los últimos 20 años, situándose en 58,7 billones de dólares en 2015, y se prevé que supere los 100 billones de dólares para 2025. Una concentración de la riqueza tan alta crea tensiones sociales y políticas y es fuente de ineficiencia económica.

²⁴ Ostry y otros (véase la nota de pie de página 8).

²⁵ Christoph Lakner y otros “Inequality in the typical country in the last 25 years – a strong increase followed by a recent decline”, blogs del Banco Mundial, 17 de octubre de 2016, que pueden consultarse en PovcalNet.

42. Otras dimensiones de la desigualdad, como la distribución desigual de la propiedad de la tierra y las disparidades en las oportunidades, el acceso y los resultados en materia de educación y salud tienen efectos considerables en la reducción de la pobreza. En muchos países, persisten grandes disparidades en la esperanza de vida al nacer, la morbilidad y mortalidad infantiles, la asistencia escolar y la finalización de los estudios²⁶. Del mismo modo, los peligros ambientales, incluidos los fenómenos relacionados con el clima, tienen efectos diferentes en los grupos y comunidades pobres y vulnerables.

3. Erradicación de la pobreza mediante el empleo decente

43. El carácter esencial del empleo y el trabajo decente para la erradicación de la pobreza está ampliamente reconocido. Los empleos proporcionan seguridad de los ingresos y acceso a la protección social. Sin embargo, el simple hecho de tener un trabajo no garantiza necesariamente poder salir de la pobreza. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) estima que, en 2015, 327 millones de personas empleadas vivían en la pobreza extrema (con menos de 1,90 dólares diarios) y 967 millones vivían en condiciones de pobreza moderada o cercanas a la pobreza. En los países emergentes y en desarrollo, casi una tercera parte de las personas que viven en la pobreza extrema y moderada tienen empleo. Sin embargo, estos son empleos poco cualificados y, a veces, no remunerados, en los que las condiciones de trabajo son inadecuadas e inseguras y no se ofrece protección social. Las mujeres corren mayor riesgo de trabajar en empleos vulnerables que los hombres. Incluso en los países desarrollados, más del 80% de los trabajadores pobres tienen empleo remunerado y asalariado, pero con altos niveles de precariedad.

44. Se prevé que en los países emergentes, el número de trabajadores en empleos vulnerables aumente en unos 25 millones durante los próximos tres años. En Asia Meridional y África Subsahariana, más del 70% de los trabajadores tienen empleos vulnerables. En África Subsahariana se estima que 9 de cada 10 trabajadores tienen empleos vulnerables. Estos trabajadores vulnerables suelen trabajar en explotaciones agrícolas familiares, microempresas y empresas familiares.

45. Dado que la mayoría de los trabajadores pobres están atrapados en empleos poco cualificados, de bajos ingresos y de baja productividad, mejorar sus competencias, mediante la formación profesional y el perfeccionamiento, es fundamental para aumentar su productividad y su participación en el mercado laboral. Al mismo tiempo, es necesario actualizar y mejorar la calidad de los trabajos vulnerables, en particular mediante el reconocimiento oficial del sector informal y la elaboración de políticas para este, y la ampliación progresiva de la cobertura del seguro social a la economía informal. Por ejemplo, en China, en 2008, la aplicación de las leyes relativas a los contratistas de mano de obra aumentó sustancialmente la cobertura con contratos por escrito. En Sudáfrica, las leyes relativas al salario mínimo también mejoraron los salarios de los trabajadores domésticos, al tiempo que en Filipinas la integración en la cadena de reciclado de las personas que hurgan en los basureros permitió ofrecer salarios fiables.

²⁶ *Inequality Matters: Report on the World Social Situation 2013* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: 13.IV.2).

