



# Asamblea General

Distr. general  
20 de julio de 2007  
Español  
Original: inglés

---

## Sexagésimo cuarto período de sesiones

Tema 63 a) del programa provisional\*

### **Desarrollo social: aplicación de los resultados de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y del vigésimo cuarto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General**

## **Informe sobre la situación social en el mundo 2009**

### **Sinopsis**

#### **I. Introducción**

1. Pese al considerable avance en la reducción de los niveles generales de pobreza absoluta, en general, el mundo no lleva camino de alcanzar la meta fijada en los Objetivos de Desarrollo del Milenio de reducir los niveles de pobreza extrema a la mitad para el año 2015. Según el Banco Mundial, el número de personas que subsisten con menos de 1,25 dólares diarios en los países en desarrollo descendió de 1.900 a 1.400 millones entre 1981 y 2005, conforme a la paridad del poder adquisitivo de este último año. Las mejoras en el índice general de pobreza están determinadas en gran medida por el crecimiento. Los países o las regiones que han experimentado un marcado crecimiento durante las últimas dos décadas han logrado reducir los niveles de pobreza, especialmente en las áreas urbanas. Este es el caso de países como China o la India. La tendencia descendente de los datos globales sobre la pobreza se debe en gran parte a los buenos resultados de estos países. No obstante, no todos los países y regiones han registrado un avance tan notable. El número absoluto de pobres ha aumentado en varios países del África Subsahariana, América Latina, el Oriente Medio y el África Septentrional, así como en Asia Central.

2. A la vista de estas tendencias, cabe preguntarse si las iniciativas mundiales para reducir la pobreza constituyen un éxito o un fracaso. Mientras que China y la India se encuentran en el primer caso, no se puede decir lo mismo de muchos países en desarrollo, en especial de los menos adelantados, donde el crecimiento no se ha plasmado en una reducción de la pobreza y la productividad agrícola ha seguido siendo baja.

---

\* A/64/150.



3. La situación de inestabilidad financiera y económica que vive actualmente el mundo, la peor desde la Gran Depresión de los años 1930, amenaza con frenar el moderado avance logrado hasta la fecha. El hecho de que esta crisis económica y financiera se haya producido tras las acusadas subidas del precio de los alimentos y la energía registradas en los años 2007 y 2008 ha agravado sus secuelas para muchos países en desarrollo y para las personas pobres de todo el mundo. Según cálculos del Banco Mundial, entre 130 y 155 millones de personas se sumieron en la pobreza tan solo en 2008 debido al aumento en el precio de los alimentos y el combustible. Las Naciones Unidas alertan de que entre 73 y 103 millones de personas más seguirán siendo pobres o pasarán a serlo en 2009 como resultado de la ralentización de la economía mundial (véase E/2009/73)<sup>1</sup>. Además, el Programa Mundial de Alimentos calcula que el número de los que padecen hambre en el mundo de forma crónica superará la cuota de los 1.000 millones en 2009. De acuerdo con las previsiones de la Organización Internacional del Trabajo, en 2009 habrá 50 millones adicionales de desempleados respecto a los datos de 2007. Muchas de estas personas se encuentran al margen de los sistemas de protección social y del mercado crediticio de manera desproporcionada, por lo que están menos preparados para facilitar su acceso al consumo cuando se enfrentan a perturbaciones de semejante magnitud. Como resultado, aproximadamente la mitad del progreso realizado en todo el mundo en la reducción de la pobreza durante los últimos 10 años se habrá esfumado por completo en los años 2008 y 2009.

4. El Fondo Monetario Internacional prevé actualmente que los países de bajos ingresos experimentarán un deterioro en su balanza de pagos debido a la disminución de la demanda de sus exportaciones, así como a la reducción del flujo de inversión extranjera directa y remesas financieras. Las crisis presupuestarias nacionales posiblemente fuercen a los países a reducir el gasto social precisamente cuando más apremia la necesidad. Como resultado, posiblemente aumentarán la desigualdad y la pobreza. Las repercusiones de la crisis y los recortes del gasto público afectarán de una forma desmedida a los sectores de la población de ingresos más bajos, lo que los condenará a la pobreza en ciertos casos y agravará aún más la situación de quienes ya son pobres.

5. Ante este panorama desolador, merece la pena recordar que en la Cumbre del Milenio, celebrada en Nueva York en el año 2000, los dirigentes mundiales se comprometieron a no escatimar “esfuerzos para liberar a nuestros semejantes, hombres, mujeres y niños, de las condiciones abyectas y deshumanizadoras de la pobreza extrema, a la que en la actualidad están sometidos más de 1.000 millones de seres humanos”. Para lograr este objetivo, los dirigentes decidieron además alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), plasmados en la Declaración del Milenio, el primero de los cuales es reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de habitantes del planeta cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día y el de las personas que padezcan hambre.

6. Resulta evidente que la presente crisis mundial está revocando el progreso alcanzado hasta el momento en relación con los objetivos de desarrollo acordados en el ámbito internacional, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y que estas circunstancias probablemente frenarán o anularán por completo la reducción de los niveles de pobreza registrada entre 1981 y 2005. En ciertos casos, los avances

---

<sup>1</sup> Situación y perspectivas de la economía mundial a mediados de 2009. Consejo Económico y Social, período de sesiones sustantivo, Ginebra, 6 a 31 de julio de 2009.

conseguidos en el resto de los ODM también podrían experimentar un retroceso. Para acabar de complicar la situación, también es probable que se debilite la corriente de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) desde los países industrializados a los países en desarrollo. Las iniciativas de alivio de la deuda posiblemente se ralentizarán igualmente, pese a las promesas hechas por los dirigentes del Grupo de los 20 en la reunión celebrada en Londres en abril de 2009 de recuperar el crecimiento y los puestos de trabajo en todos los países, incluidos los más pobres y los mercados emergentes.

