



Consejo Económico y Social

Distr. general
1º de mayo de 2019
Español
Original: inglés

Período de sesiones de 2019

26 de julio de 2018 a 24 de julio de 2019

Tema 5 del programa

Serie de sesiones de alto nivel: reunión ministerial del foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible celebrado bajo los auspicios del Consejo Económico y Social

El empoderamiento de las personas y el logro de la inclusión y la igualdad

Informe del Secretario General

Resumen

Implementar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible supone eliminar todas las formas de discriminación, reducir las desigualdades económicas que socavan los derechos humanos y promover el empoderamiento y la inclusión de los más rezagados. En las labores de consecución de los Objetivos debe garantizarse una participación sustancial e inclusiva de todos los agentes en todos los planos a fin de catalizar un sentimiento compartido de empoderamiento.

Conforme al mandato establecido en la resolución [72/305](#) de la Asamblea General y en el marco del tema “El empoderamiento de las personas y el logro de la inclusión y la igualdad”, en el presente informe se exponen las políticas y los factores aceleradores que permitirían crear sinergias entre las dimensiones económica, social y ambiental, y se formulan recomendaciones prácticas para alimentar los debates de la serie de sesiones de alto nivel del Consejo Económico y Social. El informe se ha nutrido de aportaciones de entidades pertenecientes y ajenas al sistema de las Naciones Unidas.



I. Introducción

1. El aumento de las desigualdades se ha convertido en un problema característico de nuestra era. Las grandes desigualdades existentes en los países y entre ellos ponen en peligro el desarrollo sostenible, generan malestar social, debilitan el progreso social, amenazan la estabilidad económica y política, y socavan los derechos humanos (véase [CEB/2016/6/Add.1](#)). Las labores de reducción de las desigualdades en el mundo se están llevando a cabo en un contexto de grandes cambios demográficos de distinto signo. La población de algunos países está creciendo a ritmo acelerado mientras que en otros se mantiene estable o incluso disminuye; en unos aumenta el número de jóvenes y en otros la sociedad está envejeciendo rápido. La movilidad es cada vez mayor: las personas se trasladan a las ciudades, experimentan desplazamientos y migraciones forzadas o cambian de lugar por razones económicas. Uno de cada cinco niños vive en la pobreza extrema, con menos de 1,90¹ dólares al día, y 665 millones de niños viven en hogares en situación de pobreza multidimensional². La pobreza infantil es mayor donde hay precariedad³, pero no se limita a los países de bajos ingresos: uno de cada siete niños de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos vive en la pobreza⁴.

2. Los desastres aumentan y exacerbán las desigualdades sociales y económicas subyacentes, lo que afecta a las poblaciones más vulnerables del mundo y sume en la pobreza a unos 26 millones de personas cada año⁵. El cambio climático afecta desproporcionadamente a las poblaciones vulnerables a los riesgos y las conmociones económicas, climáticas y derivadas de conflictos. Se estima que, de aquí a 2030, hasta 118 millones de personas extremadamente pobres estarán expuestas a sequías, inundaciones y calor extremo en África⁶.

3. En el mundo del trabajo sigue habiendo grandes desigualdades que repercuten negativamente en las labores de reducción de la pobreza. No tener un trabajo decente sigue siendo común: alrededor del 60 % de la fuerza de trabajo mundial está empleada en el sector informal y más del 25 % de los trabajadores de los países de ingresos bajos y medianos viven en la pobreza extrema o moderada⁷. En África Subsahariana solo el 15 % de los que se encuentran en el quintil de más bajos ingresos reciben prestaciones de protección social.

4. A escala mundial, la pobreza extrema sigue concentrándose de manera desproporcionada en el medio rural; el 79 % de quienes la padecen vive en este medio, donde la tasa de pobreza es más de tres veces superior a la del medio urbano⁸. Los pobres de las zonas rurales tienen escaso acceso a los servicios sociales y financieros, las infraestructuras, los mercados o las tecnologías y prácticas innovadoras. Existen muchas formas de brecha digital; las barreras estructurales, como los costos, la falta de cobertura y el analfabetismo, hacen que los hombres y las mujeres de las zonas rurales no puedan disfrutar de los beneficios de las tecnologías de la información y las comunicaciones, y las desigualdades de género limitan aún más a las mujeres en

¹ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y Grupo Banco Mundial, “Ending extreme poverty: a focus on children”, 2016.

² Oxford Poverty and Human Development Initiative, *Global Multidimensional Poverty Index 2018: The Most Detailed Picture to Date of the World’s Poorest People*, Oxford, 2018.

³ UNICEF y Grupo Banco Mundial, “Ending extreme poverty”.

⁴ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), “Poor children in rich countries: Why we need policy action”, octubre de 2018.

⁵ Stephane Hallegatte y otros, *Indestructibles: Construyendo la resiliencia de los más pobres frente a desastres naturales*, Banco Mundial, Washington D. C., 2017.

⁶ Véase www.worldbank.org/en/region/afr/brief/social-inclusion-in-africa.

⁷ Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo — Tendencias 2019*, Ginebra, 2019.

⁸ Banco Mundial, *La pobreza y la prosperidad compartida 2018: Armando el rompecabezas de la pobreza*, Washington D. C., 2018.

lo tocante a la posesión, la utilización y el aprovechamiento de herramientas tecnológicas⁹.

5. En casi todas partes, las mujeres de las zonas rurales están mucho más limitadas que los hombres en el acceso a los recursos productivos, los mercados y los servicios, lo que compromete su productividad y mengua sus contribuciones al logro de los objetivos de desarrollo económico y social. El tiempo total de trabajo de las mujeres del medio rural es sistemáticamente superior al de los hombres. La carga de trabajo de las mujeres responde en gran medida a una combinación de tareas domésticas que requieren mucho tiempo y no gozan de reconocimiento, y exigentes tareas productivas y de apoyo comunitario, que en su mayoría no están remuneradas y carecen a menudo de consideración.

II. Panorama general: igualdad, inclusión y empoderamiento

6. La igualdad puede caracterizarse como un valor fundamental del desarrollo y un principio ético no negociable que se articula en torno a un enfoque basado en los derechos. Además de ser un imperativo ético, la igualdad tiene consecuencias directas en la posibilidad de acelerar o ralentizar la productividad y el crecimiento económico.

7. No se trata solo de ingresos, la desigualdad es un fenómeno multidimensional que afecta a los medios, las oportunidades, las capacidades y el reconocimiento. Las desigualdades de acceso en los ámbitos de la salud, la educación, la vivienda y los servicios exacerbaban la desigualdad de los ingresos y hacen que se reproduzca, y agravan las disparidades de distribución de la riqueza. La desigualdad entorpece los avances en la reducción de la pobreza y la realización de los derechos humanos, pone en riesgo la estabilidad social y política y frena el crecimiento económico.

8. La desigualdad puede afectar al desarrollo o verse afectada por él de muchas maneras. En los países, las tendencias en materia de desigualdad están asociadas o responden a factores o ámbitos políticos como el crecimiento económico, los parámetros macroeconómicos, la gestión de las políticas públicas, el desarrollo institucional, el comercio y los flujos de capital, el empleo, los conflictos políticos, los valores religiosos y consuetudinarios y la migración. La concurrencia de la desigualdad en los ingresos, la marginación de grupos y entidades sociales y, con mucha frecuencia, las desventajas asociadas a la ubicación geográfica conduce a la exclusión sistemática de determinados grupos.

