



Consejo Económico y Social

Distr. general
23 de noviembre de 2021
Español
Original: inglés

Comisión de Desarrollo Social

60º período de sesiones

7 a 16 de febrero de 2022

Tema 3 a) del programa provisional*

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

Recuperación inclusiva y resiliente de la COVID-19 para lograr medios de vida sostenibles, bienestar y dignidad para todos: erradicar la pobreza y el hambre en todas sus formas y dimensiones para conseguir la Agenda 2030

Informe del Secretario General

Resumen

En este informe, presentado de conformidad con la resolución [2021/8](#) del Consejo Económico y Social, se analizan a escala mundial, regional y nacional los efectos de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) en la pobreza y el hambre y las políticas aplicadas para responder a esa crisis. En él se señalan estrategias eficaces para erradicar la pobreza y el hambre y propiciar así una mejor recuperación y el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, entre otras cosas, invirtiendo en servicios básicos, en particular de educación y atención sanitaria de calidad, sistemas integrales de protección social y sistemas alimentarios. Al final se formulan recomendaciones sobre la manera en que los países pueden seguir avanzando en el cumplimiento de la Agenda 2030.

* [E/CN.5/2022/1](#).



I. Introducción

1. Los dirigentes mundiales que acudieron a la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social reconocieron la importancia del desarrollo social y el bienestar humano de todas las personas y se comprometieron a erradicar la pobreza, promover el empleo pleno y productivo y fomentar la integración y la inclusión sociales para lograr sociedades estables, seguras y justas para todos¹.

2. En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que se aprobó en la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Social (2015), se 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. Los Estados Miembros se comprometieron a no dejar a nadie atrás en la implementación de la Agenda y a esforzarse por llegar primero a los más rezagados.

3. Cuando quedan menos de diez años para cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la crisis de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) ha desbaratado las labores de consecución de muchos de los ODS para 2030, entre ellos el ODS 1 (Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo) y el ODS 2 (Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible). La pandemia ha exacerbado desigualdades preexistentes y múltiples formas de privación, ha trastornado los sistemas agroalimentarios y ha provocado una drástica caída de la actividad económica, lo que ha tenido efectos devastadores en los medios de vida rurales y urbanos y en el bienestar de millones de personas.

4. Muchos países actuaron rápido para tratar de contrarrestar los efectos socioeconómicos de la pandemia, pero en el mundo la recuperación sigue siendo desigual. Las estrategias de recuperación permiten crear resiliencia a futuras crisis y facilitar una transición socialmente justa hacia el desarrollo sostenible. Deben elaborarse marcos políticos integrados para reducir simultáneamente la pobreza, el hambre y las desigualdades; mejorar las capacidades y el bienestar de las personas; y promover un acceso equitativo a los servicios básicos y la protección social, las inversiones en infraestructuras básicas, las oportunidades de trabajo decente, la seguridad económica para todos y los sistemas agroalimentarios inclusivos. Las estrategias de recuperación a largo plazo deben basarse en análisis multidimensionales de la pobreza y el hambre y contar con una financiación sostenible.

II. Los efectos de la COVID-19 en la pobreza y el hambre

5. La crisis de la COVID-19 provocó la peor recesión de que se tiene constancia desde la Gran Depresión (1929-1939), lo que ha tenido graves efectos en el empleo y los medios de vida de las personas. Las pequeñas empresas y los trabajadores con salarios bajos se han visto afectados de forma desproporcionada por la actual contracción económica. En 2021, el número de horas trabajadas en todo el mundo será un 4,3 % inferior a los niveles anteriores a la pandemia (cuarto trimestre de 2019), lo que equivale a la pérdida de 125 millones de empleos a tiempo completo². El aumento de los niveles de inactividad y desempleo está afectando en particular a los jóvenes y sobre todo a las jóvenes.

¹ Resolución S-24/2 de la Asamblea General.

² Organización Internacional del Trabajo (OIT), "Observatorio de la OIT: La COVID-19 y el mundo del trabajo. Octava edición. Estimaciones actualizadas y análisis", octubre de 2021.

A. La agudización de la pobreza multidimensional

6. La información de la presente sección procede de diferentes fuentes³. Aunque el ritmo de reducción de la pobreza comenzó a decaer en 2014-2015, los efectos combinados del aumento de las desigualdades, el cambio climático y los conflictos hacen que la COVID-19 amenace con llevar a un “decenio perdido” en la reducción de la pobreza.

7. La gran desaceleración del crecimiento económico mundial en 2020 ha dificultado los avances en la erradicación de la pobreza. Los efectos combinados de los paquetes de estímulo, la disponibilidad de vacunas y la relajación de las restricciones a la movilidad han vuelto a poner en marcha los motores económicos de muchos países, pero se espera que la recuperación económica sea lenta en muchos otros. El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales prevé que las economías en desarrollo no volverán a los niveles anteriores a la pandemia hasta 2022 o 2023, y que el crecimiento en varios países seguirá siendo débil. El Fondo Monetario Internacional (FMI) prevé que las tasas de crecimiento económico mundial serán del 5,9 % en 2021 y del 4,9 % en 2022. Mientras tanto, la inflación ha aumentado en los Estados Unidos de América y algunas economías emergentes, lo que hace temer que se produzcan ajustes de la política macroeconómica que reduzcan las previsiones de crecimiento.

8. Antes de la pandemia de COVID-19 se preveía que el número de personas que vivían en la pobreza extrema (1,90 dólares al día) en 2021 sería de 613 millones, pero la pandemia ha elevado esta cifra a 711 millones (a junio de 2021). Al ritmo actual de reducción de la pobreza, el mundo no podrá erradicar la pobreza extrema de aquí a 2030. Si no se toman medidas contundentes, se prevé que el número de personas que viven en la pobreza extrema alcance los 600 millones (una tasa de pobreza mundial del 7 %) en 2030.

9. En esta hipótesis no se tiene en cuenta el efecto negativo de la elevada desigualdad en la reducción de la pobreza. El alto grado de desigualdad, que empezó a ralentizar el ritmo de reducción de la pobreza en torno a 2015, ha seguido aumentando durante la pandemia. Si se incrementara, la tasa de pobreza mundial podría aumentar aún más. El Banco Mundial estima que si se mantiene la misma tasa de crecimiento, un aumento del 1 % en el coeficiente de Gini de cada país arrojaría a la pobreza a otros 19 millones de personas y un aumento del 2 % generaría otros 34 millones de pobres.

³ Fuentes: Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, “World Economic Situation and Prospects as of mid-2021”, 2021; Fondo Monetario Internacional, *Perspectivas de la economía mundial: La recuperación en tiempos de pandemia-Preocupaciones sanitarias, trastornos del suministro y presiones de precios*, Washington D. C., 2021; Daniel Gerszon Mahler y otros, “Updated estimates of the impact of COVID-19 on global poverty: Turning the corner on the pandemic in 2021?”, blogs del Banco Mundial, 24 de junio de 2021; Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2021* (puede consultarse en la página: https://unstats.un.org/sdgs/report/2021/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2021_Spanish.pdf); Banco Mundial, *Projected poverty impacts of COVID-19 (coronavirus)*, junio de 2020; OIT, *Mujeres y hombres en la economía informal*, Ginebra, 2018. D. Bordi y otros, “Assessing the impacts of the COVID-19 pandemic on livelihoods of rural people: a review of the evidence”, 2021; Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), “COVID-19 and rural poverty: supporting and protecting the rural poor in times of pandemic”, informe de políticas, 2020.

10. La crisis de COVID-19 no solo ha creado “nuevos pobres”, sino que ha provocado un mayor empobrecimiento de los que ya vivían en la pobreza. Desde el inicio de la crisis ha aumentado el número de personas que viven en la pobreza extrema y el número de personas que viven justo por encima del umbral de pobreza mundial (un ingreso de 1,90 a 3 dólares al día). Muchos trabajadores pobres y muchos de los 2.000 millones de trabajadores del sector informal del mundo (el 61 % del total) se han empobrecido aún más. Los hogares más ricos solo se han visto marginalmente afectados o incluso han registrado ganancias económicas, pero a los más pobres y vulnerables, como las mujeres, los niños, las personas mayores, las personas con discapacidad y los indígenas, les ha costado y sigue constándoles mantener sus medios de vida.