46. Habida cuenta de que la mayoría de los trabajadores pobres viven en zonas rurales y casi las dos terceras partes de los trabajadores extremadamente pobres están empleados en la agricultura y en el sector no estructurado, ampliar las oportunidades de trabajo decente en la agricultura rural y el empleo rural no agrícola, y disminuir el empleo en el sector no estructurado son estrategias eficaces para la reducir la pobreza. Se requerirá dirigir gradualmente la economía hacia sectores de mayor productividad y crear oportunidades de trabajo decente en nuevos sectores; facilitar la transición de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas del empleo no estructurado al empleo estructurado; mejorar el acceso a las oportunidades de mercado; promover la inclusión financiera; y cerrar las brechas digitales. Además, la creación de empleos en los sectores ecológicos, como la conservación forestal y la reforestación, la agricultura sostenible, el tratamiento de aguas y la energía renovable en las zonas rurales puede aumentar los ingresos, reducir la pobreza y también atenuar el agotamiento de los recursos naturales y la degradación ambiental.

47. Los trabajadores vulnerables, especialmente los pertenecientes a grupos sociales desfavorecidos, suelen tener dificultades para ejercer sus derechos a la libertad de asociación y la negociación colectiva, que son esenciales para asegurar un salario decente y medios de vida sostenibles. Las capacidades institucionales, incluidas las administraciones y las inspecciones laborales eficaces, deben fortalecerse en todos los niveles para asegurar la adhesión a las normas laborales internacionales y la aplicación del estado de derecho y los reglamentos. En Indonesia, por ejemplo, la reforma jurídica y la ratificación del Convenio sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación, 1948 (núm. 87) de la OIT hicieron aumentar el número de sindicatos de 1 en 1997 a 87 en 2006. La reforma de la legislación laboral agrícola en el Brasil reconoció a los trabajadores agrícolas y la reforma constitucional de 1988 otorgó igualdad de derechos a los trabajadores urbanos y rurales, lo que aseguró la protección contra el despido improcedente, el salario mínimo, el número máximo de horas de trabajo, las vacaciones anuales pagadas, la seguridad social, las condiciones de trabajo seguras y los derechos a la negociación colectiva.

48. Las iniciativas empresariales inclusivas y las alianzas público-privadas también desempeñan una función importante en la mejora de los medios de subsistencia de los trabajadores pobres. Pueden facilitar la transferencia de recursos para iniciar y actualizar las actividades empresariales. Los servicios financieros deben vincularse a servicios de desarrollo empresarial más amplios. Por ejemplo, la Fundación Rabobank se centra en la “financiación de cadenas de valor” y ofrece subsidios y préstamos a corto y largo plazo para pequeños propietarios y cooperativas del sector alimentario y agroindustrial. En el caso de algunos riesgos, los gobiernos o los agregadores, como las empresas que se dedican a la agricultura por contrato, pueden estar en mejores condiciones de suscribir seguros y pasar los beneficios a los trabajadores pobres, como por ejemplo el seguro basado en índices meteorológicos en México. La Iniciativa de Acceso a Seguros, una asociación mundial que trabaja con inspectores de seguros, promueve el acceso a los seguros para las poblaciones de ingresos bajos en todo el mundo.

4. Protección social para reducir la vulnerabilidad y aumentar la resiliencia

49. La protección social es un instrumento de políticas fundamental para erradicar la pobreza e invertir en el desarrollo de los recursos humanos. La protección social ha evolucionado y ahora incluye un amplio conjunto de políticas encaminadas a afrontar las vulnerabilidades, los riesgos y las privaciones, y mejorar las capacidades y la resiliencia de las personas, en particular las personas que viven en la pobreza y los grupos vulnerables.