7. Por tanto, muchos hogares se enfrentan ahora a una larga serie de problemas básicos que abarca desde la falta de los ingresos adecuados para cubrir las necesidades primarias del consumo doméstico, tales como la alimentación o el alojamiento, hasta la incapacidad de pagar la escolarización de los niños. En muchos de estos hogares, la situación es prácticamente insostenible en el aspecto médico y financiero, ya que han perdido la cobertura de los planes de seguro sanitario ofrecidos por las empresas. Por tanto, si no se les hace frente, las crisis de este tipo encierran el potencial de sumir a los pobres y sus familias en una prolongada espiral de pobreza intergeneracional, a medida que vayan consumiendo los recursos del hogar. Estas crisis también merman las posibilidades de crecimiento en el futuro, al debilitar la base de recursos humanos de los países debido a una inversión insuficiente en la escolarización, la nutrición y la atención sanitaria de los niños.

8. Esta sinopsis se inicia con el análisis de las tendencias de pobreza mundial y regional a lo largo del período comprendido entre 1981 y 2005 (sección II)<sup>2</sup>, y continúa con una descripción de las medidas macroeconómicas y su efecto sobre el crecimiento y la reducción de la pobreza (sección III), seguida de un examen de ciertos reglamentos laborales y otras disposiciones sociales, así como de su eficacia para combatir esta lacra (sección IV). Por último, en la sección final se propone una serie de recomendaciones en cuanto a las medidas para luchar contra la pobreza (sección V).

## **II. Avances en la reducción de la pobreza en el período comprendido entre 1981 y 2005**

9. El arraigo y la gravedad de la pobreza extrema se han reducido considerablemente durante los últimos 20 años en el mundo en desarrollo. El número de personas que vivían con menos de 1,25 dólares al día disminuyó desde el máximo de 1.900 millones registrado en 1981 a un mínimo de 1.400 millones en 2005. En términos relativos, el porcentaje de personas que viven en la pobreza extrema descendió del 39,8% al 28,2% durante ese período.

---

<sup>2</sup> La sección II se basa en la serie revisada de datos sobre los niveles de pobreza por país publicados por el Banco Mundial en agosto de 2008, a partir de las conclusiones del Programa de Comparación Internacional de 2005. Estos datos se encuentran disponibles en PovcalNet, un recurso de investigación interactivo en línea que se puede utilizar para reproducir los cálculos sobre la pobreza del Banco y probar tesis alternativas, por ejemplo, respecto al umbral de pobreza o las agrupaciones por países. A pesar de las críticas, el enfoque del Banco Mundial sigue siendo muy influyente, y ofrece la referencia predominante en los debates sobre el alcance y las tendencias de la pobreza en el mundo, así como en el sistema de las Naciones Unidas. Por tanto, la exactitud de los conocimientos y los temas tratados seguirá dependiendo en gran medida de la precisión de los cálculos relativos a la pobreza elaborados por el Banco Mundial.

10. La cifra total de personas sumadas en la pobreza extrema se redujo, pese al crecimiento continuado de la población mundial. A pesar de este incremento sostenido de la población mundial y de la de las regiones menos adelantadas, la cifra total de personas que vivían por debajo del umbral de la pobreza siguió una tendencia descendente a lo largo del período comprendido entre 1981 y 2005.

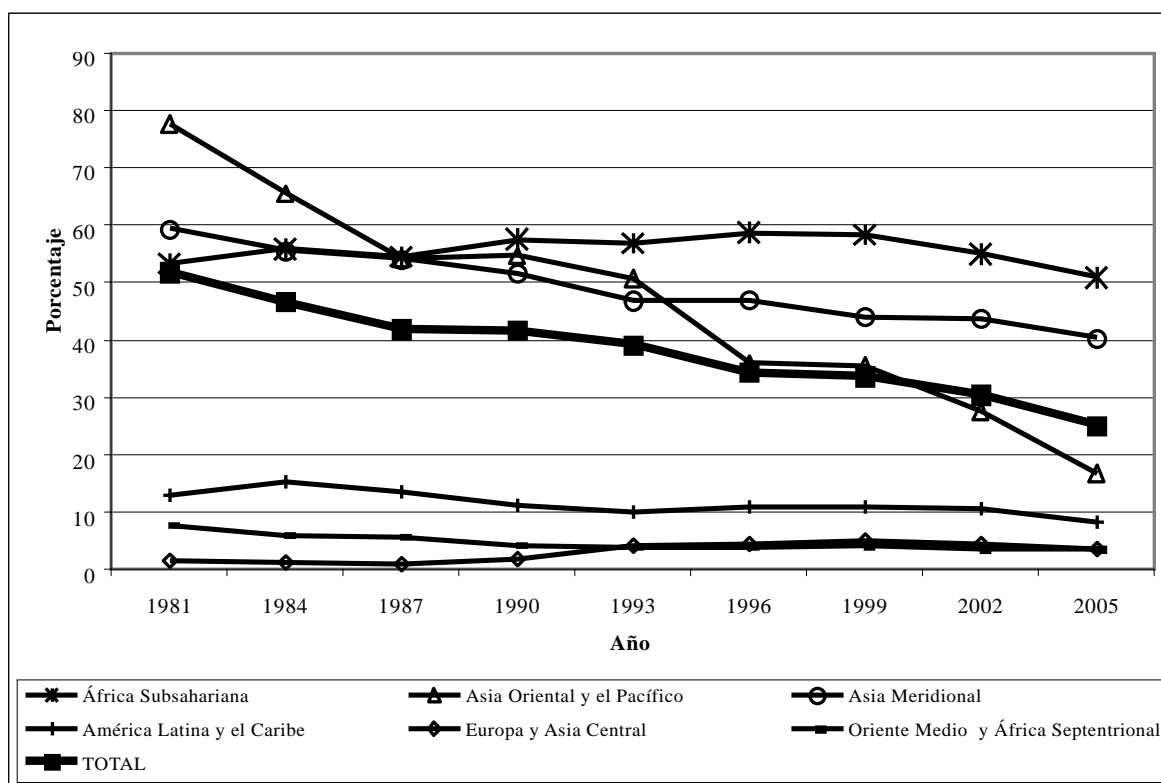
11. El número de personas que vivía con menos de 1,25 dólares diarios decreció al ritmo más rápido entre 1999 y 2005. Como se muestra en el gráfico 1 a), la pobreza disminuyó en todas las regiones durante el período mencionado, a excepción de Europa Oriental y Asia Central, donde el porcentaje de personas que subsistían con menos de 1,25 dólares al día ascendió del 1,7% al 3,7% durante el mismo intervalo. Sin embargo, los índices de pobreza siguen siendo muy elevados en el África Subsahariana y en Asia Occidental. Por consiguiente, la distribución de los pobres en el interior de las regiones y entre las regiones ha experimentado cambios.