11. Las personas que carecen de ingresos sufren de manera abrumadora múltiples privaciones educativas y sanitarias y diversos problemas de nivel de vida (como la falta de acceso al agua potable, el saneamiento, la electricidad, la vivienda, el crédito y el combustible de cocina), que también perpetúan la transmisión intergeneracional de la pobreza. Esas privaciones, que en muchos casos se han visto exacerbadas por la crisis de la COVID-19, están estrechamente imbricadas y se refuerzan mutuamente. Los cierres de escuelas están afectando con mayor dureza a los niños más pobres y vulnerables y a sus familias; puede que muchos de ellos se vean obligados a casarse o a trabajar y ya no vuelvan a estudiar; además, han perdido el acceso a los programas de alimentación escolar, que ofrecían a muchos la comida más importante del día. La COVID-19 ha echado por tierra 20 años de avances en educación, ya que otros 101 millones de niños (el 9 % de los que cursan enseñanza primaria y el primer ciclo de secundaria) quedaron por debajo del nivel mínimo de competencia lectora. Otros 142 millones de niños vivían en hogares con pocos ingresos en 2020, lo que elevaba el total a 725 millones⁴. Otros 8,9 millones de niños podrían servir de mano de obra infantil a finales de 2022 debido al aumento de la pobreza provocado por la COVID-19, con lo que el total ascendería a 168,9 millones (el 70 % de ellos en el sector agrícola). La pandemia ha paralizado o revertido los avances en el acceso a la atención sanitaria. Los avances en salud reproductiva, salud materna y salud infantil conseguidos en un decenio podrían estancarse o revertirse, ya que la tercera parte de los países han experimentado graves alteraciones de sus servicios sanitarios en 2020. La caída de los ingresos en muchos hogares está haciendo que gastar en salud sea más difícil que nunca.

12. Las poblaciones rurales se han visto muy afectadas por la crisis. De los 734 millones de personas en situación de pobreza extrema antes de la crisis de la COVID-19, el 80 % vive en zonas rurales. Los trabajadores de zonas rurales tienen el doble de probabilidades de tener empleos informales (80 %) que los de zonas urbanas (44 %), por lo que en gran medida se ven excluidos de la protección social, los seguros de salud y las prestaciones de desempleo⁵.

13. Muchas poblaciones rurales tenían pocos o ningún ahorro o haberes disponibles para mitigar los efectos de la crisis. Los habitantes de zonas rurales también suelen diversificar sus fuentes de ingresos recurriendo, por ejemplo, al trabajo asalariado y las actividades no agrícolas, la migración estacional y las remesas, para aumentar los ingresos y reducir los riesgos asociados a la producción agrícola primaria. Sin embargo, esa diversificación de las estrategias de subsistencia no bastaba para mitigar los efectos adversos de la crisis que habían sufrido por múltiples cauces.

⁴ OIT y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Child Labour: Global Estimates 2020, Trends and the Road Forward*, Nueva York, 2021.

⁵ OIT y FAO, *Extender la protección social a las poblaciones rurales: perspectivas para un enfoque común de la FAO y la OIT*, Ginebra, 2021.

14. Los habitantes del medio rural afrontan múltiples privaciones, muchas de ellas agravadas por la pandemia, y tienen dificultades para acceder a los servicios básicos. En comparación con los habitantes de las ciudades, los habitantes de las zonas rurales tienen un acceso mucho menor a servicios adecuados de saneamiento, salud, educación y protección social y mayores posibilidades de carecer de identificación oficial, que suele ser un requisito para acceder a los servicios públicos. Las poblaciones rurales también tienen mayores dificultades de acceso a infraestructuras públicas como la electricidad, las carreteras, Internet y la tecnología de las comunicaciones.

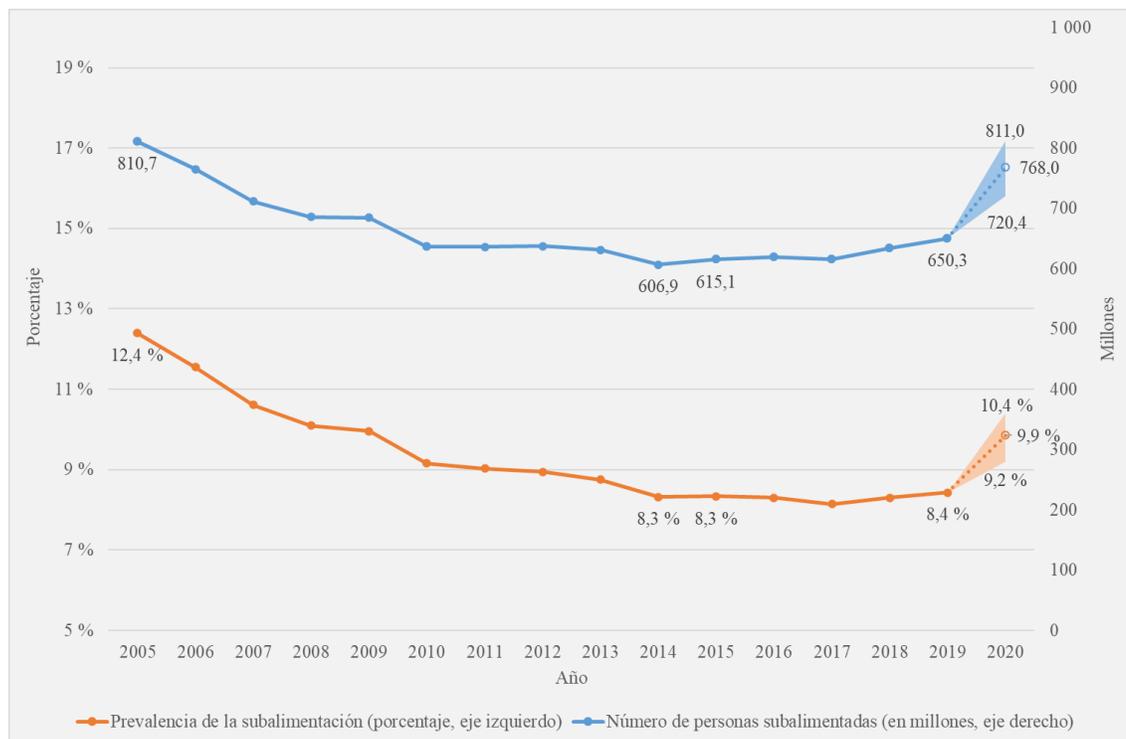
15. Las personas con discapacidad se han visto especialmente afectadas por las restricciones de movimiento y la interrupción de servicios que necesitan.

B. El aumento de la inseguridad alimentaria

16. La información de la presente sección procede de diferentes fuentes⁶. La pobreza no puede erradicarse de manera sostenible si no se corrigen los problemas de seguridad alimentaria. La COVID-19 ha hecho que sea todavía más difícil cumplir el objetivo de acabar con el hambre y lograr la seguridad alimentaria a más tardar en 2030.

17. El número de personas desnutridas en todo el mundo, que había experimentado una disminución constante entre 2005 y 2014, aumentó de 607 millones en 2014 a 650 millones en 2019, lo que aleja las perspectivas de cumplir el ODS 2 para 2030. Desde el inicio de la pandemia en 2020, la cifra se ha disparado hasta situarse entre 720 y 811 millones de personas, un aumento medio de 118 millones de personas que echa por tierra gran parte de los progresos realizados desde 2005 (véase la figura).

⁶ Fuentes: FAO, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, UNICEF, Programa Mundial de Alimentos (PMA) y Organización Mundial de la Salud (OMS), *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2021: Transformación de los sistemas alimentarios en aras de la seguridad alimentaria, una mejor nutrición y dietas asequibles y saludables para todos*, Roma, FAO, 2021; Red de Información sobre Seguridad Alimentaria y Red Mundial contra las Crisis Alimentarias, *Global Report on Food Crises 2021: Joint Analysis for Better Decisions*, Roma, 2021 (puede consultarse en la página: <https://www.wfp.org/publications/global-report-food-crises-2021>); Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, *Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres: informe especial sobre la sequía 2021*, Ginebra, 2021, e *Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres 2019*, Ginebra, 2019; FAO, perfiles de países (puede consultarse en la página <https://www.fao.org/2019-ncov/resources/country-profiles/es/>). UNICEF, “Otros 6,7 millones de niños menores de 5 años podrían sufrir de emaciación este año debido a la COVID-19”, comunicado de prensa, 28 de julio de 2020; John Hoddinott, “Achieving the SDG2 ending hunger and food insecurity”, inédito, 2021.



Nota: Los valores proyectados para 2020 se indican en la figura con líneas de puntos. Las zonas sombreadas muestran los límites inferior y superior del rango estimado (fuente: FAO).

18. Además, según la escala de experiencia de inseguridad alimentaria de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), se estima que la inseguridad alimentaria ha aumentado un 41 % entre 2015 y 2020. Globalmente, en 2015 el 22,8 % de las personas (alrededor de 1.700 millones) sufría de inseguridad alimentaria moderada o grave (lo que significa que carecían de alimentos o no podían llevar habitualmente una dieta sana y equilibrada). En 2020, esa proporción ascendía al 30,4 % (2.400 millones de personas, un aumento de 318 millones con respecto a 2019).

19. En 2020, 155 millones de personas de 55 países padecían crisis o peores niveles de inseguridad alimentaria aguda, 20 millones más que en 2019, siendo los conflictos y la inseguridad, las crisis económicas (incluidas las derivadas de la COVID-19) y los fenómenos meteorológicos extremos los principales factores, a menudo concurrentes. Cada vez más familias se ven obligadas a racionar los alimentos, lo que provoca un aumento del retraso del crecimiento de los niños y tiene efectos negativos duraderos en su salud, bienestar y capacidades de consumir plenamente su potencial y, según se estima, acarrea un aumento de aproximadamente 10.000 muertes infantiles evitables al mes.