50. Si bien los sistemas de protección social se han aceptado ampliamente como instrumentos importantes para afrontar las múltiples dimensiones de la pobreza y las privaciones, la gran mayoría de la población mundial sigue sin disfrutar el derecho humano fundamental a la seguridad social. Solo el 27% de la población mundial goza de acceso a sistemas de seguridad social integrales, mientras que el 73% tiene cobertura parcial o no tiene ninguna cobertura. A pesar de estas dificultades, más de 30 países de ingresos bajos y medianos cuentan con programas de protección social universal o casi universal, y más de 100 países están ampliando la protección social y los beneficios para nuevos grupos de la población. Varios países de ingresos medianos han ampliado considerablemente diversos elementos de sus sistemas de protección social, en particular desde principios del decenio de 2000. Los países de bajos ingresos suelen ofrecer una protección social más circunscrita: temporal, aplicada en pequeña escala y limitada a ciertas zonas o ciertos grupos de la población. Si bien estas medidas de asistencia social son eficaces para sacar a las personas de la pobreza, el riesgo de volver a caer en ella es elevado. En las zonas rurales de Etiopía, solo el 40% de las personas que salieron de la pobreza seguían por encima del umbral de pobreza entre 1999 y 2009. En Viet Nam, aproximadamente un tercio de los hogares que salieron de la pobreza volvieron a caer en ella²⁷.

51. Las medidas de transferencia social, incluidos los planes de transferencia de efectivo, han logrado reducir la pobreza en África, Asia, Europa Central y Oriental y América Latina, posiblemente con resultados mucho más rápidos que los previstos con los efectos de goteo de las políticas económicas. En Sudáfrica, los subsidios no contributivos han reducido la brecha de la pobreza en más de un tercio; el programa Oportunidades de México ha reducido el número de personas que viven en la pobreza en un 10%; y el programa de protección social de Kirguistán ha reducido el número de personas que viven en la pobreza extrema en un 24%. Las transferencias sociales y los impuestos también han reducido la pobreza en más del 50% en la mayoría de los países europeos, al tiempo que la expansión de la asistencia alimentaria en los Estados Unidos ha reducido a la mitad el número de hogares en situación de pobreza extrema²⁸.

52. En 2012, el número de países en desarrollo con programas de asistencia social había aumentado a más de 160, de menos de 20 en 1990²⁹. Varias economías

²⁷ Andrew Shepherd y otros, "What policy lessons can be learnt from cases of pro-poorest growth?" (Londres, Overseas Development Institute, 2016).

²⁸ OIT, *Informe mundial sobre la protección social 2014-2015: hacia la recuperación económica, el desarrollo inclusivo y la justicia social* (Ginebra, 2014).

²⁹ Institute of Development Studies, International Social Science Council y UNESCO, *World Social Science Report 2016, Challenging Inequalities: Pathways to a Just World* (París, UNESCO, 2016).

emergentes han introducido planes de prestaciones de desempleo como medio para garantizar la seguridad de los ingresos de los trabajadores desempleados y facilitar su búsqueda de empleo en la economía formal. Más recientemente, han cobrado popularidad los programas de graduación, sujetos a plazos y concebidos para empoderar a los más pobres de los pobres a fin de que salgan de la pobreza y se mantengan fuera de ella de manera sostenible, con componentes que incluyen la transferencia de activos, el apoyo al consumo mediante transferencias de efectivo, asistencia médica, ahorros e integración social a nivel comunitario. En particular, el BRAC dirige programas de graduación en 12 países, prestando servicios a 138 millones de personas. Este método utiliza la selección participativa para llegar a los más pobres de los pobres, y la graduación se produce cuando los hogares logran progresar en el ámbito económico y social durante cierto tiempo. Las evaluaciones del programa han revelado amplias mejoras en dimensiones clave del bienestar económico y no económico en la mayoría de los países donde se dispone de datos. La información disponible indica que los efectos a largo plazo del programa compensan con creces los costos iniciales.

53. Un mayor número de países también han introducido la cobertura universal para las pensiones de vejez, lo que ha tenido notables efectos positivos en la reducción de la pobreza. Otros países están ampliando la cobertura de las prestaciones de maternidad y discapacidad, y las transferencias de efectivo para los niños de hogares pobres. Casi uno de cada siete países del mundo ofrece, con carácter universal, prestaciones no contributivas por hijos a cargo, principalmente en Europa y algunos otros países de la OCDE. En Mongolia, el Programa de Dinero para los Niños es el único subsidio universal para niños en los países en desarrollo dirigido a todos los niños menores de 18 años de edad. En Sudáfrica, los subsidios universales por discapacidad son las únicas prestaciones no contributivas para las personas con discapacidad y las personas con enfermedades crónicas como la infección por el VIH/SIDA. En el Estado Plurinacional de Bolivia, la pensión de vejez (Renta Dignidad), el primer plan universal de pensiones en América Latina, logró reducir la pobreza en un 14%, disminuyó la frecuencia del trabajo infantil y aumentó la matriculación escolar a casi el 100%.