12. Mientras que en 1981 el 57% de quienes vivían en la pobreza extrema eran habitantes de Asia Oriental y el Pacífico, los países de la zona solo acogían a un 23% del total en 2005. Por el contrario, la proporción de personas extremadamente pobres aumentó en Asia Meridional del 29% en 1981 al 43% en 2005, y creció más del doble (del 11% al 28%) en el África Subsahariana entre los mismos años (gráfico 1 b)).

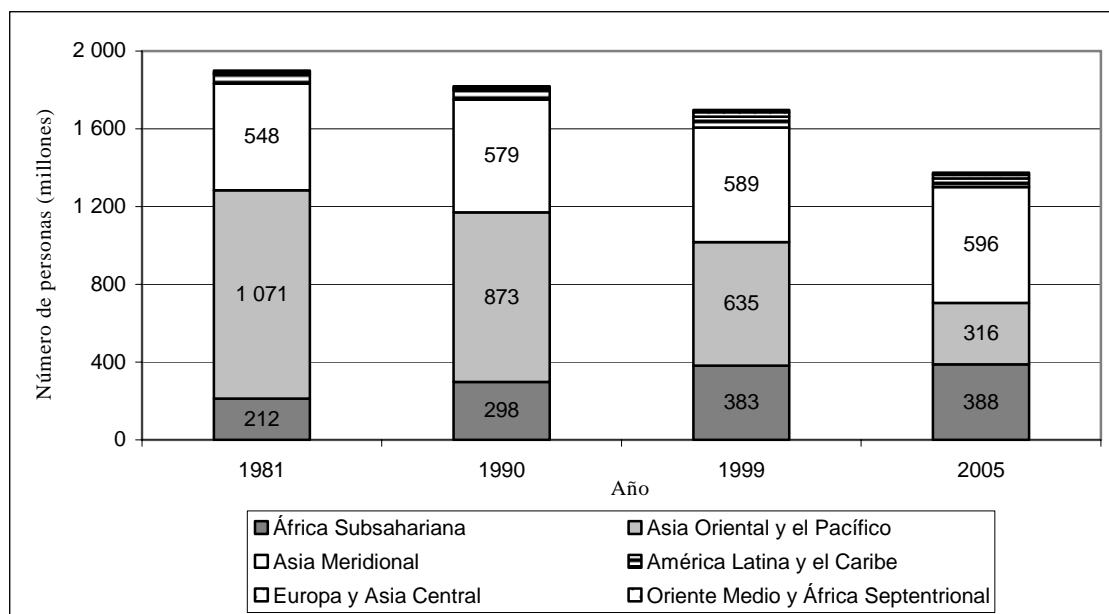
Gráfico 1

### Tendencias mundiales y regionales de la pobreza extrema

#### a) Porcentaje de la población que vive con menos de 1,25 dólares al día por región (1981-2005)



## b) Número de personas que vive con menos de 1,25 dólares al día por región



13. El panorama cambiante de la distribución de la pobreza por regiones refleja también grandes transformaciones en el rendimiento económico. Estas dinámicas de la pobreza y de la población se han producido en el marco de la expansión económica mundial, que, en general, no solo ha dado lugar al aumento de la renta per cápita en los países desarrollados y en desarrollo, sino también a una mayor diferenciación entre los ingresos de los países ricos y pobres.

14. Desde la década de 1960, el producto interno bruto (PIB) de los países de ingresos bajos creció a una media anual del 4,1%, mientras que el porcentaje anual correspondiente a los países de ingresos medios y elevados era del 4,2% y el 3,2%, respectivamente<sup>3</sup>. El peso del fuerte crecimiento económico en Asia Oriental (especialmente, en China) en el espectacular descenso de la pobreza plantea escasas dudas. África también ha experimentado un crecimiento económico considerable durante los últimos años: la tasa de crecimiento real del PIB se mantuvo a un promedio del 5,8% en 2007, a partir de un 5,7% en 2006, un 5,3% en 2005 y un 5,2% en 2004<sup>4</sup>. El vigoroso ritmo del crecimiento económico durante la primera parte de la década despertó grandes esperanzas en cuanto a la reducción de los niveles de pobreza extrema, que se han visto frustradas por la actual crisis económica.

15. Respecto al objetivo de reducir la pobreza a la mitad para el año 2015, la región de Asia Oriental y el Pacífico es la única que ya ha alcanzado el Objetivo de Desarrollo del Milenio. Entre las regiones que progresaban adecuadamente hacia esta meta antes de que estallara la crisis figuraban Europa Oriental y Asia Central,

<sup>3</sup> La pobreza en la región del Oriente Medio y el África Septentrional, 2004. Informe por sectores del Banco Mundial, 2004.

<sup>4</sup> *Economic Report on Africa 2008. Africa and the Monterrey Consensus: Tracking performance and progress*, Addis Abeba, Comisión Económica para África, 2008.

América Latina y el Caribe, así como el Oriente Medio y el África Septentrional. Por el contrario, la capacidad para reducir a la mitad la pobreza sigue siendo motivo de profunda preocupación en Asia Meridional y el África Subsahariana.

16. Frente a las observadas en los países en desarrollo, las tendencias relativas a la pobreza en la Unión Europea y otros países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) revelan cambios moderados en los datos globales relativos a la pobreza a largo plazo. No obstante, los niveles de pobreza se han elevado en fechas recientes.