20. Este aumento del hambre y la inseguridad alimentaria no se debe a la falta de disponibilidad de alimentos a escala mundial (pese a las preocupaciones iniciales, la producción mundial de alimentos no se vio afectada durante la pandemia; solo se produjeron casos localizados de reducción de la disponibilidad, sobre todo en zonas ya afectadas por problemas climáticos, como la sequía y las inundaciones).

21. El aumento se debe a las desigualdades de acceso a los alimentos y a las perturbaciones en las cadenas mundiales y nacionales de suministro que, al provocar en 2021 un aumento de los precios de los alimentos, dificultaron el acceso a los

alimentos a las familias de bajos ingresos, que están teniendo dificultades para satisfacer sus necesidades en este ámbito debido a la disminución de sus ingresos. La producción mundial de alimentos se ha mantenido relativamente intacta y, a diferencia de lo que ocurrió con la crisis mundial de precios de los alimentos de 2007-2008, los países adoptaron medidas de restricción del comercio globalmente limitadas y de corta duración, lo que permitió que los mercados y el comercio agroalimentarios siguieran funcionando durante la pandemia. No obstante, la crisis ha afectado a todo el sistema agroalimentario y ha puesto de manifiesto sus vulnerabilidades e insuficiencias. Los segmentos de los sistemas agroalimentarios (servicios alimentarios y procesamiento y distribución de alimentos) en los que se concentran en mayor medida los trabajadores informales y las mujeres se vieron especialmente afectados por las restricciones de la movilidad y la consiguiente escasez de mano de obra. La crisis también provocó trastornos del transporte de alimentos y un aumento de los costes de expedición, lo que contribuyó al alza de los precios de los alimentos.

22. El aumento del número de conflictos y de la frecuencia e intensidad de los peligros naturales y las desaceleraciones y recesiones económicas son otras razones que explican la mayor inseguridad alimentaria. De 2010 a 2014 se registró un promedio de más de 500 conflictos al año (intraestatales e interestatales) en países de ingresos bajos y medianos. Esa cifra aumentó a 750 conflictos por año entre 2015 y 2019. Durante ese periodo, el número de refugiados en el mundo casi se duplicó, hasta llegar a 80 millones en 2020, la mayoría de los cuales sufría una inseguridad alimentaria de moderada a grave. El porcentaje de países de ingresos bajos y medianos que experimentan fenómenos meteorológicos extremos ha aumentado de 76 % a 98 % entre 2000-2004 y 2015-2020, y el 52 % de los países afrontaron entre tres y cuatro tipos de peligros naturales (ola de calor, sequía, inundación o tormenta) en 2015-2020, frente a un 11 % en 2000-2004.

23. El efecto combinado y en cascada de estos factores hizo que más de 3.000 millones de personas en todo el mundo no pudieran permitirse una dieta saludable. Casi un tercio de las mujeres en edad reproductiva padecen anemia, en parte debido a carencias alimentarias. La pandemia de COVID-19 ha agudizado todas las formas de malnutrición, especialmente en los niños. En 2020, el 22 % de los menores de 5 años (149,2 millones) sufrían de retraso en el crecimiento y el 6,7 % (45,4 millones) de emaciación. Las perturbaciones de los sistemas alimentarios y sanitarios podrían dar lugar a 9,3 millones más de niños con emaciación de 2020 a 2022 (un aumento del 20 % desde 2019) y a un incremento del número de niños con retraso en el crecimiento, tras dos decenios de disminución de este problema en el mundo. Podría tardarse años en tomar plena conciencia de todos los efectos que la malnutrición provocada por la crisis ha tenido en los niños.

24. Aunque la disponibilidad material de los alimentos no se ha visto sustancialmente afectada, la caída de los ingresos, combinada con el aumento de los precios de los alimentos, ha hecho que muchos hogares pobres del medio rural tengan dificultades para satisfacer sus necesidades alimentarias, sobre todo de alimentos nutritivos no básicos. Esta tendencia es especialmente preocupante en África Subsahariana. A causa de la escasa cobertura de la protección social, muchos hogares de zonas rurales están empleando estrategias de afrontamiento perjudiciales, por ejemplo la venta de bienes productivos, como el equipo agrícola y el ganado, para paliar los efectos de la crisis en sus necesidades inmediatas, y la reducción de la cantidad, la frecuencia y el valor nutricional de las comidas. Esas estrategias de afrontamiento ponen en riesgo la capacidad productiva futura y pueden hacer que esas personas caigan en círculos viciosos de la pobreza de bajo equilibrio. La caída de los ingresos también está amenazando las inversiones de los agricultores en mejoras agrícolas y en la tecnología necesaria para propiciar aumentos de productividad.

III. La lucha contra la COVID-19: tendencias regionales

25. La información de la presente sección procede de diferentes fuentes⁷. Aunque todas las regiones se han visto afectadas por la crisis, los efectos en la pobreza y el hambre y la capacidad de responder con paquetes de estímulo fiscal han sido variables. Más de la mitad de las personas subalimentadas del mundo están en Asia (418 millones) y más de una tercera parte en África (282 millones). La inseguridad alimentaria ha crecido lentamente en Asia y se ha mantenido sin cambios en muchas economías avanzadas, pero en América Latina y el Caribe ha registrado el aumento más acusado: la tasa de prevalencia aumentó 9,2 puntos porcentuales de 2018 a 2020. Sin embargo, la mayor tasa de prevalencia se registra en África, donde casi el 60 % de la población sufría inseguridad alimentaria en 2020. Globalmente, las mujeres tienen más probabilidades de padecer inseguridad alimentaria que los hombres; la brecha de género ha ido en aumento desde el inicio de la pandemia.

26. África, donde antes de la crisis las tasas de pobreza disminuían lentamente y el número absoluto de pobres aumentaba, ha visto aumentar la pobreza. Los países africanos han desplegado estímulos fiscales para paliar los efectos negativos de la COVID-19; en 2020, 51 países africanos implantaron un total de 227 medidas de protección social, dos terceras partes de ellas de nueva factura y el 82 % en regímenes no contributivos. Sin embargo, los 6.000 millones de dólares empleados hasta la fecha no bastan para satisfacer las necesidades. Algunas personas están recurriendo a estrategias de afrontamiento poco aconsejables, como gastar sus ahorros, reducir el consumo de alimentos, pasar de alimentos nutritivos a alimentos de primera necesidad, sacar a los niños de la escuela y ponerlos a trabajar o vender sus bienes, lo que merma aún más sus posibilidades de salir de la pobreza. Aunque en la mayoría de los casos se trató de pagos puntuales o medidas a corto plazo de entre 3 y 6 meses, unos cuantos países africanos han empezado a introducir cambios para establecer sistemas de protección social más sólidos y completos.

27. La mitad de la población de Asia y el Pacífico no tiene acceso a la protección social. Muchos países han afrontado la crisis inyectando recursos financieros adicionales en sus sectores sanitarios, mejorando las prestaciones por desempleo (aumentando la cuantía, la duración y los criterios de obtención de las prestaciones) y enfermedad, y extendiendo las prestaciones en efectivo a los trabajadores informales. Es necesario aprovechar las medidas innovadoras para introducir cambios estructurales en los sistemas nacionales de protección social y reducir las deficiencias de cobertura a largo plazo. Las medidas de respuesta demostraron que con sistemas de suministro podían ofrecerse prestaciones; los países deberían aprovechar las capacidades de suministro que se habían creado. El paquete básico de prestaciones de

⁷ Fuentes: FAO, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, UNICEF, PMA y OMS, *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2021*; OIT, *Informe mundial sobre la protección social 2020-2022: La protección social en la encrucijada: en busca de un futuro mejor*, Ginebra, 2021; Sitio web de la OIT sobre protección social (www.social-protection.org/gimi/ShowMainPage.action?lang=ES); Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, nota de políticas núm. 93, “Social policy and social protection measures to build Africa better post-COVID-19”; Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, *Disaster-Responsive Social Protection*, Asia-Pacific COVID-19 brief, 16 de julio de 2020; Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESPAO), “Impact of COVID-19 on Money Metric Poverty in Arab Countries”, junio de 2020; Comisión Económica para América Latina y el Caribe, “La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe. Crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad”, informe especial núm. 11, COVID-19, 2021; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), “Supporting livelihoods during the COVID-19 crisis: closing the gaps in safety nets”, Medidas políticas clave de la OCDE ante el coronavirus (COVID-19), mayo de 2020.

protección social costaría entre el 2 % y el 6 % del producto interno bruto (PIB), un coste asequible para la mayoría de los países: se trata fundamentalmente de una cuestión de prioridad política, no de asequibilidad.