9. Medir la desigualdad es una tarea compleja. Las encuestas de hogares suelen ser la principal fuente de datos, si bien algunos países se valen de encuestas de ingresos o de consumo. Aunque los datos de consumo son importantes para medir la pobreza, en los países en desarrollo el empleo asalariado se está convirtiendo en un indicador más útil de la desigualdad. Según datos comparables, durante los cuatro últimos decenios la desigualdad mundial en los ingresos disminuyó en términos relativos, pero aumentó considerablemente en términos absolutos. La desigualdad mundial relativa, medida por el coeficiente de Gini, en el que el cero corresponde a la sociedad más igualitaria y el uno a la más desigual, ha disminuido constantemente en los últimos decenios, sobre todo debido a la reducción de la desigualdad entre países derivada del gran desarrollo económico observado en países de rápido crecimiento, como China y la India. Ese avance se ha logrado a pesar de la tendencia cada vez mayor a la desigualdad dentro de los países. En cambio, la desigualdad absoluta, medida por el coeficiente absoluto de Gini, ha aumentado drásticamente desde mediados de la década de 1970. Existe una creciente preocupación por ese marcado

⁹ Christiane Monsieur, Eliane Najros y Andrea Sánchez Enciso, “FAO Dimitra Clubs—boosting rural women’s empowerment using information and communication technologies”, en *A Better World*, vol. 1: *Gender Equality and Women’s Empowerment*, ed. Jacqui Griffiths, Tudor Rose, Leicester, 2016.

aumento de la desigualdad absoluta de los ingresos en todo el mundo, ya que la crisis financiera que comenzó en 2007 situó el fenómeno en el centro de los debates públicos y sobre el desarrollo.

10. Aunque los indicadores de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible son importantes para medir los avances en la consecución de los Objetivos, centrarse excesivamente en ellos puede inducir a error. La creciente concentración de la riqueza en manos de unos pocos debe tenerse en cuenta al medir la desigualdad en todo su espectro a fin de ofrecer análisis más precisos en los que fundamentar unas decisiones eficaces en materia de políticas (véase [E/2019/33](#)).

11. La desigualdad, que excede con mucho el ámbito de los ingresos, tiene que ver con el acceso a los servicios sociales y a diversos aspectos del bienestar. En muchos países, el crecimiento económico ha ocultado unas desigualdades cada vez mayores en múltiples planos y ha sido en sí mismo desigual, lo que ha acentuado las disparidades entre ricos y pobres y entre zonas urbanas y rurales. En promedio, la desigualdad de ingresos en África es mayor que en otras regiones en desarrollo. El crecimiento inclusivo requerirá estrategias de desarrollo sólidas y diversas que variarán necesariamente de un país a otro. Las políticas públicas deben ser participativas y multisectoriales y aplicarse de manera holística y coordinada. Todos los interesados deben contribuir al seguimiento, la evaluación y la reformulación de las políticas para que su aplicación sea satisfactoria, y sus funciones y responsabilidades deben integrarse claramente en las estrategias nacionales para garantizar que sean coherentes, se apliquen de manera efectiva y se actualicen en función de las evaluaciones.

12. Las desigualdades y la discriminación no son inevitables; a menudo resultan de que se haya optado por políticas que no tienen en cuenta los derechos de los más marginados. Para cambiar las opciones políticas discriminatorias hace falta voluntad política y empeño en que los grupos vulnerables y marginados tengan voz, participen en los procesos de adopción de decisiones y estén empoderados para contribuir al desarrollo en pie de igualdad, como dueños y agentes del cambio.

13. La participación política está ligada a la igualdad, la inclusión y el empoderamiento, pues repercute en los procesos decisarios que determinan la asignación y distribución de los bienes sociales, económicos, políticos y culturales. Desde esta perspectiva, la participación no es solo un derecho fundamental y una dimensión decisiva de la inclusión social, sino también un mecanismo sumamente importante para el fortalecimiento de la democracia y la transición hacia unas sociedades más igualitarias.

14. Según el Comité de Políticas de Desarrollo, “se necesita con urgencia una transformación que hunda sus raíces en la igualdad, la inclusión, los derechos humanos y la sostenibilidad, y que aborde el desempoderamiento de las personas que son excluidas o empujadas hacia los últimos puestos y los mecanismos que permiten la concentración de riqueza y poder en la cúspide”. El empoderamiento como medio de igualdad e inclusión requiere una combinación de normas y mecanismos que no solo garanticen formalmente el ejercicio de los derechos, sino que también consten de elementos que permitan, especialmente a los grupos a los que suele dejarse atrás, valerse efectivamente de esas normas y mecanismos, de manera equitativa y con unas reglas de juego uniformes¹⁰.

¹⁰ Comité de Políticas de Desarrollo, “Tema del ECOSOC en 2019: El empoderamiento de las personas y el logro de la inclusión y la igualdad”, nota de antecedentes para la 21^a sesión plenaria del Comité, Nueva York, 11 a 15 de marzo de 2019.

III. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la reducción de las desigualdades

15. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es fruto del consenso de los dirigentes mundiales sobre la necesidad de avanzar hacia unas sociedades más pacíficas, justas e inclusivas. Para empoderar a las personas, asegurar su inclusión y reducir las desigualdades en las sociedades y entre ellas se necesitan políticas transversales a los distintos sectores, agentes del desarrollo y esferas temáticas. El Objetivo de Desarrollo Sostenible 10, reducir las desigualdades, está inextricablemente ligado a todos los demás.

16. Para cumplir ese objetivo, hay que examinar las desigualdades sociales y económicas y definir soluciones políticas en distintos ámbitos interrelacionados a fin de lograr un desarrollo más inclusivo y atajar la pobreza extrema. También se necesitan políticas para corregir el desequilibrio que supone la concentración de la riqueza extrema en manos de unos pocos (véase [E/2019/33](#)). Los desequilibrios territoriales se manifiestan en la disparidad de los patrones de desarrollo económico y social, por ejemplo entre las zonas rurales y urbanas, en el interior de las zonas urbanas o entre diferentes provincias o regiones de un mismo país.

17. La aplicación simultánea de políticas de inclusión social y laboral entraña el reconocimiento de que el mercado laboral sigue siendo un elemento estructurador central, que articula las esferas económica y social y puede servir para revertir las desigualdades sociales o para afianzarlas y reproducirlas. Los altos índices de trabajo informal, junto con las grandes disparidades en el acceso a la protección social, especialmente en subgrupos de población como las mujeres, los jóvenes y las personas con discapacidad, han demostrado ser un ámbito de acción esencial de las políticas de reducción de la desigualdad.

18. El desarrollo industrial, sobre todo del sector manufacturero, puede ser una fuente importante de empleo para las mujeres. Deben preservarse las estrategias de desarrollo industrial que tengan en cuenta las cuestiones de género y sean inclusivas. Varios estudios recientes en la región de África muestran que la reducción de los aranceles a las exportaciones dentro de la Comunidad de África Oriental¹¹ y de la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo¹² ha redundado en un aumento global de la proporción de mujeres empleadas en empresas de fabricación, lo que ha contribuido a “feminizar la mano de obra” del sector manufacturero en el continente. No obstante, el empleo de las mujeres solo ha aumentado en las tareas de producción peor remuneradas (esto es, los trabajos manuales), sin que se produjeran mejoras en las tareas distintas de la producción (esto es, los trabajos no manuales). Hacen falta políticas laborales, como los programas de capacitación para el desarrollo de las competencias y los programas de incentivos a la contratación en las empresas, para evitar el confinamiento de las mujeres en puestos poco cualificados y mal remunerados.