17. Dado que el umbral de la pobreza se ha fijado en el 60% de la renta media del país, en 2006 su amenaza se cernía sobre 72 millones de ciudadanos de la Unión Europea (un 16%). Según cálculos de 2001, más de la mitad de los hogares de bajos ingresos de la Unión Europea estaban expuestos a esta situación de forma persistente. La vivienda de una quinta parte de los europeos no reúne las condiciones mínimas de calidad, y el 10% de la población vive en hogares donde nadie trabaja<sup>5</sup>. Los desempleados muestran especial propensión a la pobreza, un riesgo que también afecta cada vez más a las personas con trabajo.

18. Aunque, por lo general, los niveles de pobreza son bajos en los países de la OCDE, se ha modificado la estructura del fenómeno, que amenaza con mayor intensidad a ciertos grupos. A lo largo de los últimos 20 años, su incidencia es mayor entre las familias con hijos, las familias uniparentales y los jóvenes de los países de la OCDE. En 2005, la tasa de pobreza de niños y jóvenes superaba la media en un 25%, mientras que en 1985 estaba próxima a esta referencia en el caso de los primeros, y por debajo en el caso de los segundos. Los índices de pobreza triplican la media en los hogares con hijos, mientras que en el caso de los hogares uniparentales superan el 40% en la tercera parte de los países de la OCDE. Por el contrario, la pobreza se ha reducido entre las personas mayores como resultado de las prestaciones públicas en efectivo y el régimen tributario de estos hogares<sup>6</sup>.

#### Recuadro

##### **El umbral de la pobreza de 1 dólar al día establecido por el Banco Mundial**

El umbral de la pobreza de 1 dólar al día establecido por el Banco Mundial es la medida de la pobreza más ampliamente utilizada. Su propósito es comparar los niveles y las tendencias de la pobreza a lo largo del tiempo y entre los países utilizando como referencia un criterio común. Cabe preguntarse si cumple este objetivo de forma eficaz.

El umbral de la pobreza de 1 dólar al día se crea a partir del factor de conversión de la paridad del poder adquisitivo creado por el Proyecto de Comparación Internacional (ICP), utilizado por primera vez para calcular el llamado umbral de la pobreza de un grupo de países sobre el que el Proyecto facilitaba información. Posteriormente, esta referencia común se convirtió a las monedas nacionales para calcular la incidencia de la pobreza mediante los datos relativos a la distribución nacional. Los cálculos llevados a cabo por el proyecto se articulan en tres rondas:

<sup>5</sup> Modernizar la protección social en aras de una mayor justicia social y una cohesión económica reforzada: promover la inclusión activa de las personas más alejadas del mercado laboral, documento de la Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 2007.

<sup>6</sup> Growing Unequal? Income distribution and poverty in OECD countries, OCDE, París, 2008.

1) en 1985, cuando el Proyecto de Comparación Internacional comprendía 22 países, la referencia para el umbral de pobreza se fijó en 1 dólar por persona al día; 2) entre 2000 y 2001 se revisaron los cálculos utilizando el factor de conversión de la paridad del poder adquisitivo correspondiente a la ronda del Proyecto de Comparación Internacional de 1993, lo que situó el umbral de la pobreza en 1,08 dólares por persona al día, y 3) los nuevos cálculos según la paridad del poder adquisitivo correspondiente a la ronda del Proyecto de Comparación Internacional de 2005 elevan el umbral de pobreza a 1,25 dólares diarios por persona. Cada ronda sucesiva implica un nuevo cálculo de la incidencia de la pobreza. Según los resultados de la más reciente, 1.400 millones de personas se encontraban por debajo del umbral internacional de la pobreza en 2005, lo que suponía un incremento de 500 millones respecto al cálculo anterior.

Estas cifras han recibido amplia difusión, aun a pesar de sus muchas limitaciones. Centrando la atención en la última ronda, hay una serie de problemas, nuevos o ya existentes, que se prestan a la crítica.

El principal se refiere al valor intrínseco del umbral de pobreza como representación fidedigna de la pobreza. Existen indicios de que el umbral de pobreza no plasma en toda su magnitud el alcance real del fenómeno. En la nueva ronda, el umbral de la pobreza vigente del Banco Mundial, establecido en 1,25 dólares por persona al día, se basa en el promedio del umbral de pobreza correspondiente a los 15 países más pobres. De forma alternativa, el Banco Asiático de Desarrollo ha optado por basar sus cálculos en el umbral de pobreza del país que representa la mediana de la muestra, lo que arroja resultados considerablemente superiores en cuanto al número de personas pobres en países como la India. Además, el nuevo umbral de la pobreza del Banco Mundial no tiene en cuenta la tasa de inflación de los Estados Unidos. En caso contrario, la referencia original (1,08 dólares) hubiera pasado a ser de 1,45 dólares en 2005, con las consiguientes implicaciones para las correspondientes previsiones del número de pobres y, por tanto, para la consecución del objetivo establecido en este ámbito para 2015 en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

La prevalencia de la pobreza sería mayor si se hubieran tenido en cuenta otros aspectos ligados a la precariedad económica, además de los ingresos. Estas consideraciones plantean graves dudas sobre la utilidad de los enfoques de reducción de la pobreza centrados en su definición conforme al criterio de la renta diaria en dólares. Se debería adoptar un enfoque más amplio en relación con el suministro de los servicios sociales esenciales, como la atención sanitaria básica y la educación primaria, el abastecimiento de agua apta para el consumo y saneamientos, así como la protección social básica. Además, en lo que atañe al desarrollo, las estrategias de reducción de la pobreza deben estar orientadas a fomentar transformaciones estructurales que generen puestos de trabajo dignos para todas las personas.

### **Enfoque multidimensional de la pobreza<sup>7</sup>**

19. Aunque la definición de la pobreza basada en la renta es el indicador del bienestar más utilizado, y el umbral de pobreza situado entre 1 y 1,25 dólares al día la referencia que atrae mayor interés, la pobreza no radica tan solo en la escasez de ingresos. Este criterio no capta otros tipos de carencias, como el disfrute de diversos derechos sociales y económicos, por lo que actualmente se considera un indicador inadecuado de las condiciones de vida reales (véase el recuadro). El concepto de pobreza humana es más amplio e incluye entre sus muchos componentes las deficiencias en la nutrición y en la salud, los bajos niveles de educación alcanzados, la vivienda inadecuada o de mala calidad, la falta de representación y de acceso a servicios básicos como carreteras, clínicas o puestos de trabajo dignos, así como los problemas en el ámbito de los derechos de propiedad o ciudadanía.