28. En la región árabe se espera que la crisis deje a 16 millones de personas en la pobreza (atendiendo a los umbrales nacionales de pobreza) y a otros 9 millones bajo el umbral internacional de pobreza extrema. La COVID-19 ha agravado los efectos de problemas preexistentes como los conflictos, la inestabilidad política o los desplazamientos forzados. Incluso antes de la pandemia, las labores de lucha contra la pobreza no habían afrontado adecuadamente las privaciones múltiples, las divisiones entre zonas rurales y urbanas y entre distintas regiones de un país, y la mayor vulnerabilidad de ciertos grupos sociales. Se estima que cerrar la brecha de pobreza en 2021 costaría 45.000 millones de dólares, lo que comparativamente constituye una pequeña fracción de la riqueza del decil superior. Políticas como los impuestos sobre el patrimonio pueden ser viables en los países de renta media de la región.

29. Antes de la crisis, los países de América Latina y el Caribe afrontaban múltiples retos asociados al cambio climático, los desastres naturales, la migración y la conflictividad social. Los problemas y la desigualdad estructural que caracterizan a la región se han visto agravados por el bajo crecimiento, el aumento de las tasas de pobreza, los altos niveles de informalidad y la persistencia de la inseguridad alimentaria y la malnutrición. En 2020, se estima que la tasa de pobreza de la región ha alcanzado el 33,7 % y la tasa de pobreza extrema, el 12,5 %. En cifras absolutas, hay 209 millones de personas viviendo en la pobreza (22 millones más que en 2019) y 78 millones viviendo en la pobreza extrema (8 millones más que en 2019). De 2019 a 2020, la tasa de desempleo regional aumentó en 2,5 puntos porcentuales, lo que afectó desproporcionadamente a las mujeres, los jóvenes y los trabajadores informales. El índice de Gini medio de la región aumentó un 2,9 % en 2020. Esos efectos habrían sido aún peores si no se hubieran aplicado medidas urgentes de protección social. Los gobiernos de 32 países aplicaron 297 medidas para las poblaciones más vulnerables financiadas con impuestos, así como medidas contributivas para proteger el empleo y extender el seguro de desempleo y enfermedad.

30. Los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) respondieron a la pandemia de COVID-19 con paquetes de medidas urgentes de una cuantía inédita, que comprendieron inyecciones de capital, préstamos y garantías de deuda para apoyar a las pequeñas y medianas empresas y a los autónomos, planes de mantenimiento del empleo, ampliaciones del seguro de desempleo o nuevas transferencias en efectivo universales o específicamente dirigidas a poblaciones vulnerables. Esas medidas paliaron en gran medida los efectos de la pandemia en los medios de subsistencia. Aun así, la peor parte de la crisis recayó en diversos sectores de la población. Los niños de hogares monoparentales (uno de cada seis) y de hogares de inmigrantes se ven especialmente afectados por la crisis de la COVID-19. Ello se debe en parte a las escasas medidas de protección social que tienen en cuenta a los niños (solo alrededor del 2 % del gasto en esas labores), que no han bastado para evitar el aumento de la pobreza infantil. Las familias monoparentales tienen más probabilidades de ser pobres (30 %) que las biparentales (10 %). Asimismo, en 2020 la pobreza aumentó de forma desproporcionada entre los jóvenes.

IV. Estrategias eficaces para erradicar la pobreza y el hambre en todas sus formas y dimensiones a fin de lograr una mejor recuperación y de cumplir la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

31. La información de la presente sección procede de diferentes fuentes⁸. Muchos países reaccionaron ante el brote de COVID-19 con medidas de urgencia con las que evitaron los peores efectos de la pandemia. Los países están dejando atrás las medidas temporales y adoptando estrategias de recuperación a largo plazo, que deben acompañarse de un marco político integrado capaz de promover el crecimiento inclusivo y abordar simultáneamente las múltiples dimensiones de la pobreza, la inseguridad alimentaria y la desigualdad. Las enseñanzas extraídas de la pandemia de COVID-19 deben integrarse en las estrategias de recuperación, los modelos económicos, las políticas de desarrollo y las decisiones de inversión pública y privada en todos los sectores. Deben establecerse o revisarse estrategias nacionales de reducción del riesgo de desastres dotadas de una financiación adecuada, que tengan en cuenta riesgos múltiples e interrelacionados como el cambio climático.

A. Principales ámbitos de actuación para erradicar la pobreza y el hambre y lograr una mejor recuperación a fin de cumplir la Agenda 2030

1. Garantizar unos medios de vida sostenibles

32. Los medios de vida no son sostenibles si no aportan seguridad económica a las personas. Es importante afrontar la inseguridad económica de las personas y familias de bajos ingresos, que son muy vulnerables a las crisis pues no tienen bastantes bienes o ahorros. Para lograr que todas las personas tengan unos medios de vida sostenibles, ha de trabajarse prioritariamente en la creación de oportunidades de trabajo decente o generación de ingresos, especialmente en sectores en crecimiento como las economías verdes y asistenciales. Además, como la aceleración de la transformación digital está propiciando formas de trabajo no convencionales, hay que extender la protección social a todos los trabajadores, independientemente de sus modalidades de empleo. Para ello es necesario invertir en sistemas universales que garanticen unos niveles mínimos de protección social y en una formación permanente que permita a los trabajadores mejorar sus cualificaciones y adquirir nuevas competencias. Una protección social universal debe ofrecer a todas las personas una protección sostenible, adecuada y completa a lo largo de todo el ciclo vital. Concibiendo un marco integrado de políticas de empleo y protección social se genera más empleo decente con una protección social adecuada, mayores niveles de ingresos y mayor grado de protección.

2. Promover el bienestar y hacer posible que las personas vivan con dignidad

33. Promover el bienestar de todas las personas a lo largo de su ciclo vital debe ser el eje de cualquier iniciativa destinada a reducir la pobreza y el hambre y es una condición esencial para una recuperación inclusiva y resiliente. Prestar servicios básicos de saneamiento e higiene evitará muertes prematuras y enfermedades, mejorará la calidad de vida y forjará una fuerza de trabajo productiva para un

⁸ Fuentes: Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, *Increasing Global Resilience to Systemic Risk: Emerging Lessons from the COVID-19 Pandemic*, Ginebra, 2021; CESPAAO, UNICEF y Oxford Poverty and Human Development Initiative, *Arab Multidimensional Poverty Report*, Beirut, 2017.

desarrollo a largo plazo. Ampliando el acceso a dietas saludables se mejorará el bienestar y se ayudará a reducir el retraso del crecimiento y la emaciación en los menores de 5 años, que es la clave para mejorar su capacidad de aprendizaje y aumentar su potencial de vida, mejorar la productividad y, por ende, la prosperidad de los que están en edad de trabajar, y lograr que las personas mayores tengan una vida larga y activa. Crear sistemas agroalimentarios eficientes, inclusivos, resilientes y sostenibles es fundamental para garantizar la seguridad alimentaria y conseguir que todas las personas tengan una alimentación segura, nutritiva y suficiente.

34. Para entender la pobreza y encontrar soluciones que permitan erradicarla hay que partir de un enfoque basado en la dignidad y el respeto de la persona y sus derechos. La dignidad supone, entre otras cosas, acceder al registro civil y a la identidad jurídica, y no sufrir discriminación por ningún motivo. La pobreza acarrea a menudo prácticas discriminatorias manifiestas y solapadas. Por último, la dignidad implica que los más vulnerables se empoderen y participen en las decisiones que inciden directamente en sus vidas. Las necesidades de las personas que viven en la pobreza no suelen reflejarse adecuadamente en los procesos de formulación de políticas. Es crucial que las personas que viven en la pobreza y sus representantes participen efectivamente en la concepción, la aplicación y el seguimiento de los planes de recuperación de la COVID-19.

3. La mejora de los datos, las nuevas herramientas de medición y las alianzas

35. Las restricciones impuestas a la realización de encuestas de hogares durante los confinamientos y la falta de documentación sistemática de las políticas e iniciativas programáticas aplicadas para afrontar la crisis, especialmente en los países menos adelantados y los países de renta media-baja y baja, han hecho que escaseen los datos de calidad. Incluso en el ámbito de la protección social, donde se dispone de más datos⁹, faltan datos desglosados sobre la cobertura efectiva. Las repercusiones sociales y económicas de la COVID-19 también están haciendo que se cuestione la utilidad de muchos recuentos y mediciones convencionales de la pobreza.