54. Para lograr la realización progresiva de la cobertura universal se requiere fortalecer las políticas y estrategias nacionales a fin de poder crear sistemas amplios de protección social, y también diseñar, reformar o ampliar la cobertura de las medidas de asistencia social para proporcionar garantías mínimas a los pobres y los más vulnerables. Tras la aprobación de la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (véase la resolución 69/313 de la Asamblea General, anexo), los países se han comprometido a proporcionar sistemas y medidas de protección social para todos, fiscalmente sostenibles y apropiadas para cada país y que incluyan niveles mínimos, prestando especial atención a quienes están más por debajo del umbral de la pobreza y a los grupos vulnerables.

V. Medios de ejecución: movilización de recursos y alianzas para la erradicación de la pobreza

55. La erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, requerirá una combinación de recursos financieros y políticas y reglamentos no financieros, por ejemplo, la innovación y la transferencia de tecnología para la mitigación del cambio climático y la adaptación a este, el desarrollo de la capacidad para las personas y las instituciones, la globalización inclusiva, el comercio justo y la creación de entornos propicios a nivel nacional e internacional.

56. En los países en desarrollo, una proporción considerable de recursos financieros debe proceder de fuentes nacionales, complementados por la AOD y corrientes provenientes de fuentes privadas. La financiación pública nacional es un componente esencial para financiar la agenda de desarrollo sostenible, y será crucial para financiar el desarrollo social. Para impulsar la financiación pública nacional, los países pueden mejorar sus sistemas de recaudación de impuestos y de aplicación de la ley, combatir la corrupción y reducir las corrientes financieras ilícitas, y fortalecer la cooperación internacional en cuestiones de tributación. La Agenda de Acción de Addis Abeba también destacó la importancia de alinear los gastos de los Gobiernos con el desarrollo sostenible, por ejemplo, reafirmando el compromiso de racionalizar los subsidios ineficientes a los combustibles fósiles, reduciendo al mismo tiempo a un mínimo los posibles efectos adversos en el desarrollo y protegiendo a los pobres y a las comunidades afectadas.

57. El desarrollo inclusivo, equitativo y sostenible también se beneficia de las alianzas mundiales renovadas y fortalecidas. Entre 2014 y 2015, la AOD de los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE aumentó en un 6,9% en términos reales, y alcanzó la cifra de 131.600 millones de dólares. La ayuda bilateral a los países más pobres también aumentó en un 4% en términos reales. La ayuda bilateral a los países menos adelantados aumentó un 4% en términos reales en 2015, en relación con 2014, y ascendió a 25.000 millones de dólares. Las cifras preliminares de la AOD indican que el total de la AOD en 2014 de los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo a los países menos adelantados fue de 41.000 millones de dólares, o el 0,09% del ingreso nacional bruto, muy por debajo de los objetivos de las Naciones Unidas fijados entre el 0,15% y el 0,20%. Según datos de la OCDE, la ODA para la infraestructura social —que incluye la gobernanza, la educación, la población, la salud y el agua y el saneamiento— ascendió a 63.200 millones de dólares en 2014, lo que equivale al 38,2% del total de la ODA.