20. Por tanto, la pobreza debería asociarse a la carencia de una serie de condiciones básicas, más que a una renta baja, lo cual no equivale a decir que los casos más graves de privación de oportunidades no estén asociados a la falta de ingresos. De hecho, es más probable que las personas que perciben ingresos reducidos durante largos períodos carezcan de alimentos, alojamiento o servicios educativos y sanitarios adecuados.

### **Incremento de la desigualdad**

21. Al abordar la erradicación de la pobreza no se puede pasar por alto el aumento de la desigualdad. La diferencia entre la renta de los países más ricos y los más pobres se ha incrementado notablemente desde 1980, un período que marcó el inicio de la era de la rápida globalización. Sin embargo, el crecimiento acelerado de la renta per cápita en China ha tendido a reducir la divergencia entre los países. No obstante, si se excluyen los datos de China y la India, la desigualdad a escala mundial, medida por el coeficiente de Gini, ascendió del 47% en 1980 a cerca del 53% en el año 2000<sup>8</sup>. Las desigualdades en los ingresos dentro de las fronteras nacionales también se incrementó en la mayoría de los países durante este período: entre el principio de la década de 1980 y 2005, la disparidad de las rentas aumentó en 59 de los 114 países para los que se dispone de datos, y se redujo en 40 de ellos<sup>9</sup>.

## **II. El entorno económico y la reducción de la pobreza**

22. En todos los casos, la pobreza se reduce o se mantiene dentro de un contexto macroeconómico. El crecimiento económico y el cambio estructural son elementos necesarios para reducir la pobreza de manera sostenida. Para acentuar el efecto positivo de ambos factores, el proceso de transformación económica debe abordar la desigualdad y la exclusión de los pobres y de los grupos desfavorecidos. Para lograr

<sup>7</sup> Aunque los enfoques multidimensionales de la pobreza gozan de un reconocimiento cada vez mayor, e incluso generalizado, existe menos consenso en cuanto al criterio más adecuado y conveniente para medirlos, así como en cuanto a las medidas correspondientes.

<sup>8</sup> *Riding the Elephants: The Evolution of World Economic Growth and Income Distribution at the End of the Twentieth Century* (1980-2000), Albert Berry y John Serieux (documento de trabajo núm. 27 del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, ST/ESA/2006/DWP/27, septiembre de 2006).

<sup>9</sup> Banco Mundial, según los datos del Banco Mundial recogidos en PovCalNeten el 8 de junio de 2008.



una reducción sostenida de la pobreza, también hay que prestar atención al incremento de la productividad y a la creación de empleo. Además, el marco macroeconómico marca a menudo las pautas para las medidas sociales, puesto que acota el campo de la acción política del gobierno.

23. La política macroeconómica afecta al crecimiento económico y a la distribución de sus beneficios. Los países que adoptaron medidas estabilizadoras y programas de ajuste estructural experimentaron reducciones del crecimiento económico medio e incrementos en la desigualdad y la pobreza durante las décadas de 1980 y 1990, sobre todo en África y América Latina.

24. En general, las medidas de estabilidad macroeconómica dieron lugar a un descenso de la inversión pública y a un aumento de la volatilidad en el ámbito del crecimiento económico y el empleo. Los recortes de la inversión pública en salud, educación y otros programas sociales afectaron desmesuradamente a los pobres, quienes también sufrieron las repercusiones del incremento en las fluctuaciones en la producción, principalmente porque los trabajadores no especializados son los primeros en perder su empleo y porque la recuperación del mercado laboral va a la zaga de la de la producción.

25. Además, dado que el sector privado no incrementó las inversiones en infraestructura conforme a lo esperado, varios países experimentaron dificultades notables en este campo, de las que se resintió especialmente el sector agrícola.

26. Las medidas macroeconómicas deben obedecer al doble objetivo de lograr la estabilidad a corto plazo y el desarrollo a largo plazo. Las inversiones públicas destinadas a fomentar la infraestructura, la capacidad tecnológica y los recursos humanos son vitales para generar crecimiento y empleo, y, por consiguiente, para reducir la pobreza. Por tanto, las necesidades de estabilización deben definirse de manera más amplia para dar cabida a la estabilidad de la economía real, con menos fluctuaciones en la producción, la inversión, el empleo y los ingresos. Esta meta tal vez requiera un déficit fiscal más pronunciado y unas tasas de inflación más elevadas que las dictadas por la política macroeconómica convencional.

27. Aplicar medidas de estabilización amplias, centradas en la economía real, permite estimular el crecimiento económico de diversos modos, dado que responden mejor a las contracciones súbitas de la inversión y la productividad debidas a conmociones externas o a desastres naturales, que podrían repercutir negativamente en la dinámica de crecimiento del país. En muchos países en desarrollo, un gran número de personas que apenas superan el umbral de la pobreza siguen expuestas a hundirse en la miseria. Una pequeña perturbación puede empujarlas a esta situación. Aplicar medidas de estabilización basadas en criterios amplios, que reconozcan el derecho a un trabajo decente de todo ciudadano dispuesto y apto para trabajar, así como la vinculación directa entre empleo y pobreza, puede prevenir que esta última se extienda.

28. En general, la gente pobre o expuesta a la pobreza es la más vulnerable a las fluctuaciones en los ingresos y el empleo. Unas medidas de estabilización amplias, que reduzcan dichas fluctuaciones y reflejen la relación directa existente entre empleo decente y pobreza pueden potenciar en gran medida los efectos del crecimiento económico sobre la erradicación de esta lacra.