36. Se necesitan nuevas herramientas de medición más adaptadas a la privación y la vulnerabilidad multidimensionales y basadas en una comprensión más profunda de los procesos por los que las personas caen en la pobreza y salen de ella. Cada vez hay más países que utilizan herramientas analíticas multidimensionales, como los índices de pobreza multidimensional, para dar cuenta de la interconexión de las privaciones y ofrecer apoyo de forma integrada. Los índices nacionales de pobreza multidimensional pueden ayudar a comprender la dinámica de la pobreza y a perfilar políticas. Análogamente, los índices regionales de pobreza multidimensional pueden ayudar a conocer valores locales y fomentar la cooperación regional, como se está haciendo actualmente en la región árabe. En la región de la Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESPAO), la herramienta de asistencia del índice de pobreza multidimensional permite crear índices nacionales adecuados utilizando diagnósticos avanzados y estadísticas nacionales oficiales, lo que permite a los países orientar, coordinar y supervisar mejor las medidas de reducción de la pobreza y simular los efectos de las crisis para evitar que las poblaciones caigan en la pobreza.

37. Para que las políticas de reducción de la pobreza sean eficaces, es necesario establecer alianzas entre Gobiernos nacionales, administraciones locales y organizaciones de la sociedad civil. Las organizaciones de la sociedad civil pueden representar eficazmente los intereses de la comunidad en el contexto de la lucha contra la pobreza y el hambre. Pueden contribuir al seguimiento de las necesidades de las poblaciones vulnerables y señalar quiénes se están quedando atrás. También

⁹ Véase: www.ugogentilini.net/

pueden facilitar el reconocimiento de los grupos y personas vulnerables y la interacción y comunicación con ellos.

B. Marco político integrado para lograr una mejor recuperación y cumplir con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

38. Las experiencias en la larga lucha contra la pobreza y el hambre y la experiencia adquirida en la lucha contra la COVID-19 apuntan a la necesidad de un marco político integrado que permita una mejor recuperación de la crisis y acelerar los avances en la consecución los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

1. Invertir en capacidades humanas e infraestructuras básicas

39. La información de la presente sección procede de diferentes fuentes¹⁰. El acceso universal a servicios e infraestructuras básicas es esencial para una recuperación inclusiva y equitativa y un factor clave para erradicar la pobreza y el hambre. Entraña poder acceder a servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento gestionados de forma segura, escuelas de calidad, transporte público, buenos servicios sanitarios que las personas puedan utilizar sin que ello les cause aprietos económicos, vivienda asequible y un Internet fiable y asequible. El suministro de servicios debe orientarse a lograr progresivamente el acceso universal, prestando especial atención a las necesidades de los grupos y comunidades vulnerables y desfavorecidos. Por ejemplo, para cerrar la brecha digital no solo hay que ofrecer un acceso asequible a Internet, sino también garantizar que las personas y los hogares desfavorecidos puedan permitirse la adquisición de dispositivos digitales, tengan competencias digitales, conozcan los beneficios de Internet y las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y puedan acceder a los contenidos pertinentes en idioma local.

40. Las sociedades han de invertir en capacidades humanas para formar una mano de obra sana, cualificada y productiva que posibilite un crecimiento de base amplia y para ayudar a las personas a mejorar sus medios de vida y su bienestar, a aumentar su resiliencia frente a futuras conmociones y a consumir plenamente su potencial en la vida. La igualdad de acceso a una educación de calidad y a posibilidades de aprendizaje permanente, a servicios sanitarios, a la formación profesional y a la capacitación, así como la posibilidad de adquirir competencias en materia de TIC, pueden ayudar a los trabajadores a ser más resilientes a las crisis y a adaptarse a la transformación tecnológica. Hay que compensar las pérdidas de aprendizaje sufridas durante la COVID-19, ya que al menos 80 millones de estudiantes de países de renta media y baja no pueden disfrutar de la educación a distancia. Se necesitará una escolarización asequible y de calidad, con modalidades de ayuda real y virtual a las familias, que preste especial atención a los niños más vulnerables. Los ministerios de educación y protección social deben colaborar para ayudar a los niños desfavorecidos, especialmente a las niñas y a los niños con discapacidad, con transferencias en efectivo o prestaciones por hijos a cargo con un componente educativo, por ejemplo, para evitar el abandono escolar. La inversión en atención y educación de la primera infancia contribuye notablemente a reducir la pobreza infantil y a romper los ciclos intergeneracionales de la pobreza. Las prestaciones por maternidad, las prestaciones universales por hijos a cargo, la formación de los progenitores y las guarderías

¹⁰ Fuentes: Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2021* (véase la nota 3); OMS, “Cobertura sanitaria universal”, nota descriptiva, 1 de abril de 2021.

asequibles y fácilmente accesibles ayudan a combatir la pobreza infantil y a reducir la brecha entre los niños desfavorecidos y sus compañeros más pudientes.

41. Invertir en sistemas sanitarios sólidos y resilientes y garantizar el acceso a una atención primaria de salud asequible y de calidad es una piedra angular en la lucha contra la pobreza y la desigualdad. Los países deben seguir reforzando sus sistemas nacionales de salud con el objetivo de alcanzar la cobertura sanitaria universal para que todas las personas puedan obtener a lo largo de sus vidas la atención sanitaria que necesiten sin que ello les cause aprietos económicos. Aunque la cobertura ha mejorado en todas las regiones y grupos de ingresos del mundo (el índice de cobertura sanitaria universal pasó de 45 a 66 (sobre 100) entre 2000 y 2017), muchas personas siguen teniendo dificultades para satisfacer sus necesidades sanitarias básicas. La salud mental es fundamental para que las personas puedan llevar una vida productiva, pero a menudo se descuida. Es necesario invertir en recursos humanos en el sector sanitario, ya que el mundo necesita más de 18 millones de trabajadores sanitarios adicionales para 2030, especialmente en los países de ingreso medio-bajo y bajo. Además, las políticas de protección social y salud deben vincularse más estrechamente mediante el fortalecimiento de los sistemas de protección social, en particular estableciendo unos niveles mínimos nacionales de protección social que garanticen la universalidad de los servicios esenciales de atención médica y unos ingresos básicos.

2. Fomentar la seguridad económica y reforzar los sistemas de protección social y los niveles mínimos de cobertura

42. La información de la presente sección procede de diferentes fuentes¹¹. La crisis de la COVID-19 ha puesto al descubierto grandes deficiencias en la cobertura, la extensión y la adecuación de la protección social, pero también ha demostrado fehacientemente que los sistemas de protección social pueden prevenir y combatir la pobreza, el hambre y la desigualdad a lo largo del ciclo vital. En 2020, solo el 46,9 % de la población mundial recibía al menos una prestación de protección social¹², lo que dejaba sin protección a 4.000 millones de personas. También hay importantes desigualdades entre países. En los países de renta alta, el grueso de la población (85,4 %) gozaba de la cobertura efectiva de al menos una prestación de protección social, frente al 13,4 % de la población en los países de bajos ingresos. La brecha es aún mayor en el caso de las personas consideradas vulnerables: en los países de bajos ingresos solo el 7,8 % disfruta de asistencia social.

43. La recuperación de la crisis de la COVID-19 ofrece a los países la posibilidad de aplicar políticas capaces de subsanar las importantes deficiencias de protección social aprovechando las medidas de lucha contra la pandemia a fin de avanzar hacia unos sistemas de protección social universales, adecuados, integrales y sostenibles. Dichos sistemas, que entrañarán unos niveles mínimos de protección social definidos a escala nacional, ofrecerán a las personas a lo largo del ciclo vital unos ingresos básicos y prestaciones por hijos a cargo, maternidad, enfermedad, discapacidad y desempleo, así como pensiones de jubilación. Al mismo tiempo, deben detectar y subsanar deficiencias de cobertura, especialmente en el caso de trabajadores

¹¹ OIT, *Informe mundial sobre la protección social 2020-2022*; OIT, Conferencia Internacional del Trabajo, resolución relativa a la segunda discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social) (ILC.109/Resolución III), aprobada el 19 de junio de 2021; Plataforma de protección social de la OIT, “La respuesta de la protección social a la crisis de la COVID-19” (<https://www.social-protection.org/gimi/ShowWiki.action?id=62&lang=ES>).

¹² Excluidas las prestaciones de asistencia sanitaria y prestaciones por enfermedad. Véase OIT, *Informe mundial sobre la protección social 2020-2022*.

informales, migrantes y cuidadores no remunerados, que son especialmente vulnerables.

44. Para cubrir a todas las poblaciones, independientemente de su situación laboral (empleado, autónomo, desempleado o fuera del mercado de trabajo) y de los tipos y formas de empleo (formal, informal, economía del empleo ocasional, etc.), los sistemas de protección social deben encontrar la combinación adecuada de regímenes contributivos y no contributivos (financiados por impuestos), de modo que todas las personas estén protegidas contra futuras conmociones a lo largo de su ciclo vital¹³. También tienen que ser adaptables para adecuarse a diferentes situaciones y necesidades. Por ejemplo, para mejorar el acceso de los trabajadores informales a los sistemas de protección social hay que adoptar políticas que faciliten el paso a la economía formal, ampliar y mejorar los programas de asistencia social existentes aumentando el nivel de las prestaciones y la cobertura de los trabajadores informales, y reformar los regímenes contributivos de protección social para que den mayor cobertura a los trabajadores informales, incluidos los trabajadores temporeros y eventuales en las zonas rurales.