19. Para que el desarrollo industrial sea inclusivo, los empleos deben tener una remuneración justa y respetar las normas y los derechos laborales. Los conceptos de desigualdad vertical y horizontal se basan en análisis de correlaciones simples en las que la relación suele ser negativa: el coeficiente de Gini es más bajo en los países en los que la parte del valor agregado manufacturero en el producto interno bruto (PIB) es mayor. Ello hace pensar que, *ceteris paribus*, el desarrollo de la industria

¹¹ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), *East African Community Regional Integration: Trade and Gender Implications*, Ginebra, 2018.

¹² UNCTAD, *Teaching Material on Trade and Gender*, vol. 1: *Unfolding the Links*, module 4B: *Trade and Gender Linkages: An Analysis of the Southern African Development Community*, Nueva York y Ginebra, 2018.

manufacturera podría propiciar una mayor inclusión limitando la distribución de la renta. El análisis de la inclusión y la creación de empleo en los sectores de desarrollo industrial podría servir para determinar las canteras de empleo más importantes. Es necesario adoptar planteamientos integrados aumentando la coherencia entre las políticas industriales y las de otros sectores (por ejemplo, la educación, la innovación, la energía, el trabajo y la inversión). En un informe reciente de la Organización Internacional del Trabajo se exponen los desafíos en materia de igualdad y creación de trabajo decente y los motores más generales de la productividad y la creación de empleo en el contexto de la transición hacia economías más ecológicas, y se destaca la necesidad de establecer instituciones del trabajo y adoptar políticas integrales para la construcción de sociedades pacíficas e inclusivas, así como la importancia de la coherencia de las políticas para la implementación de la Agenda 2030¹³.

20. Las políticas públicas de reducción de las desigualdades deben enfocarse tanto a las empresas como a los trabajadores. Por lo que respecta a las primeras, es importante que las pequeñas empresas tengan más posibilidades de competir y participar en los mercados internacionales, lo que puede lograrse reduciendo los costos fijos de exportación mediante el suministro de infraestructura, la promoción de las exportaciones y la logística comercial. Las estrategias de ampliación de las capacidades productivas también deben tomar en consideración las disparidades entre empresas en lo tocante a la capacidad y el acceso a la financiación y la tecnología, los impuestos y los espacios de representación de los interesados (véase E/2019/33). En cuanto a los trabajadores, es esencial concebir políticas nacionales complementarias adaptadas a la fuerza laboral (por ejemplo de educación continua, capacitación, redistribución y redes de seguridad) para que pueda responder positivamente a las oportunidades y desafíos del comercio internacional.

21. La política comercial puede ayudar a reducir las desigualdades entre los géneros y fomentar el empoderamiento económico de las mujeres mediante la incorporación de la perspectiva de género en el marco normativo. Se están integrando consideraciones de género en el texto de acuerdos comerciales recientes, como la Declaración Conjunta sobre Comercio y Empoderamiento Económico de las Mujeres, aprobada en la 11^a Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio, que se celebró en Buenos Aires en diciembre de 2017. Este es un importante paso adelante ya que, por primera vez, el mundo de los negocios ha ido más allá de considerar que el comercio es “neutro en cuanto al género”.

22. Es crucial examinar las políticas relacionadas con el comercio desde el punto de vista de la desigualdad; se necesita una comprensión más amplia de la incidencia del comercio internacional y las políticas comerciales en la desigualdad de los ingresos. Hace falta una labor multilateral coordinada para eliminar las barreras que limitan el acceso a los mercados de los productos fabricados en países pobres y contribuir a lograr una distribución más equitativa de los beneficios del comercio. Eliminar restricciones de la oferta y desarrollar la capacidad productiva son también medidas importantes para reducir la desigualdad.

El reto de afrontar las desigualdades de los grupos vulnerables

23. En la Agenda 2030 se reconoce la necesidad de empoderar a las personas vulnerables, como los niños, los jóvenes, las personas con discapacidad, las personas que viven con el VIH, las personas de edad, los pueblos indígenas, los refugiados, los desplazados internos, los migrantes, las personas que viven en zonas afectadas por emergencias humanitarias complejas y actividades terroristas, y las personas que viven bajo ocupación colonial y extranjera.

¹³ OIT, “El trabajo decente para el desarrollo sostenible”, informe presentado al Consejo de Administración de la OIT en su 335^a reunión, Ginebra, 14 a 28 de marzo de 2019.

24. La pobreza afecta de manera desproporcionada a los niños y tiene efectos acumulativos: las consecuencias de una nutrición infantil deficiente o de la pérdida de años de educación son a menudo irreversibles y afectan personalmente a los niños durante toda la vida, y a sus comunidades y sociedades de generación en generación. Por ello es esencial invertir en la salud, la educación y el bienestar de los niños aplicando medidas de protección social para romper el ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza y la desigualdad. La elaboración de estrategias nacionales para poner fin a la pobreza infantil es una tarea fundamental para cumplir la exigencia de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de no dejar a nadie atrás.

25. En los grupos vulnerables, la exclusión social y las prácticas nocivas suelen agravar los efectos de la pobreza. Las niñas siguen soportando una carga desproporcionada de tareas domésticas y de cuidado que les quita tiempo para estudiar y jugar. En el mundo, cada año se casan 12 millones de niñas antes de cumplir los 18 años y alrededor de 3,6 millones son sometidas a la mutilación genital femenina¹⁴. En las crisis humanitarias aumentan los riesgos a los que se exponen las niñas, sobre todo el riesgo de violencia de género. La violencia contra las mujeres y las niñas es un fenómeno generalizado de violación de los derechos humanos que se da en todos los países. Según datos comparables de 106 países recopilados entre 2005 y 2017, el 18 % de las mujeres y las niñas de entre 15 y 49 años habían sufrido actos de violencia física o sexual a manos de sus parejas en los 12 meses anteriores a la realización del estudio¹⁵. Aunque la violencia contra la pareja afecta a mujeres de todas las edades de países desarrollados y en desarrollo, los datos ponen de manifiesto posibles factores de riesgo, como los bajos niveles educativos, la pobreza y el desempleo¹⁶. Las crisis humanitarias (incluidas las situaciones de conflicto y posteriores a conflictos) aumentan drásticamente la vulnerabilidad de las mujeres a la violencia física y sexual¹⁷.