58. La inversión privada también es fundamental para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible. No obstante, la financiación y la inversión privadas no siempre se asignan a esferas en las que son necesarias para el desarrollo sostenible. En cuanto a la inversión extranjera directa, se prevé que las entradas brutas de inversión extranjera directa a los países en desarrollo disminuya en 2016 a 675.000 millones de dólares, frente a 765.000 millones de dólares registrados en 2015, pero

se proyecta que alcancen los 818.000 millones de dólares en 2018³⁰. Esas entradas pueden complementar la actividad del sector privado nacional y contribuir al crecimiento económico satisfactorio, especialmente cuando promueven un crecimiento de base amplia e intensivo en mano de obra, el empleo, el crecimiento de los ingresos y la reducción de la pobreza. Los países deben usar de la mejor manera posible todos los recursos disponibles y deben contar con estrategias nacionales de financiación para el desarrollo sostenible que establezcan qué recursos existen y cómo pueden utilizarse para lograr el desarrollo sostenible. Esas estrategias nacionales pueden establecer prioridades de inversión sobre la base de las circunstancias nacionales y centrarse en poner fin a la pobreza en todas sus formas y dimensiones sin dejar a nadie atrás.

VI. Conclusión y recomendaciones

59. La erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, exige mayores esfuerzos en los planos nacional e internacional para aprovechar los logros y la experiencia adquirida en la consecución de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Esto asegurará el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en su totalidad. El fomento de las condiciones necesarias para la erradicación sostenible de la pobreza requiere la aplicación de un conjunto amplio de políticas y estrategias sociales y económicas que se refuercen mutuamente, así como el aprovechamiento de las sinergias que existen entre ellas. Las esferas de alta prioridad incluyen la promoción de la transformación estructural, el crecimiento inclusivo y en favor de los pobres, la creación de empleo decente, la inversión en la educación y la salud, la agricultura y el desarrollo rural, el desarrollo de la infraestructura, el empoderamiento de las personas, y la protección social universal. Las inversiones en estas esferas deben complementarse luchando contra el aumento de la desigualdad y fomentando un entorno internacional propicio, en particular brindando asistencia oficial para el desarrollo, fortaleciendo las instituciones públicas y haciéndolas más transparentes e inclusivas, estableciendo coaliciones políticas amplias y promoviendo la coherencia y la integración de las políticas.

60. A la luz de las esferas prioritarias indicadas, la Comisión de Desarrollo Social tal vez desee examinar las siguientes recomendaciones:

a) Dar prioridad a formular y aplicar enfoques amplios, integrados y coordinados para lograr la erradicación sostenible de la pobreza. Ello supondrá afrontar las causas estructurales de la pobreza, que incluyen las desigualdades marcadas y crecientes, las políticas redistributivas insuficientes, los prejuicios en el gasto público contra las personas que viven en la pobreza, la tributación y el comercio, y la exclusión social;

b) Priorizar y destinar recursos suficientes a mejorar la capacidad humana mediante la inversión en la educación, la asistencia médica, el agua potable y el saneamiento. Se alienta a los países a que logren progresivamente la protección social universal, que incluya niveles mínimos, ampliando al

³⁰ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, *Global Investment Trends Monitor*, núm. 24 (6 de octubre de 2016).

mismo tiempo la cobertura de las medidas de transferencia social a fin de proporcionar garantías mínimas a los más vulnerables;

c) Priorizar y destinar recursos suficientes a desarrollar los activos humanos y físicos de las personas que viven en la pobreza y velar por que el crédito, la tierra y los mercados de trabajo den mejores resultados para ellas. Se debe prestar más atención a fortalecer el acceso a la tierra y los derechos territoriales de las mujeres y los grupos indígenas;

d) Promover la transformación económica estructural a fin de brindar oportunidades económicas productivas y elevar los niveles de vida y los ingresos, generar empleo decente y aumentar la base tributaria a fin de que los ingresos públicos puedan cubrir los gastos periódicos para el gasto social y el desarrollo de la infraestructura, por ejemplo, mediante el apoyo a actividades generadoras de ingresos, como las microempresas y las pequeñas y medianas empresas;

e) Aumentar el gasto público en la agricultura y la infraestructura rural, mejorar el acceso al crédito y los mercados, y promover la transformación económica rural mediante el desarrollo de la economía rural no agrícola;

f) Seguir trabajando con los asociados para el desarrollo a fin de crear un entorno propicio para las alianzas inclusivas y de interesados múltiples.