45. La crisis ha mostrado que, cuando hay voluntad política, los Gobiernos pueden responder con eficacia, eficiencia y rapidez y encontrar margen de maniobra fiscal para ampliar la protección social. Muchos países aumentaron la cobertura de la protección social extendiendo el mecanismo existente a grupos hasta entonces desprotegidos, establecieron nuevas prestaciones, aumentaron su cuantía, modernizaron los procesos administrativos y de prestación utilizando tecnologías digitales y obtuvieron financiación adicional. Muchos países, incluidos países en desarrollo de bajos ingresos, extendieron las prestaciones de protección social a los trabajadores informales. Sin embargo, la práctica totalidad (94,7 %) de las 1.600 medidas de protección social anunciadas en 2020 (en 209 países y territorios) para afrontar la crisis fueron de corta duración. Los países que ya disponían de amplios programas y habían sentado las bases fundamentales de un sistema de protección social (registros sociales, mecanismos adecuados de pago y prestación, y sistemas sólidos de gestión de la información) pudieron responder mejor a la crisis ampliando la cobertura y las prestaciones con mayor rapidez. Ello pone de manifiesto la necesidad de mejorar la preparación y la capacidad de respuesta a las crisis invirtiendo en el fortalecimiento a largo plazo de los sistemas de protección social en tiempos normales, y no solo cuando se produce una crisis.

46. Los Gobiernos deben aprovechar esas medidas de protección social en casos de urgencia para introducir cambios estructurales en los sistemas nacionales de protección social y reducir las deficiencias de cobertura, adecuación y exhaustividad a largo plazo, aumentando gradualmente la cobertura, la adecuación y la puntualidad de las prestaciones de protección social. Las transferencias en efectivo, especialmente los subsidios puntuales, no bastan para mejorar la resiliencia de las personas, por lo que se necesitan medidas complementarias que permitan, por ejemplo, mejorar las aptitudes empresariales y promover el acceso a los mercados y a los servicios financieros.

47. Pocas de las medidas de respuesta a la pandemia han tenido en cuenta el género. Sin embargo, hay pruebas claras de que las medidas de protección social pueden promover el empoderamiento económico de las mujeres, lo que repercute en la salud, la nutrición, la educación y el bienestar general de los hogares, los niños y las sociedades. Es crucial seguir incorporando las perspectivas de género y las opiniones

¹³ Véase OIT, Conferencia Internacional del Trabajo, resolución relativa a la segunda discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social).

de otros grupos desfavorecidos en la concepción y aplicación de los regímenes de protección social para promover la seguridad económica de todas las personas.

3. Afrontar la inseguridad alimentaria y transformar los sistemas agroalimentarios

48. La información de la presente sección procede de diferentes fuentes¹⁴. Los sistemas agroalimentarios deben ser eficientes, inclusivos, resilientes y sostenibles, y proporcionar a todas las personas alimentos nutritivos a un precio asequible. En el informe *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2021* de la FAO, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, el UNICEF, el PMA y la OMS se señalan seis vías de transformación de los sistemas agroalimentarios: integrar las políticas humanitarias, de desarrollo y de consolidación de la paz en las zonas afectadas por conflictos que corran grave riesgo de padecer hambre e inseguridad alimentaria; ampliar la resiliencia climática en los distintos sistemas alimentarios; fortalecer la resiliencia de la población más vulnerable ante las adversidades económicas; intervenir a lo largo de las cadenas de suministro de alimentos para reducir el costo de los alimentos nutritivos; luchar contra la pobreza y las desigualdades estructurales, garantizando que las intervenciones favorezcan a la población pobre y sean inclusivas; y fortalecer los entornos alimentarios y cambiar el comportamiento de los consumidores para promover hábitos alimentarios que tengan efectos positivos.

49. Para transformar los sistemas agroalimentarios, los Gobiernos deben aumentar la inversión en ciencia, tecnología e innovación aplicadas al desarrollo agrícola. Las innovaciones, incluidas las innovaciones digitales, pueden mejorar la productividad, la resiliencia y la sostenibilidad agrícolas y fomentar hábitos de consumo más sostenibles. Para ello es necesario adaptar las tecnologías agrícolas a las condiciones locales y a las necesidades y demandas de los pequeños productores y los agricultores familiares, partir de los sistemas de conocimiento tradicionales e indígenas y aprovecharlos, salvaguardar la sostenibilidad ambiental y social y hacer un uso más eficiente de los recursos naturales. Los agricultores familiares, los pequeños productores y los grupos desfavorecidos y marginados deben participar activamente en la toma de decisiones sobre investigación, desarrollo e innovación como cocreadores de soluciones.

50. Asimismo, una mayor inversión en investigación y desarrollo para mejorar el almacenamiento y la transformación de los alimentos puede ayudar a evitar la pérdida y el desperdicio de alimentos. A escala mundial, de la cosecha a la venta al por menor, alrededor del 14 % de los alimentos producidos se pierden a lo largo de la cadena alimentaria y se calcula que el 17 % de la producción mundial de alimentos se desperdicia, por lo que sigue siendo indispensable concienciar a los consumidores. Para evolucionar hacia unos sistemas agroalimentarios más sostenibles puede recurrirse a la adopción de la agroecología, la agrosilvicultura, la agricultura de conservación, la agricultura climáticamente inteligente y otros métodos innovadores que permitan llevar unas dietas saludables y reducir al mismo tiempo la presión sobre

¹⁴ Fuentes: FAO, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, UNICEF, PMA y OMS, *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2021*; [A/76/227](#); Día Internacional de las Naciones Unidas de Concienciación sobre la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos; Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *Sustainable Development Outlook 2021: from Anguish to Determination*, 2021; FAO, “Fortalecer las políticas sectoriales para mejorar los resultados en materia de seguridad alimentaria y nutrición: comercio”, nota de orientación sobre políticas 9, 2017; FAO, *Marco de protección social de la FAO: promoviendo el desarrollo rural para todos*, Roma, 2017; PMA, *World Food Programme Strategy for Support to Social Protection*, Roma, 2021.

los recursos naturales, la biodiversidad y las emisiones de gases de efecto invernadero.

51. La crisis ha puesto de manifiesto que hay margen para mejorar las sinergias entre la protección social, la agricultura, la seguridad alimentaria y la nutrición. Es necesario trabajar en esos dos frentes para posibilitar un amplio acceso a alimentos suficientes y una dieta saludable durante todo el año, para lo que hay que promover programas específicos de seguridad alimentaria y nutrición prestando asistencia durante los períodos de escasez o proporcionando ayuda alimentaria en especie, entre otros medios. Muchos países redoblaron esfuerzos en este sentido en el marco de sus respuestas de emergencia a la pandemia. Por ejemplo, en América Latina y el Caribe, muchos países adaptaron sus programas de alimentación escolar a la situación y proporcionaron cestas de alimentos directamente a las familias. India se valió de su Sistema Público de Distribución, que ayuda a 800 millones de personas, para ampliar rápidamente la distribución de cereales alimentarios, con lo que el volumen prácticamente se duplicó entre abril y noviembre de 2020. Al mismo tiempo, hay que poner mayor empeño en concebir y aplicar medidas de protección social que tengan en cuenta la seguridad alimentaria y la nutrición. Para ello, entre otras cosas, puede determinarse a qué grupos vulnerables desde el punto de vista nutricional se dirigirán las medidas o calcularse unos montos de transferencias en efectivo que permitan a los beneficiarios obtener una cantidad adecuada de alimentos saludables.

4. Invertir en las zonas rurales centrándose en las infraestructuras básicas, la protección social y la transformación rural inclusiva

52. La información de la presente sección procede de diferentes fuentes¹⁵. Es esencial atajar los efectos de la crisis en las poblaciones rurales y encarar los problemas estructurales que se les plantean a largo plazo para lograr una recuperación más equitativa e inclusiva. Hay que tomar diversos tipos de iniciativas en materia de políticas. En primer lugar, se necesitan con urgencia regímenes de protección social inclusivos y adaptados a las necesidades de las poblaciones rurales. Muchos habitantes de zonas rurales no están cubiertos por los regímenes contributivos de seguro social (asociados al empleo formal), por lo que deberían beneficiarse de un sistema previsible de asistencia social (en efectivo, en vales o en especie) o de prestaciones a tanto alzado según el lugar de residencia en caso de lesión, enfermedad o embarazo, financiadas con las contribuciones a tanto alzado de los residentes rurales o mediante impuestos y el seguro de enfermedad. Para ello es necesario que los Gobiernos inviertan en regímenes de protección social que den cobertura a las poblaciones rurales. Este tipo de asistencia puede contribuir a reducir la dependencia de mecanismos de afrontamiento perjudiciales y a fomentar la inversión en actividades agrícolas.