26. La desigualdad en el acceso a los recursos económicos y en la posibilidad de controlarlos está en la raíz de la pobreza de las mujeres¹⁸. Los marcos jurídicos y leyes consuetudinarias discriminatorios pueden limitar considerablemente la capacidad de las mujeres de generar ingresos al restringir su acceso a la herencia, la tierra, la propiedad y el crédito, así como su movilidad. Incluso cuando se eliminan las restricciones formales, las mujeres tropiezan con múltiples obstáculos para poder salir de la pobreza. La segmentación del mercado laboral, las diferencias salariales entre hombres y mujeres y el acceso desigual a la protección social siguen siendo una fuente constante de desventajas económicas para las mujeres. Las normas sociales discriminatorias y la desmesurada proporción de mujeres dedicadas a trabajos de cuidado no remunerados limitan aún más su capacidad de ganarse la vida. Por ello, las probabilidades de tener ingresos propios son más bajas entre las mujeres que entre los hombres, lo que hace que aquellas dependan económicamente de sus parejas y sean más vulnerables a la pobreza (véase [A/68/293](#)).

27. Los efectos del cambio climático en situaciones de pobreza entrañan en general mayores riesgos y cargas para las mujeres. La participación desigual de las mujeres en los procesos de decisión y los mercados laborales agrava las desigualdades e impide a menudo que contribuyan plenamente a la planificación, la formulación y la

¹⁴ UNICEF, “Female Genital Mutilation/Cutting: What might the future hold?”, Nueva York, 2014.

¹⁵ Naciones Unidas, *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2019*, Nueva York, 2019.

¹⁶ Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), *Un marco de apoyo a la prevención de la violencia contra la mujer*, 2015, págs. 26 y 27.

¹⁷ Jocelyn T.D. Kelly y otros, “From the battlefield to the bedroom: a multilevel analysis of the links between political conflict and intimate partner violence in Liberia”, *BMJ Global Health*, vol. 3, núm. 2, marzo de 2018.

¹⁸ ONU-Mujeres, *Hacer las promesas realidad: La igualdad de género en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Nueva York, 2018.

aplicación de políticas climáticas. Sin embargo, las mujeres pueden desempeñar, como de hecho ocurre, un papel fundamental en la respuesta al cambio climático gracias a su conocimiento y liderazgo en la gestión sostenible de los recursos y la introducción de prácticas sostenibles en el hogar y la comunidad. La participación de las mujeres en la vida política ha mejorado la capacidad de respuesta a las necesidades de los ciudadanos, pues suele acarrear el fortalecimiento de la cooperación entre los partidos y los grupos étnicos y una paz más sostenible. En el plano local, la inclusión de las mujeres en las funciones de liderazgo ha permitido mejorar los resultados de los proyectos y las políticas relacionados con el clima. Por el contrario, aplicar políticas o proyectos sin una participación sustancial de las mujeres puede hacer que aumenten las desigualdades existentes y disminuya la eficacia.

28. Para reforzar la autonomía económica de las mujeres se aplican políticas de cuidado, políticas de inclusión laboral y productiva de las mujeres y reformas de las pensiones introducidas en intervenciones normativas generales sobre la autonomía física y política de las mujeres, incluido el pleno ejercicio del derecho a una vida sana y a la salud reproductiva. Las políticas que promueven la visibilidad y la representación de las mujeres en el ejercicio del poder y los procesos de decisión amplían la autonomía política. Invertir en la educación, la salud y el empoderamiento económico de las mujeres, las jóvenes y las niñas tiene un efecto multiplicador en la erradicación de la pobreza, la productividad y el crecimiento económico sostenible. Una participación igualitaria de las jóvenes en la economía podría generar un aumento del PIB mundial de 28 billones de dólares al año para 2025¹⁹. Hay que aprovechar plenamente ese potencial.

29. Los indicadores de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres y las niñas están mostrando avances. A escala mundial, el porcentaje de mujeres en las cámaras bajas o únicas de los parlamentos nacionales ha pasado del 19 % en 2010 a alrededor del 23 % en 2018²⁰. El aumento de las matrículas escolares de niñas ha sido uno de los logros más notables de las últimas décadas. Cada año adicional de estudios que cursan las niñas después de la enseñanza primaria tiene importantes efectos multiplicadores, como la mejora de los resultados de las mujeres en el empleo, la reducción de las posibilidades de matrimonio infantil y la mejora de la salud y el bienestar de las mujeres y las generaciones futuras²¹.

30. Contar con datos demográficos desglosados de alta calidad es crucial para el empoderamiento, la inclusión y la igualdad, pues, entre otras cosas, permite saber cuáles son los grupos marginados, llegar a ellos y remediar las múltiples privaciones que padecen. Se prevé que la elaboración de presupuestos con perspectiva de género facilitará el seguimiento de los compromisos presupuestarios en materia de igualdad de género durante la implementación de la Agenda 2030. La innovación en el ámbito de los datos contribuye notablemente a acelerar la mejora de la gobernanza en pos de un desarrollo sostenible inclusivo. La colaboración en investigaciones contextuales innovadoras, los diálogos sociales y los datos desglosados son esferas intersectoriales esenciales para ampliar la comprensión futura de las vulnerabilidades y los grupos vulnerables y para explicar las observaciones aberrantes de los sistemas de datos actuales.

31. En 2030, el mundo tendrá 2.000 millones de mujeres y hombres jóvenes buscando trabajo²². A los jóvenes les resulta muy difícil dar el paso al mundo

¹⁹ McKinsey Global Institute, *The Power of Parity: Advancing Women's Equality in the United States*, McKinsey and Company, 2016.

²⁰ Naciones Unidas, *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de 2018*, Nueva York, 2018.

²¹ M. Anne Hill y Elizabeth M. King, "Women's education and economic well-being", *Feminist Economics*, vol. 1, núm. 2, febrero de 1995; Banco Mundial, *World Development Report 2012: Gender Equality and Development*, Washington D. C., 2011; y E/CN.6/2015/3.

²² Véase www.genunlimited.org/.

productivo: en el mercado laboral, los jóvenes de 15 a 24 años tienen tres veces más probabilidades que los adultos de estar desempleados, y la calidad del empleo es una preocupación común de los que lo tienen. En los países en desarrollo, 19 de cada 20 jóvenes trabajan en el sector informal y el 37,7 % de los jóvenes que trabajan viven en la pobreza extrema o moderada, con menos de 3,10 dólares por día²³. La rápida evolución de la economía mundial exige cada vez más conocimientos especializados, pero a las instituciones de educación y formación les está costando preparar a los jóvenes con los conocimientos y las competencias que exigen el mercado laboral y unas sociedades en constante evolución. Con las políticas y los programas adecuados, una población joven tiene enormes posibilidades de generar un buen “dividendo demográfico”. Sin embargo, se prevé que en África, en los diez próximos años, solo uno de cada cuatro jóvenes encontrará un empleo remunerado²⁴.

32. Los pueblos indígenas son custodios de casi el 22 % de la superficie de la Tierra y salvaguardan aproximadamente el 80 % de la diversidad biológica que queda en el mundo. La pérdida de servicios de los ecosistemas que dependen de la diversidad biológica probablemente acentúa la desigualdad y la marginación de esos pueblos, al reducir su acceso a materiales básicos para una vida sana y restringir su libertad de elección y de acción (véase A/HRC/34/49). Para que los servicios de los ecosistemas sigan aportando beneficios, se ha señalado repetidamente que es importante reconocer y fortalecer los derechos y leyes consuetudinarios de los pueblos indígenas y las comunidades locales sobre el acceso a las tierras y los recursos naturales y su utilización, gobierno y ordenación, especialmente en lo que a las mujeres se refiere. Muchos Gobiernos han realizado reformas jurídicas, políticas e institucionales para dar reconocimiento a esos derechos. En muchos casos, esas disposiciones han permitido a las comunidades conservar, restaurar y utilizar de manera sostenible la biodiversidad, generar ingresos y empoderarse. El apoyo político a la preservación de los conocimientos tradicionales y las prácticas ecológicamente sostenibles de las comunidades, por ejemplo contribuyendo a la conservación de la biodiversidad agrícola y reforzando los ingresos de los agricultores para que puedan producir de manera sostenible en épocas de sequía e inundaciones, también contribuye al bienestar de muchos hogares²⁵.