29. Dada la naturaleza inestable y, en general, vinculada a la coyuntura de la asistencia, así como la mayor exposición a las conmociones, es necesario reiterar el compromiso de movilizar los recursos nacionales en los países en desarrollo. Esta iniciativa deberá contrarrestar las tendencias cíclicas mediante la acumulación de

recursos fiscales durante los períodos de auge que se utilizarán para financiar medidas expansionistas o intervenciones selectivas en las fases bajas de la coyuntura. Sin embargo, la mayoría de los países en desarrollo no dispone de los recursos ni del margen fiscal suficiente para poner en marcha medidas a largo plazo que contrarresten el ciclo, especialmente, dado que muchos han experimentado reducciones notables de los ingresos comerciales tras los procesos de liberación en esta área.

30. La política monetaria y cambiaria debería servir de apoyo y adaptarse a las necesidades del gobierno en relación con las actividades ligadas al desarrollo y las medidas para paliar la coyuntura. La confianza del sector privado en las medidas macroeconómicas depende más de la credibilidad del compromiso del gobierno con las medidas para contrarrestar el ciclo y el desarrollo a largo plazo que del mantenimiento de un objetivo fijo para controlar la inflación, ya que el primer factor reduce la incertidumbre sobre las expectativas de obtener beneficios en el futuro.

31. En una economía en desarrollo abierta, el régimen cambiario debe ser a la vez estable y flexible. La estabilidad de los tipos de cambio es necesaria para apuntalar el comercio y los cambios estructurales, de modo que estimulen el crecimiento y la reducción de la pobreza. El imperativo de la flexibilidad responde a la necesidad de que exista un cierto grado de libertad para manejar las perturbaciones del comercio y de la cuenta de capital, a fin de reducir al máximo sus repercusiones negativas sobre el ingreso, el empleo y la pobreza.

32. Además de la gestión de los tipos de cambio, las autoridades monetarias también deberían administrar activamente la cuenta de capital para potenciar el ámbito de acción política del gobierno. Ello permitirá depreciar las tasas cambiarias y aplicar medidas expansionistas para responder a las conmociones externas y, por tanto, paliar sus efectos negativos sobre la pobreza. La cuenta de capital puede estar abierta a la afluencia de activos, especialmente los procedentes de la inversión extranjera directa, pero cerrada a los flujos volátiles de fondos a corto plazo o a un exceso de contratación de préstamos en el extranjero por parte del sector privado.

33. Además de contrarrestar el ciclo económico, la política tributaria de los países en desarrollo debe asimismo favorecer el desarrollo y la integración social. En muchos casos, este principio exige abordar de forma expresa las necesidades en materia de seguridad alimentaria y desarrollo agrícola a través de actividades bancarias orientadas al medio rural y otras iniciativas financieras de carácter incluyente. Los gobiernos deberían considerar la posibilidad de reintroducir los bancos de desarrollo especializados, particularmente para fomentar las pequeñas y medianas empresas (PyMES), así como la agricultura, que constituyen importantes fuentes de empleo. Para ello se podrán utilizar préstamos directos y subvencionados, junto con otras medidas de política financiera activa.

34. Además, se puede exigir a los bancos comerciales privados que cumplan con la obligación de prestar servicios al medio rural y a otras zonas desfavorecidas, a la agricultura, a las PyMES y a los grupos sociales menos privilegiados. Los gobiernos pueden estudiar una amplia gama de opciones e instrumentos políticos para lograr estos objetivos. La exigencia de mantener reservas basadas en los activos puede ser una herramienta eficaz para incentivar a los bancos a invertir en bienes productivos desde el punto de vista social. Por ejemplo, el Banco Central podría elaborar una lista de inversiones que fomentan la creación de empleo. A continuación, se aplicarían requisitos más bajos en cuanto al mantenimiento de reservas a los créditos destinados a este tipo de inversión respecto a los exigidos, por ejemplo, en la compra de acciones y valores.

35. Los bancos centrales también pueden tomar medidas a fin de fomentar la liquidez y crear entidades para compartir el riesgo en los préstamos a pequeñas empresas que se hayan comprometido a generar empleo, pero carezcan de acceso adecuado al mercado crediticio. Por ejemplo, podrían ofrecer apoyo financiero y administrativo a los valores avalados con activos, lo que supondría conceder préstamos a pequeños negocios y otros tipos de actividades generadoras de empleo, integrarlos en paquetes de inversión y venderlos después como valores en el mercado libre. Además, los bancos centrales pueden abrir un servicio de ventanilla de descuento para la concesión de préstamos, así como líneas de crédito con garantía o de interés reducido dirigidas a las instituciones que represtan fondos a empresas y cooperativas cuya actividad genera muchos puestos de trabajo.

36. También ha cobrado mayor vigencia la privatización de las empresas públicas. Sin embargo, en el proceso de privatización se han pasado por alto las condiciones laborales y la pérdida probable de empleos, junto con su efecto sobre la pobreza. Tendría que existir una protección adecuada al empleo, así como programas dinámicos dirigidos al mercado de trabajo. De forma similar, el suministro de los servicios públicos debe seguir rigiéndose por criterios incluyentes, independientemente de quién sea el propietario. Si se privatiza este tipo de actividades, se debe exigir de forma generalizada que atiendan a las necesidades de los grupos y áreas más relegados, para no acentuar las condiciones de pobreza.

37. Además, el rendimiento de las empresas públicas o de titularidad estatal no se debe evaluar atendiendo exclusivamente a los resultados contables, dado que a menudo responden a otros objetivos, tales como la creación de empleo o la protección social. El empleo en este tipo de empresas puede resultar un sistema mejor para proporcionar seguridad social que el pago de ayudas sociales, desde el punto de vista de la autoestima, el aprendizaje práctico y las obligaciones recíprocas.

38. En general, las medidas macroeconómicas no se deben limitar a mantener la inflación y el déficit fiscal bajo control. Su objetivo debe ser estabilizar la economía real y reducir las fluctuaciones en la producción, la inversión, el empleo y la renta. La política fiscal puede desempeñar una función importante para contrarrestar la tendencia cíclica, si se acumulan recursos durante las épocas de bonanza que se utilizarán para financiar medidas expansionistas o intervenciones selectivas durante los períodos de contracción. La política monetaria puede desempeñar un papel auxiliar para reforzar las medidas destinadas a paliar la coyuntura y las actividades que favorecen el desarrollo, especialmente, si no se limita a frenar la inflación, sino que incluye iniciativas como una regulación del crédito especialmente concebida para fomentar el empleo y reducir la pobreza.