53. En segundo lugar, para transformar el medio rural y reducir la pobreza es imprescindible fomentar negocios no agrícolas en las zonas rurales. Muchos de esos negocios son informales, por lo que no tienen acceso a las fuentes oficiales de crédito. El acceso al crédito y a los recursos productivos es todo un reto, especialmente para los jóvenes de ambos sexos de las zonas rurales. Hacen falta herramientas innovadoras que permitan obtener subvenciones y préstamos a bajo interés mediante sistemas locales de microcrédito y otros mecanismos (como las deducciones fiscales para empresas de carácter más formal) a fin de ayudar a esas empresas durante la crisis y posteriormente y promover su formalización.

¹⁵ Fuente: OIT y FAO, *Extender la protección social a las poblaciones rurales: Perspectivas para un enfoque común de la FAO y la OIT*, Ginebra, 2021.

54. En tercer lugar, las políticas deben abordar múltiples dimensiones de la seguridad alimentaria en las zonas rurales. Las intervenciones deben ayudar a los hogares rurales a adoptar unas dietas más nutritivas y diversificadas y a estimular la producción y la comercialización locales de esos productos. Asimismo, un enfoque territorial de mejora de la seguridad alimentaria consistiría en promover sistemas agroalimentarios locales y regionales más consistentes mediante el fomento de unas cadenas de suministro más cortas y el fortalecimiento de las relaciones entre el medio rural y el urbano a fin de ayudar a los pequeños agricultores a acceder a los mercados y permitir que las poblaciones urbanas tengan unas dietas más diversificadas y nutritivas.

55. En cuarto lugar, hay que fomentar el desarrollo agrícola y reforzar la resiliencia y la adaptabilidad de los pequeños productores y los agricultores familiares mediante estrategias multisectoriales adaptadas al contexto. Esas estrategias comprenderán, entre otros, los siguientes aspectos: reforzar los servicios e instituciones de asesoramiento rural para ayudar a los pequeños productores (entre otras cosas, alentando a los pequeños productores y agricultores familiares a aumentar y diversificar la producción, mejorar la calidad y fijar precios rentables); promover una reforma justa, sostenible e inclusiva de las disposiciones que regulan la tenencia de la tierra; adoptar medidas que permitan reducir al mínimo y mitigar los riesgos; ayudar a rehabilitar y construir activos comunitarios (pequeñas infraestructuras de acceso al mercado, como almacenes y secaderos); animar a los pequeños productores y a los agricultores familiares a agruparse en organizaciones y cooperativas para poder vender sus productos a mejores precios; y fomentar el desarrollo de la cadena de valor gestionando las cosechas, procesando los alimentos y facilitando la comercialización, lo que comprende el acceso a los mercados, el fortalecimiento de los vínculos entre los pequeños productores y los agricultores familiares y la agroindustria, y la promoción de las economías sociales y solidarias como modelos de desarrollo económico. Los marcos normativos y las intervenciones deben concebirse de manera que aborden los múltiples efectos de la pandemia en los agricultores familiares y promuevan su inclusión como actores clave en las estrategias de recuperación a medio plazo. Las políticas deben tener en cuenta el género, ya que las mujeres afrontan barreras estructurales y normativas como productoras y consumidoras de alimentos. Hace falta adoptar nuevas medidas para que las mujeres tengan los mismos derechos de propiedad y explotación de la tierra y de acceso al crédito, a los servicios de extensión y a los ingresos a fin de aumentar los recursos que controlan y su capacidad de decisión en el hogar.

56. Por último, invertir en infraestructuras de conectividad puede ayudar a revitalizar las economías rurales y a reducir la pobreza. Las conexiones viales pueden mejorar el acceso a los mercados y a las instalaciones sanitarias y educativas. Las autoridades públicas desempeñan una función esencial a la hora de cerrar la brecha digital entre las zonas rurales y urbanas, para lo que, entre otras cosas, pueden promover planes nacionales de banda ancha, entornos reglamentarios propicios y la adquisición de competencias digitales. En futuras labores de electrificación será necesario abordar los problemas de acceso a las poblaciones desatendidas, como las que están desplazadas o viven en comunidades remotas.

5. Subsanan las deficiencias de financiación

57. La información de la presente sección procede de diferentes fuentes¹⁶. Las brechas de cobertura se deben en gran medida a una importante falta de inversión

¹⁶ Fuentes: OIT, *Informe mundial sobre la protección social 2020-2022*; Banco Mundial, *Financiamiento de alto rendimiento para alcanzar la cobertura universal de la salud: Impulsar un crecimiento sostenible e inclusivo en el siglo XXI*, Washington D. C., 2019; FMI, “Una

en los sistemas de protección social. Globalmente, los países dedican a la protección social (excluida la sanidad) una media del 12,9 % de su PIB a fin de garantizar los ingresos de una persona a lo largo del ciclo vital, incluidas las prestaciones por hijos, maternidad, enfermedad, discapacidad, desempleo y pensión de jubilación. Sin embargo, hay importantes variaciones entre países. Los países de renta alta destinan por término medio el 16,4 % del PIB, es decir, el doble que los países de renta media-alta (que destinan el 8 %), seis veces más que los países de ingreso medio-bajo (2,5 %) y 15 veces más que los países de renta baja (1,1 %). Teniendo en cuenta las diferencias de PIB, el total de recursos financieros dedicados a la protección social varía aún más que los porcentajes de PIB.

58. La financiación para establecer unos niveles mínimos de protección social ha disminuido aproximadamente un 30 % desde que estalló la crisis de la COVID-19 debido a las disminuciones de los ingresos nacionales asociadas a las caídas del PIB y al consiguiente aumento de las necesidades de servicios sanitarios y de apoyo a los ingresos. Según las últimas estimaciones de la OIT, que tienen en cuenta los efectos de la crisis de la COVID-19, para establecer un nivel mínimo nacional de protección social, los países de ingreso medio-bajo tendrían que invertir 362.900 millones de dólares más y los países de renta media-alta otros 750.800 millones de dólares al año, lo que equivale al 5,1 % y al 3,1 % del PIB respectivamente. Los países de renta baja deberían invertir 77.900 millones de dólares más (el 15,9 % de su PIB) para subsanar el déficit anual de financiación de la protección social.

59. Aunque se ha avanzado en el acceso a la asistencia sanitaria (casi dos tercios de la población mundial tienen algún régimen de protección), hace falta invertir más para superar los problemas que todavía quedan, como los elevados desembolsos directos de los usuarios, la distancia física a los centros sanitarios y las deficiencias en la gama y la calidad de los servicios. En la actualidad, dos tercios de la población mundial están cubiertos por algún tipo de régimen de asistencia sanitaria. Antes de que empezara la pandemia, el Banco Mundial estimaba que el déficit de financiación para lograr la cobertura sanitaria universal en los 54 países más pobres (en los que viven 1.500 millones de personas) sería de aproximadamente 176.000 millones de dólares anuales a finales de 2030.

60. La pandemia de COVID-19 también ha agudizado la falta de financiación para lograr el acceso universal a la educación¹⁷. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), para cumplir el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4, los países de ingreso bajo y medio-bajo tendrían que destinar 148.000 millones de dólares más al año hasta 2030. Los costes adicionales derivados del cierre de escuelas a causa de la COVID-19 podrían acrecentar el déficit de financiación en un tercio, hasta los 200.000 millones de dólares anuales. Si se invirtiera ahora en programas de recuperación y reinscripción se podría reducir ese coste adicional en un 75 %, pero muchos países no están actuando. Se estima que el 65 % de los países de ingreso bajo y medio-bajo y el 35 %

estrategia para la participación del FMI en el gasto social”, junio de 2019; Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2021*; Call for reactions: proposal for a global fund for social protection, 15 December 2020 (www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/Pages/global-fund-social-protection.aspx); Naciones Unidas, “Soluciones a problemas de liquidez y deuda para invertir en los Objetivos de Desarrollo Sostenible: es el momento de actuar”, resumen de políticas, marzo de 2021; Naciones Unidas, “Deuda y COVID-19: una respuesta global solidaria”, 17 de abril de 2020; OCDE: www.oecd.org/tax/international-community-strikes-a-ground-breaking-tax-deal-for-the-digital-age.htm.

¹⁷ Véase: <https://es.unesco.org/news/unesco-advierte-que-deficit-financiacion-alcanzar-ods4-paises-mas-pobres-podria-aumentar-200000>.

de los países de ingreso alto y medio-alto han reducido la financiación de la educación desde el inicio de la pandemia.