33. Las medidas de conservación, restauración y uso sostenible pueden incluir mecanismos innovadores de atención a las prioridades ecológicas y servir como vías de desarrollo sostenible que aporten soluciones para satisfacer otras prioridades y contribuyan a otros programas de manera eficiente y equitativa. Las soluciones basadas en los ecosistemas pueden ser a menudo más rentables y sostenibles que la infraestructura gris. Sin embargo, también es necesario conseguir que los beneficios derivados de esos mecanismos lleguen a los más pobres y vulnerables haciendo que las políticas se concibran desde planteamientos basados en los derechos y que se rindan cuentas por esas intervenciones mediante actividades de supervisión y presentación de informes. Además, es importante informar a los responsables de las decisiones y otros agentes sobre los muchos beneficios que puede generar la inversión en programas que contribuyan a lograr beneficios sociales y ambientales.

²³ *Ibid.*

²⁴ Véase www.worldbank.org/en/region/afr/brief/social-inclusion-in-africa.

²⁵ Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, *Recognising and Supporting Territories and Areas Conserved by Indigenous Peoples and Local Communities*, Global Overview and National Case Studies, Convention on Biological Diversity Technical Series núm. 64, Montreal, 2012; y Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, “Identification of best practices and lessons learned on how to integrate biodiversity, poverty eradication, and sustainable development: summary of submissions received and synthesis of lessons learned”, documento UNEP/CBD/COP/13/INF/30, disponible en www.cbd.int/doc/meetings/cop/cop-13/information/cop-13-inf-30-en.doc.

Importancia de las políticas de protección social universal

34. Las políticas de protección social, poderosos instrumentos de mitigación de las consecuencias de la desigualdad y de promoción del crecimiento inclusivo, son esenciales para cumplir la Agenda 2030. Diversos mecanismos de protección social pueden amortiguar directamente los costos de la atención sanitaria y prevenir o mitigar los efectos de la pérdida de ingresos por enfermedad o discapacidad, que podrían exacerbar las desigualdades. Los mecanismos no contributivos pueden apuntalar los ingresos de los hogares más pobres y mejorar el acceso a la salud y la educación de sus miembros. A través de esos programas se proporcionan recursos monetarios y no monetarios y se facilita el acceso a diversos servicios sociales, a condición de que las familias beneficiarias asuman determinados compromisos en materia de educación, salud y nutrición.

35. Los sistemas de protección social son decisivos para romper los ciclos intergeneracionales de pobreza y vulnerabilidad. Muchos países han progresado sustancialmente en la creación de sistemas de protección social que benefician a los niños marginados; países como la Argentina, el Brasil, Chile, Mongolia y Sudáfrica han establecido sistemas de cobertura universal o están cerca de conseguirlo. Los países africanos, la Unión Africana y las comunidades económicas regionales han hecho grandes esfuerzos a fin de adoptar y aplicar instrumentos y políticas regionales y nacionales para promover la inclusión política, social y económica y proteger la dignidad y el bienestar de los más vulnerables, entre otros medios, aumentando los niveles mínimos de protección social. Sin embargo, el nivel de protección social de los niños es inferior al de otros grupos: solo el 35 % de los niños del mundo goza de esa cobertura. La protección social llega al 87 % de los niños en Europa y Asia Central, pero tan solo al 16 % en África²⁶. Muchos programas de protección social de la infancia adolecen de una inversión insuficiente, una cobertura limitada, unos niveles de prestaciones inadecuados, fragmentación y una institucionalización deficiente. Las desigualdades entre quintiles en materia de salud persisten para muchos indicadores, dado que las personas de los quintiles de menores ingresos suelen tener menos acceso a los servicios de salud y peores resultados sanitarios que la población más acomodada.

36. A pesar de las abundantes pruebas de que extender los programas de transferencias en efectivo ha tenido resultados positivos para los niños²⁷, por ejemplo al facilitar una transición segura a la edad adulta de jóvenes vulnerables de medios de bajos ingresos²⁸, muchos niños todavía no tienen una protección social efectiva. Deben incrementarse las prestaciones por hijos y los subsidios familiares, por ejemplo instaurando progresivamente una asignación universal por hijo como medio práctico para ampliar rápidamente la cobertura²⁹.

37. La adopción de políticas universales de educación, salud y protección social no solo contribuye a la inclusión social, sino también a situar la igualdad en el centro de las políticas públicas, al hacer que la cobertura no se circunscriba a unos grupos restringidos de destinatarios, cuya definición suele conllevar importantes problemas de exclusión. Aunque no hay un modelo único que sirva para todos, cada país, en función de su grado de desarrollo, su capacidad fiscal y su contexto local, tiene margen para concebir, aplicar y desarrollar un modelo más universal y solidario, y

²⁶ OIT y UNICEF, *Towards Universal Social Protection for Children: Achieving SDG 1.3*, Ginebra y Nueva York, febrero de 2019.

²⁷ UNICEF, *Cash transfer as a social protection intervention: evidence from UNICEF evaluations 2010–2014*, Nueva York, junio de 2015.

²⁸ Luisa Natali y Fidelia Dake, “Exploring the potential of cash transfers to delay early marriage and pregnancy among youth in Malawi and Zambia”, reseña de investigación núm. 2019-01, Centro Internacional para el Desarrollo del Niño, Florencia, 2019.

²⁹ OIT y UNICEF, *Towards Universal Social Protection for Children: Achieving SDG 1.3*.

ese margen no debe verse indebidamente mermado por las normas y prácticas internacionales. También conviene tener presente que, por sí sola, la cobertura universal puede no reducir las desigualdades; es esencial que los servicios universales sean verdaderamente accesibles a todos, sin discriminación, y que se eliminen por completo las barreras que encuentran diferentes subgrupos de población.

38. Es imprescindible incluir a los refugiados en los sistemas y economías nacionales para reducir las desigualdades y culminar la transición hacia unas economías de mercado inclusivas y sostenibles. La meta 10.3 es útil para luchar contra la discriminación por motivos de pertenencia étnica, raza, religión o idioma, que a menudo padecen los refugiados.

39. La ampliación de los cauces de participación en la toma de decisiones es un instrumento crucial para reducir las desigualdades y asimetrías de poder. Se pueden aplicar políticas públicas integrales y favorables a la igualdad, basadas en el diálogo social, que traten la desigualdad como fenómeno complejo y multidimensional. Esas políticas también deben integrarse en marcos de desarrollo más amplios que abarquen la promoción de las inversiones, el acceso a la financiación, la inversión en infraestructura y el desarrollo de las competencias (véase [E/2019/33](#)).