### **III. Medidas laborales y sociales para reducir la pobreza**

#### **Medidas dirigidas al mercado laboral**

39. En la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social celebrada en Copenhague en 1995, el fomento del empleo pleno y productivo se proclamó como uno de los tres pilares del desarrollo social. De este modo, se reconocía y se aceptaba de forma

general la importancia fundamental del empleo productivo y el trabajo decente para todos de cara a la reducción de la pobreza<sup>10</sup>.

40. Pese a estas manifestaciones, la creación de empleo productivo y trabajo decente no ha recibido la atención que merece en el programa del desarrollo durante las tres últimas décadas. De hecho, el deterioro de las condiciones laborales en los planes de liberalización económica se justificó, y en muchos casos se fomentó, con la idea de que estimularía el crecimiento económico y, con el tiempo, daría lugar a la creación de empleo, siempre y cuando se mantuviera la flexibilidad del mercado laboral.

41. Sin embargo, bien al contrario, la flexibilidad del mercado de trabajo a menudo ha generado inseguridad en la situación laboral, el empleo y los ingresos. Esta tendencia ha venido de la mano de una progresiva desestructuración del trabajo, incluso en los países desarrollados. Los procesos de deslocalización y subcontratación también han intensificado el temor y la incertidumbre entre los trabajadores de las naciones industrializadas. La falta de seguridad económica y, por tanto, la exposición a la pobreza de los trabajadores se han intensificado a lo largo de los años, incluso durante los períodos de prosperidad económica.

42. Las crisis económicas y financieras mundiales han ocasionado una pérdida masiva de puestos de trabajo. En el informe sobre tendencias mundiales del empleo elaborado por la Organización Internacional del Trabajo en 2009, se calcula que, conforme a las proyecciones de crecimiento, el número de desempleados a escala mundial podría aumentar entre 20 y 50 millones en 2009 como resultado de la crisis económica. De este modo, la tasa mundial de desempleo se situaría por encima del 7% (230 millones de personas). Como consecuencia, unos 200 millones de personas se podrían sumir en la pobreza extrema<sup>11</sup>, en especial en los países en desarrollo, donde, en principio, el crecimiento ha sido impulsado por las exportaciones. Además de plantear serias amenazas para el gasto y la estabilidad social, dado el prolongado desfase de la recuperación de puestos de trabajo, es muy probable que este incremento destruya el progreso alcanzado durante la última década en la reducción de la pobreza a través de la creación de oportunidades de trabajo decente para todos.

43. La economía paralela siempre ha ocupado un lugar importante en los países en desarrollo, en especial en América Latina y el África Subsahariana. La desregulación del mercado laboral no ha logrado acelerar la creación de puestos de trabajo en el sector estructurado de la economía, por lo que en los países en desarrollo la mayor parte del empleo corresponde al ámbito de la economía paralela. Esta situación ha planteado graves dificultades a estos países en su lucha para reducir la pobreza. Por lo general, los puestos de trabajo del sector desestructurado se caracterizan por su escasa cualificación y productividad, con remuneraciones inferiores al salario de subsistencia, condiciones laborales precarias, y escasa o nula protección social. Aunque no todas las personas que dependen de la economía paralela son pobres, es muy probable que las personas necesitadas que trabajan se concentren en las actividades poco productivas de este sector.

---

<sup>10</sup> La Cumbre Mundial 2005 reiteró el compromiso de adoptar medidas nacionales e internacionales para fomentar el empleo pleno y productivo. En 2008, se añadió una nueva meta de empleo al primer Objetivo de Desarrollo del Milenio, relativo a la reducción de la pobreza.

<sup>11</sup> OIT, Memoria del Director General: *Tackling the global jobs crisis: Recovery through decent work policies*, (98ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 2009, Informe I (A)).

44. La pérdida del empleo afecta de forma desmesurada a los pobres y a las personas expuestas a sumirse en la pobreza. Por tanto, es necesario que el sistema general de protección social incorpore medidas laborales dinámicas, centradas en los programas de formación y en los servicios de empleo para los trabajadores desplazados. A largo plazo, las medidas laborales activas deben tener por objetivo crear un sistema de educación y formación que potencie la capacidad productiva y las oportunidades de empleo de la población activa.

45. Los programas de obras públicas se han convertido en importantes instrumentos políticos para la creación de puestos de trabajo cuando el desempleo es elevado o crónico, o bien en tiempos de crisis. La meta de estos programas es asistir a los pobres ofreciéndoles trabajo remunerado en la reconstrucción de las áreas afectadas por catástrofes o la creación de la infraestructura necesaria, lo que, a su vez, contribuirá a su bienestar. La mayoría de estos programas son temporales, pero unos cuantos ofrecen planes de garantía del empleo que aseguran un mínimo de trabajo de forma permanente.

46. Este tipo de iniciativas ha mejorado los ingresos de los participantes, al tiempo que facilita el mantenimiento, la mejora o la creación de valiosas infraestructuras. Sin embargo, pocos programas similares ofrecen empleos duraderos: rara vez estimulan la creación de empleo en el sector privado, u ofrecen soluciones a largo plazo a las personas desempleadas o subempleadas.

47. Sin embargo, se pueden diseñar planes de garantía del empleo de carácter más general y estable para evitar algunos de estos problemas. Por ejemplo, un plan general de garantía del empleo puede ofrecer trabajo a jornada completa (o parcial, si se prefiere), por tiempo indefinido, y con una remuneración uniforme para todos los trabajadores<sup>12</sup>. El salario mínimo solo es efectivo cuando se combina con una garantía de trabajo. Por tanto, la remuneración pagada por los planes de garantía del empleo pueden convertirse en un salario mínimo o en un salario social de hecho.