61. Para cerrar las brechas de financiación y crear un margen fiscal que permita preservar los avances en desarrollo y posibilite una recuperación más inclusiva y resiliente, es necesario trabajar de la mano en los planos nacional e internacional. Los Gobiernos deben mantener el gasto social y financiar adecuadamente la sanidad, la educación y la protección social. A nivel nacional, los Gobiernos de algunos países están estudiando formas de reorganizar las prioridades del gasto público aumentando las asignaciones destinadas a los sectores sociales. Los Gobiernos también deberían poner mayor empeño en luchar a escala nacional contra la elusión y la evasión fiscales, que ocasionan importantes pérdidas de ingresos públicos, en varios frentes: fomentando el cumplimiento de las normas, introduciendo cambios en la política fiscal (por ejemplo, eliminando resquicios) y reforzando los mecanismos de aplicación. Las reformas fiscales progresivas pueden ser de gran ayuda para subsanar los déficits de financiación. Para muchos países en desarrollo, ello implica dejar de depender de los impuestos indirectos (como los impuestos sobre las ventas y el valor agregado), que tienden a ser más regresivos, para fiscalizar directamente la renta y el patrimonio. También implica subir los impuestos sobre el valor agregado de los artículos de lujo. Las cotizaciones a la seguridad social son cruciales para cubrir el déficit de financiación de los sistemas de protección social de forma que se cumpla el principio de solidaridad.

62. El principio de solidaridad debe prevalecer no solo a escala nacional, sino también en el plano internacional. Muchos países de bajos ingresos, cuyos presupuestos nacionales están bajo presión, no podrán subsanar esos déficits de financiación exclusivamente con recursos nacionales. Para aprovechar el sistema de financiación internacional hay que aplicar un enfoque múltiple.

63. En 2020 muchos países aumentaron sustancialmente los fondos destinados a la asistencia oficial para el desarrollo (AOD), lo que supuso un incremento neto del 7 % en términos reales respecto de 2019. Para propiciar una recuperación mundial inclusiva, es de suma importancia seguir dando prioridad a la AOD (en vez de sucumbir a la presión fiscal a nivel nacional para que se reduzca). Los fondos dedicados a respaldar el establecimiento de unos niveles nacionales mínimos de protección social en todo el mundo entrañan la propuesta de crear un fondo mundial de protección social. Para atender las necesidades de financiación de los países es necesario ofrecer más fondos en condiciones favorables, una preocupación que está detrás de propuestas como el Fondo para Aliviar la Economía COVID-19 y el Mecanismo de Liquidez y Sostenibilidad. En agosto de 2021, el FMI aprobó la emisión de 650.000 millones de dólares en nuevos derechos especiales de giro, que complementarán las reservas internacionales de los países miembros. Se está debatiendo la posibilidad de canalizar los derechos especiales de giro (tanto los de nueva emisión como las reservas existentes no utilizadas) de los países con fuertes posiciones de reserva exterior a los países más necesitados. Algunos países han intensificado la cooperación internacional en materia fiscal para luchar contra la elusión y la evasión de impuestos, por ejemplo impidiendo que las empresas multinacionales evadan impuestos por erosión de la base imponible y traslado de beneficios. La aplicación del acuerdo de octubre de 2021 para imponer un tipo mínimo del 15 % en el impuesto de sociedades de todos los países será un paso importante en esa dirección. Contar con unos mecanismos más justos y eficientes de resolución de crisis de deuda y con unos procedimientos más responsables de obtención y concesión de créditos también ayudará a los países de bajos ingresos a generar mayor margen de maniobra fiscal. Aunque la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda acordada en abril de 2020 por el Grupo de los 20 (G20) y el posterior Marco Común para el Tratamiento de la Deuda más allá de la Iniciativa de

Suspensión del Servicio de la Deuda son pasos en la dirección correcta, debe hacerse más para promover el alivio de la deuda. Podrían adoptarse otras medidas, como estudiar maneras de aliviar al sector público utilizando el Marco Común del G20, aplicar iniciativas de canje y recompra de deuda por medidas climáticas, utilizar instrumentos de deuda contingente y establecer una autoridad independiente para supervisar un mecanismo multilateral de reestructuración de la deuda.

V. Conclusiones y recomendaciones en materia de políticas

64. La pandemia de COVID-19 ha revertido avances recientes en la reducción de la pobreza y el hambre, lo que ha agudizado desigualdades preexistentes y las vulnerabilidades de muchas poblaciones marginadas y desfavorecidas. Cuando quedan menos de diez años para cumplir la Agenda 2030, este es el mayor retroceso en la consecución del desarrollo sostenible para todos. La recuperación de la COVID-19 ofrece la oportunidad de crear marcos integrados de políticas a largo plazo para cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que deberían servir para reducir al mismo tiempo la pobreza, el hambre y las desigualdades, mejorar las capacidades y el bienestar de las personas y garantizar a todos unos medios de vida sostenibles. Esas estrategias de recuperación deben basarse en un análisis multidimensional de la pobreza y el hambre.

A la luz de lo expuesto, se alienta a los Estados Miembros a:

a) Elaborar planes de recuperación a largo plazo que tengan en cuenta los riesgos, se orienten a la prevención y mejoren las capacidades y el bienestar de las personas mediante la inversión en servicios e infraestructuras sociales, como las infraestructuras escolares básicas, la interconectividad y los servicios de atención sanitaria, el agua potable y el saneamiento, la vivienda asequible, la garantía de un empleo decente, una cobertura adecuada de protección social y un Internet fiable y asequible. La prestación de servicios debe orientarse a lograr progresivamente el acceso universal y prestar especial atención a las necesidades de los grupos y comunidades vulnerables y desfavorecidos;

b) Afrontar las múltiples causas de la pobreza, el hambre y la desigualdad, creando oportunidades de trabajo decente y generación de ingresos, para lo que, entre otras cosas, se recurrirá a la contratación pública y a otros programas que respalden la producción local y las compras a pequeños productores y agricultores familiares; fomentando la resiliencia; mejorando la coherencia entre las políticas de protección social y las políticas agrícolas; promoviendo la inclusión digital y financiera; garantizando la igualdad de oportunidades y el acceso a una dieta saludable, una educación de calidad y medios de aprendizaje permanente (incluidos el desarrollo de aptitudes y la formación profesional); luchando contra la discriminación; empoderando a las personas y facilitando la inclusión social y la participación de las personas desfavorecidas y marginadas; primando la inversión en educación, nutrición y atención de la primera infancia para acabar con la pobreza intergeneracional;

c) Agilizar la creación de unos sistemas universales de protección social adecuados, integrales, sostenibles y adaptados a los países, que ofrezcan unos niveles mínimos de protección social definidos a escala nacional capaces de aportar a todas las personas por lo menos una seguridad social básica y que se ocupen de las vulnerabilidades a lo largo de toda la vida, que mejoren la seguridad alimentaria, los resultados en materia de nutrición y la cobertura sanitaria universal y que aumenten la resiliencia a conmociones y factores de tensión. La protección social solo podrá universalizarse si los planes correspondientes están también concebidos para satisfacer las necesidades de los

más vulnerables mediante una combinación adecuada de regímenes contributivos y no contributivos que cubran a toda la población, incluidos los niños, las mujeres, los agricultores de subsistencia, los trabajadores informales u otros grupos no cubiertos o cubiertos inadecuadamente y, al mismo tiempo, permitan el paso al sector formal de las empresas y los trabajadores de la economía informal;

d) Fortalecer los sistemas agroalimentarios para que sean más eficientes, inclusivos, resilientes y sostenibles y proporcionen dietas saludables para acabar con el hambre y mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición utilizando estrategias nacionales para la transformación inclusiva de los sistemas agroalimentarios, incluidas las dimanas de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre los Sistemas Alimentarios; invirtiendo en ciencia, tecnología e innovación para aumentar la productividad agrícola, la resiliencia y la sostenibilidad y reducir el riesgo de desastres; reforzando la coherencia de las políticas y la coordinación entre los ministerios responsables de la protección social, la agricultura, la seguridad alimentaria y la nutrición; y estableciendo programas multidimensionales de resiliencia y reducción del riesgo de desastres impulsados por las comunidades en zonas afectadas por conflictos y expuestas a conmociones;

e) Corregir los efectos de la COVID-19 y abordar los problemas estructurales a largo plazo que se plantean las poblaciones rurales, establecer sistemas de protección social universales, inclusivos y adaptados a las poblaciones rurales; fomentar la creación de empresas rurales no agrícolas; abordar las múltiples dimensiones de la inseguridad alimentaria en las zonas rurales; invertir en el desarrollo agrícola y establecer políticas multisectoriales y planes de acción nacionales que refuercen la resiliencia y la adaptabilidad de los pequeños productores y los agricultores familiares;

f) Subsana los déficits de financiación del acceso universal a la protección social y los servicios esenciales, reordenar las prioridades de gasto público; luchar contra la elusión y la evasión de impuestos en el plano nacional; y propugnar unas reformas fiscales progresivas. La comunidad internacional y los asociados para el desarrollo deben reforzar la cooperación multinacional; cumplir sus compromisos de AOD; movilizar recursos para una recuperación inclusiva, en particular mediante un fondo mundial de protección social; aumentar la financiación en condiciones favorables; hacer uso de los derechos especiales de giro; ampliar la cooperación internacional en materia fiscal; y buscar mecanismos justos y eficaces para resolver crisis de deuda.