40. El pacto mundial sobre los refugiados, aprobado en diciembre de 2018, sirve de base para un reparto previsible y equitativo de las cargas y las responsabilidades entre los Estados Miembros y muy diversas partes interesadas, y pone de relieve la necesidad de reforzar los sistemas nacionales para facilitar la inclusión de los refugiados en ellos. También se han planteado y puesto en práctica recientemente varias iniciativas de las Naciones Unidas para promover la igualdad, la inclusión y el empoderamiento. El marco de acción común del sistema de las Naciones Unidas para no dejar a nadie atrás es un marco conceptual que establece los componentes de un conjunto integral y coherente de ámbitos de apoyo a las políticas y los programas para luchar contra la discriminación y las desigualdades intranacionales e internacionales en los planos nacional, regional y mundial³⁰. En julio de 2018, el Consejo de Derechos Humanos aprobó el proyecto de directrices para los Estados sobre la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública ([A/HRC/39/28](#)), que también se aplican a los procesos de desarrollo.

IV. Función de las instituciones y gobernanza

41. Para reducir las desigualdades, es esencial establecer marcos institucionales sólidos que estructuren la realización progresiva de los derechos y permitan desplegar unas políticas sociales de alta calidad que sean eficaces, eficientes, sostenibles y transparentes. Un marco institucional sólido también requiere la capacidad de combinar la continuidad con el cambio y de incorporar la innovación de manera estructurada.

42. Las desigualdades en los ingresos, la riqueza y el acceso a los recursos y a la justicia pueden ser el resultado de la mala gobernanza, la corrupción, la falta de estado de derecho y participación, la discriminación y la debilidad o parcialidad de las instituciones. La meta 16.6 es un puntal de la Agenda 2030 que pone de manifiesto la necesidad de fortalecer las instituciones para que puedan cumplir eficazmente sus mandatos al servicio de la ciudadanía, y la meta 16.7 subraya que es esencial adoptar en todos los niveles decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades. La participación es importante para empoderar a las

³⁰ Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación, *Leaving No One Behind: Equality and Non-Discrimination at the Heart of Sustainable Development – A Shared United Nations System Framework for Action*, Nueva York, 2017.

personas y los grupos a fin de eliminar la marginación y la discriminación, y asegurar que nadie se quede atrás (*ibid.*). La participación permite que las decisiones se adopten con mayor conocimiento de causa y hace más eficaces, responsables y transparentes a las instituciones públicas.

43. Las amenazas al desarrollo derivadas de la delincuencia organizada, los conflictos y la inestabilidad no pueden resolverse con medidas a corto plazo o soluciones parciales sin unas instituciones legítimas que ofrezcan a todos los ciudadanos igualdad de acceso a la seguridad, la justicia y el empleo. De hecho, unas instituciones fuertes, justas e inclusivas permiten la buena gobernanza que, a su vez, es la base misma del desarrollo inclusivo y equitativo y de todo proceso de empoderamiento.

44. Hay problemas que comprometen la creación de instituciones fuertes y la promoción de la buena gobernanza, muy particularmente la corrupción. La meta 16.5 constituye un llamamiento a los Gobiernos y demás instancias de poder para que superen ese fenómeno extremadamente pernicioso, restablezcan la integridad y la confianza y creen instituciones que ofrezcan oportunidades, esperanza y justicia para todos.

45. Las instituciones nacionales e internacionales de derechos humanos pueden contribuir a poner al descubierto las prácticas excluyentes y discriminatorias que padecen los pueblos indígenas y los grupos étnicos y a exponer los errores y las deficiencias de los agentes públicos y privados en el respeto de los derechos y el cumplimiento efectivo de las responsabilidades³¹.

46. Los planteamientos que favorecen el empoderamiento y la inclusión en la formulación de políticas pueden entrañar los siguientes elementos sinérgicos: a) derechos y justicia; b) normas e instituciones; c) participación y voz; y d) recursos y capacidades³².

47. En general, para no dejar a nadie atrás, los marcos de políticas deben comprender el establecimiento de mecanismos institucionales que velen por el respeto universal de los derechos humanos y el reconocimiento de las necesidades y los derechos de grupos de población específicos. Ese equilibrio es indispensable para garantizar unos mínimos universales de bienestar y combatir las desigualdades y la discriminación por motivos de género, edad, condición socioeconómica, identidad sexual, raza, pertenencia étnica o lugar de origen, entre otros. En ese sentido, es necesario desarrollar marcos institucionales específicos para la elaboración de leyes, la concepción de órganos encargados de coordinar y aplicar las políticas y el suministro de recursos humanos, técnicos y financieros con los que hacer frente a las desigualdades y la discriminación que padecen determinados grupos de población a lo largo del ciclo vital y atender las necesidades específicas de los grupos intersectoriales.

48. Se ha avanzado mucho en relación con ciertos grupos de población, pero los marcos institucionales y las políticas no han abordado los problemas de privación y discriminación que afectan a otros. En numerosos países, por ejemplo, las políticas públicas y sociales han descuidado históricamente a los migrantes, sobre todo en los casos en que las corrientes migratorias eran recientes. Hay que poner fin a esa

³¹ El Fondo de Población de las Naciones Unidas ha estado trabajando en el desarrollo de la capacidad de las instituciones nacionales de derechos humanos de numerosos países, entre ellos Armenia, Azerbaiyán, Chile, El Salvador, Filipinas, Guatemala, la India, Malawi, Túnez, Zambia y el Estado de Palestina, para fortalecer globalmente la rendición de cuentas sobre el respeto de los derechos reproductivos.

³² Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP), Banco Asiático de Desarrollo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Accelerating Progress: An Empowered, Inclusive and Equal Asia and the Pacific*, Bangkok, 2019.

situación, con independencia de que los países en cuestión sean lugares de origen, tránsito, destino o retorno de los migrantes. Para afrontar este desafío mundial, urge aplicar medidas intersectoriales e integrales en los países. También es esencial coordinar las intervenciones públicas en los planos nacional y local, pues son las autoridades locales las que a menudo tienen que afrontar las vulnerabilidades de los migrantes³³.

49. Las políticas de protección social, salud, educación, trabajo decente y tributación pueden desempeñar un papel central en la lucha contra la desigualdad, pero deben estar orientadas a garantizar el pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales. En ese sentido, las políticas de protección social de las familias y la primera infancia, las mujeres, los pueblos indígenas y las personas con discapacidad responden no solo a la desigualdad de acceso a las oportunidades y el desarrollo de la capacidad, sino también al ejercicio dispar de los derechos.

50. Es necesario abrir vías y espacios de participación en la toma de decisiones para encauzar las reivindicaciones y la información relativas a necesidades sociales insatisfechas, y enriquecer la concepción, la aplicación y la evaluación de las políticas y los programas. La participación hace que las comunidades asuman las decisiones como propias y contribuyan a aplicarlas, y puede servir para enriquecer la concepción y la aplicación de políticas gracias a las opiniones y experiencias de las personas, haciendo que las políticas sean más pertinentes y potencialmente más eficaces. Por último, la participación refuerza los vínculos entre la sociedad y el Estado, fortaleciendo así las instituciones y su legitimidad.

51. La participación de la sociedad civil a todos los niveles es esencial para avanzar en el desarrollo sostenible. La participación de los interesados protege el contrato social que vincula al Estado y a la sociedad, impulsa cambios progresivos mediante reformas legislativas o institucionales, puede contrarrestar normas y prácticas sociales nocivas al inspirar cambios de comportamiento o de políticas y propicia la participación de diversos pueblos en la adopción de decisiones, lo que permite que las comunidades asuman las soluciones como propias y se responsabilicen de su aplicación³⁴. Las instituciones inclusivas precisan mecanismos bien asentados de participación pública que no se limiten a los procesos electorales y sirvan para recoger las aportaciones de la población, que son cruciales para el desarrollo sostenible. Las alianzas de múltiples agentes son fundamentales para determinar posibles opciones y aplicar las medidas necesarias. El acceso a la información es necesario para establecer bases sólidas en las que puedan asentarse esas alianzas y garantizar que las decisiones tengan en cuenta las preocupaciones de la ciudadanía.

V. Las tecnologías de vanguardia y su contribución al empoderamiento de las personas, la inclusión y la reducción de las desigualdades

52. Las tecnologías de vanguardia, que están penetrando progresivamente en el tejido social, cultural, económico y político de las sociedades, pueden impulsar y acelerar el desarrollo, la inclusión y el empoderamiento, y encierran la formidable promesa de una mayor igualdad de oportunidades y bienestar humano. Sin embargo, los avances tecnológicos también conllevan riesgos importantes para la dignidad, la autonomía, la privacidad y el ejercicio de los derechos humanos. El informe del Alto

³³ Carlos Maldonado Valera, Jorge Martínez Pizarro y Rodrigo Martínez, *Protección social y migración. Una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 2018.

³⁴ CESPAP, Banco Asiático de Desarrollo y PNUD, *Accelerating Progress: An Empowered, Inclusive and Equal Asia and the Pacific*.

Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el derecho a la privacidad en la era digital ([A/HRC/39/29](#)) contiene recomendaciones concretas sobre la manera de abordar esas cuestiones. Para aprovechar el potencial de la tecnología se necesita una sociedad alerta y el empeño de todos los interesados en equilibrar constantemente los beneficios de la tecnología con los efectos a corto y largo plazo de la disruptión que inevitablemente ocasionará³⁵.

53. El rápido avance de la revolución digital comprende la implementación de tecnologías de rápido crecimiento basadas en plataformas digitales que afectan a la economía y la sociedad de manera transversal y sectorial. Los ecosistemas resultantes son más complejos y sus dinámicas y efectos socioeconómicos no se conocen cabalmente, y se corre el riesgo de ahondar las desigualdades si no se garantizan la igualdad de acceso a esas nuevas tecnologías digitales y la existencia de la infraestructura correspondiente, lo que exige introducir cambios orgánicos, institucionales y reglamentarios a la misma velocidad con la que avanza la revolución digital.

54. La innovación tecnológica contribuye a las labores de salvaguardia y restauración de los ecosistemas y las zonas de la Tierra cuya diversidad está en una situación crítica, y cataliza nuevas oportunidades económicas y modelos de negocio. Al tiempo que aumentan la productividad y la prosperidad, los avances tecnológicos también transforman los mercados de trabajo. En los países que cuentan con la capacidad necesaria, las tecnologías de vanguardia pueden facilitar la transformación estructural, estimular nuevas fuentes de empleo e ingresos y permitir el acceso a nuevos mercados y oportunidades. Por otra parte, también pueden aumentar la desigualdad cuando se utilizan en marcos institucionales deficientes y en condiciones de mercado injustas (véase [E/2019/33](#)).

55. Una rápida reducción de los costos de las tecnologías de vanguardia podría brindar a los países en desarrollo la oportunidad de progresar, cambiando las actividades de bajos salarios por actividades de salarios más altos, incrementar la rentabilidad industrial y beneficiarse de la participación en las cadenas de valor mundiales. Por ejemplo, la teleobservación, las imágenes geoespaciales y el uso de vehículos aéreos no tripulados están generando mejoras sostenibles en el rendimiento y la eficiencia de la producción agrícola y las cadenas de suministro. Los agricultores de países en desarrollo están pues obteniendo mayores cosechas, lo que podría reducir la desigualdad de los ingresos.

56. El gobierno electrónico permite llegar a las minorías y a las zonas geográficas remotas. Puede ampliar la prestación de servicios públicos, fortalecer la participación cívica, aumentar la transparencia y contribuir a mejorar las respuestas de los Gobiernos a las perturbaciones externas y a diversas crisis, por ejemplo, mediante el uso de tecnologías digitales como los sistemas de información geográfica en la gestión de las respuestas de emergencia. En algunos países se están utilizando nuevas tecnologías para potenciar la igualdad de acceso a la justicia, no solo mediante la difusión de información crucial para mejorar el empoderamiento jurídico de la población, sino también mediante la prestación de asesoramiento específico sobre la manera de acceder a la justicia, y en particular a la información jurídica y a servicios de asistencia letrada para quienes los necesitan.

57. La tecnología abre nuevas vías de acceso a los más vulnerables. En África, el número de líneas de telefonía fija y móvil por cada 1.000 habitantes pasó de 3 en 1990 a 736 en 2014 y el número de usuarios de Internet por cada 100 habitantes aumentó de 1,3 en 2005 a 16,7 en 2015. La innovación y el espíritu empresarial pueden

³⁵ Esta sección se inspira parcialmente en el estudio *World Economic and Social Survey 2018: Frontier Technologies and Sustainable Development* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.18.II.C.1).

contribuir a que las personas salgan de la pobreza y la exclusión. Las nuevas empresas tecnológicas africanas recaudaron más de 129 millones de dólares en 2016, y el número de empresas de nueva creación que obtuvieron financiación aumentó un 16,8 % con respecto al año anterior³⁶.

58. Las plataformas tecnológicas en Internet están propiciando una “economía colaborativa” y generando nueva prosperidad mediante el intercambio en línea de servicios de alojamiento y transporte de corta duración, un fenómeno que puede conducir a una redefinición de los medios de vida³⁷. En África Oriental, innovaciones como M-Pesa permiten acceder a plataformas y servicios electrónicos en línea que han allanado el camino a nuevas formas de intermediación financiera (por ejemplo, microseguros y cuentas de ahorro) a través de dispositivos móviles, lo que ha dado lugar a nuevos nichos de mercado. Ello ha tenido efectos positivos en la rentabilidad, el volumen de negocio y las tasas de supervivencia de las microempresas³⁸. Hay plataformas similares que también están propiciando nuevas formas de trabajo más flexibles, como el trabajo a distancia o la realización de múltiples tareas para diferentes empleadores. Los medios sociales están transformando las interacciones sociales y creando nuevas oportunidades de negocio.

59. Así y todo, en algunos casos se ha constatado que los rápidos cambios tecnológicos contribuyen a una mayor desigualdad en los ingresos y la riqueza. La automatización está haciendo que para generar ingresos se necesite más capital y menos trabajo, lo que acarrea un aumento de la desigualdad. La creciente automatización de las tareas rutinarias y repetitivas está transformando la demanda de competencias. En muchos países desarrollados se ha observado una polarización de las competencias (disminuye la proporción de empleos de cualificación media y aumenta la proporción de empleos en ambos extremos del espectro de cualificaciones) que está exacerbando la desigualdad de los ingresos.

60. Con frecuencia, la tecnología ocasiona pérdidas de puestos de trabajo y, gracias al aprendizaje automático, la automatización irá desplazando el trabajo físico y asumiendo numerosas funciones analíticas. Podría hacer que la producción volviera de los países en desarrollo a las economías avanzadas, lo que daría lugar a una reducción de los ingresos de exportación y el PIB de las economías en desarrollo y agravaría la desigualdad de ingresos entre países. Además, el acceso a las tecnologías digitales y a las oportunidades económicas en línea no puede aprovecharse sin una conexión material al suministro eléctrico y a Internet de banda ancha y sin los dispositivos correspondientes. Sigue existiendo una gran brecha tecnológica; hay millones de personas limitadas por tecnologías preindustriales que no tienen acceso a los sistemas modernos de educación y salud necesarios para acumular un nivel mínimo de capital humano con el que adoptar muchas tecnologías de vanguardia. Crear condiciones propicias y reducir la brecha tecnológica seguirá siendo una estrategia de desarrollo crucial para muchos países en desarrollo e indispensable para evitar un mayor aumento de la desigualdad.

61. En razón del dinamismo que las caracteriza y de sus repercusiones económicas y sociales, las tecnologías digitales exigen una actualización constante y la comprensión de las nuevas tendencias tecnológicas, institucionales y políticas. Para aprovechar esas tecnologías se necesitan políticas y estrategias nacionales e iniciativas regionales. Debe fomentarse una mayor colaboración regional para promover el aprendizaje mutuo, intercambiar mejores prácticas, orientar la cooperación regional y la cooperación Sur-Sur y emprender iniciativas regionales de

³⁶ Véase www.worldbank.org/en/region/afr/brief/social-inclusion-in-africa.

³⁷ Arun Sundararajan, “The future of work”, *Finance and Development*, vol. 54, núm. 2, junio de 2017.

³⁸ Comisión de la Unión Africana y OCDE, *Africa's Development Dynamics 2018: Growth, Jobs and Inequalities*, Addis Abeba y París, 2018.

empoderamiento e inclusión, como las acciones institucionalizadas para interactuar con la sociedad civil en el plano regional.

62. Por último, la rápida evolución de las tecnologías de vanguardia obliga a reconsiderar en profundidad la educación en general y los estudios postsecundarios en particular. El acelerado ritmo del progreso tecnológico hará que las competencias y los conocimientos actuales queden obsoletos más rápido que antes. Los Gobiernos deben afrontar la inseguridad económica de origen tecnológico asociada a la posible pérdida de puestos de trabajo y a la obsolescencia de las competencias o los conocimientos, e invertir en mejorar la disponibilidad y la calidad de las oportunidades de aprendizaje a lo largo de toda la vida. Para avanzar en la consecución de la Agenda 2030 y hacer que la tecnología promueva el empoderamiento y garantice la igualdad, las políticas pertinentes deben integrar la dimensión social³⁹. Las políticas de innovación con perspectiva de género deben fomentar la participación de las mujeres como innovadoras o empresarias, y las políticas orientadas a la juventud también pueden contribuir a que el cambio tecnológico sea inclusivo.

VI. Conclusión

63. Al igual que la pobreza, la desigualdad es un fenómeno multidimensional. Aplicando de manera concertada una serie de políticas públicas en pro de la igualdad puede mejorarse el grado de empoderamiento, inclusión e igualdad de todos. Entre estas políticas están las que promueven la participación activa en la toma de decisiones, la inclusión laboral y la protección social, las políticas universales que tienen en cuenta las diferencias en materia de salud y educación, las que abordan los problemas y vulnerabilidades de subgrupos específicos de población y las políticas de inclusión digital. Las políticas públicas deben aspirar a reducir las desigualdades y corregir eficazmente las concentraciones de riqueza y poder. Se necesita una estrategia integrada que comprenda medidas universales de protección social y mecanismos de fomento de la participación y el ejercicio de los derechos, que son fundamentales para reducir las desigualdades y promover el empoderamiento⁴⁰. Un planteamiento progresivo en las reformas orientadas a la cobertura universal de salud puede servir para que se dé prioridad a quienes se están quedando atrás.

64. Plasmar la visión transformadora de la Agenda 2030 requiere nuevas ideas y esfuerzos renovados para adoptar enfoques comunes a toda la sociedad y al conjunto de las instancias públicas y basados en una acción coordinada. Para aplicar satisfactoriamente las políticas se necesita un nivel adecuado de intervención pública y coordinación con los asociados para el desarrollo, de conformidad con los principios de adición de valor y subsidiariedad reconocidos en muchos otros marcos de desarrollo, como la Agenda 2063 de la Unión Africana⁴¹. Se exhorta a los Gobiernos a que adopten enfoques innovadores en el establecimiento de normas y la formulación de políticas, en particular en el diseño de sistemas fiscales, modelos para la prestación de servicios públicos y políticas industriales (véase [E/2019/33](#)), y a que fortalezcan las políticas de promoción del empleo productivo y el trabajo decente, así como las instituciones de trabajo, por ejemplo mediante la formalización de los empleos, el aumento del sueldo mínimo, el respeto de las normas laborales, la ampliación del acceso a los servicios sociales y la creación de infraestructuras básicas de alta calidad. Las instituciones públicas deben conocer mejor las múltiples dimensiones de la

³⁹ *Technology and Innovation Report 2018: Harnessing Frontier Technologies for Sustainable Development* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.18.II.D.3).

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Comisión de la Unión Africana y OCDE, *Africa's Development Dynamics 2018: Growth, Jobs and Inequalities*.

desigualdad, aportar cada vez más respuestas y rechazar postulados que puedan agudizar las desigualdades existentes (*ibid.*).

65. Es necesario dar un nuevo impulso a las iniciativas de participación cívica institucionalizando la participación de los interesados en todos los procesos asociados a las políticas, desarrollando la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil y potenciando la formación ciudadana. Debe ofrecerse a los ciudadanos comunes y a los jóvenes, los pueblos indígenas, las personas con discapacidad y otras personas y comunidades marginadas y vulnerables la posibilidad de participar activamente en la consecución de la Agenda 2030 (véase [A/HRC/40/34](#)).

66. Los sistemas nacionales de generación y análisis de datos deberían ser capaces de proporcionar informes periódicos sobre los progresos realizados en relación con los indicadores mundiales y nacionales del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, sobre todo teniendo en cuenta que los correspondientes a las metas del Objetivo 16 varían sensiblemente en función del contexto. Es fundamental que el proceso de adaptación de los indicadores al contexto nacional sea participativo y que la presentación de informes sea sostenible. Los Estados necesitan apoyo a fin de fortalecer su capacidad de generación y análisis de datos para las labores nacionales de seguimiento de los avances y presentación de los informes correspondientes.

67. Las plataformas de fuente abierta desarrolladas por el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil pueden ayudar a mejorar la transparencia y la eficiencia en la prestación de servicios para llegar a los niños y comunidades más pobres y desfavorecidos. Aprovechar las innovaciones y soluciones tecnológicas de desarrollo de nueva generación puede ensanchar considerablemente la base de recursos a disposición de los Gobiernos para empoderar a las personas y lograr la inclusión y la igualdad. Los Gobiernos deben priorizar e incrementar las inversiones públicas en recursos técnicos, humanos y financieros para los sistemas de datos demográficos, que aportarán una óptima base para el análisis.