48. Por último, se podrían añadir estos programas a las disposiciones existentes en materia de protección social para ofrecer más opciones a los trabajadores que han perdido su trabajo. Acogerse al programa permitirá a los trabajadores mantener su autoestima y sus aptitudes, y evitará que engrosen las filas de los desempleados de larga duración. De este modo, cuando la economía se recupere, se facilitará su acceso a puestos de trabajo de más calidad, y el sector privado dispondrá de una base de trabajadores calificados lista para la contratación, sin necesidad de invertir de nuevo en actividades de formación. El sector público también sale beneficiado, ya que estas personas aportan los conocimientos y la experiencia de sus anteriores empleos en el sector privado. Este tipo de programa dirigido a los trabajadores del sector estructurado puede financiarse mediante el pago de contribuciones (como la cotización del seguro de desempleo) en las etapas de prosperidad.

### **Medidas sociales**

49. Se entiende por protección social un conjunto de medidas y programas políticos para reducir la pobreza y la vulnerabilidad de la población, orientados a proteger a los miembros más débiles de la sociedad frente a las convulsiones y los riesgos que afectan a su sustento económico, mejorar la situación social y los derechos de los

---

<sup>12</sup> Hyman Minsky postuló esta propuesta a mediados de las décadas de 1960 y 1980. Hyman P. Minsky *Stabilizing an Unstable Economy* (New Haven, CT, Yale University Press, 1986).

marginados, velar por los trabajadores y reducir la exposición de las personas a las dificultades asociadas a la mala salud, la discapacidad, la vejez y el desempleo.

50. El seguro social y los planes de pensión tienen por objetivo capacitar a la población activa y a las personas mayores para acceder más fácilmente al consumo a lo largo de su vida. Los programas de seguridad social pueden basarse en el empleo o ser de carácter universal. En los países en desarrollo, la proporción de hogares pobres que se beneficia del seguro social basado en el empleo es, por lo general, pequeña, lo que refleja la primacía del mercado laboral no estructurado. Normalmente, estos programas requieren que el beneficiario realice como mínimo contribuciones parciales y comparta el riesgo.

51. Las inversiones en educación desempeñan un papel clave en la reducción de la pobreza debido a sus efectos como estímulo del crecimiento, aunque para beneficiarse del potencial de la educación para impulsar la productividad se necesitan medidas complementarias en el ámbito de la demanda que garanticen la creación de empleo.

52. Durante la última década, los países en desarrollo han avanzado de forma impresionante en muchos indicadores relativos a la educación. Sin embargo, aún existen graves deficiencias. Sigue habiendo importantes disparidades en el acceso a la educación entre niños y niñas, entre los hijos de familias ricas y pobres, y entre las áreas urbanas y rurales, por citar algunos casos. Un número considerable de niños siguen sin estar escolarizados y, en muchos países la calidad de la educación aún deja bastante que desear. Hasta la fecha, los gobiernos no han logrado hacer frente a las desigualdades que persisten en el terreno educativo.

53. En particular, mejorar la formación académica de las niñas y las mujeres contribuye a reducir la pobreza de muchos modos. Las mejoras en la educación de las mujeres incrementan de forma general su tasa de participación en la población activa y sus ingresos. La educación de la mujer también aporta beneficios en este campo a las generaciones venideras, dado que está asociada a niveles más bajos de mortalidad infantil y materna, así como a un nivel educativo más elevado entre los niños. Además, permite reducir los índices de fertilidad, lo que a su vez conlleva el incremento de la participación en la actividad laboral y de los ingresos. La relación positiva existente entre educación de la mujer y renta depende, por supuesto, de las oportunidades que brinde el mercado laboral. Tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados, las mejoras en la educación de las mujeres no siempre implican incrementos en sus ingresos debido a la discriminación del mercado de trabajo.

54. Las mejoras en el campo de la salud también tienen un efecto positivo sobre el desarrollo económico. Como reconocimiento a la importancia de invertir en esta esfera, los gobiernos y el sector privado establecieron en 2002 el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria.

55. Aumentar las partidas fiscales destinadas a la sanidad no bastará para mejorar la salud de los pobres y cumplir los objetivos internacionales acordados en materia de salud. La mayoría del gasto sanitario beneficia de forma desproporcionada a las capas más privilegiadas de la sociedad, y ha aumentado la desigualdad en cuestiones de salud. Por tanto, la atención sanitaria pública es un aspecto clave de los servicios de los gobiernos que afectan a la salud de los pobres. La cuestión crucial es encontrar la forma más acertada de garantizar que dichos servicios estén realmente a su disposición.

56. Las medidas de integración social también desempeñan una función importante en la erradicación de la pobreza. Varios grupos sociales, como las mujeres, las personas mayores, las personas con discapacidad y los pueblos indígenas, se enfrentan a numerosas desventajas y son, por lo general, más propensos a padecer la exclusión y la pobreza. La exclusión a largo plazo conduce a la pobreza crónica. Por tanto, deben ponerse en marcha medidas orientadas a combatir y prevenir la exclusión en todos los ámbitos. Se necesitan disposiciones que transformen la realidad para que las personas relegadas y marginadas se incorporen a la sociedad en la que viven, y para que la pobreza y la exclusión no se perpetúen de generación en generación.

57. La discriminación, a menudo profundamente arraigada en las estructuras sociales y las normas culturales, es la causa subyacente del desposeimiento. Por tanto, las medidas para combatirlo y las iniciativas contra la pobreza son complementarias y esenciales para que triunfe la integración social.

58. El reconocimiento jurídico de los derechos no garantiza la reducción de la desigualdad en el acceso a los servicios. El fomento de la igualdad de derechos y oportunidades para los grupos desfavorecidos exige la redistribución de los recursos para paliar las disparidades y favorecer las iniciativas de integración social y de reducción de la pobreza. Contar con medidas de redistribución cuidadosamente concebidas, promover un acceso equitativo a las oportunidades y mejorar la distribución de la renta son factores importantes de una política social incluyente. La tributación progresiva y el aumento del gasto social son también iniciativas para combatir la desigualdad.

59. Garantizar el acceso a los bienes productivos (la tierra y el capital) de los grupos excluidos puede contribuir a luchar contra la pobreza y fomentar la integración. Por ejemplo, la reforma agraria y la adjudicación de títulos de propiedad de la tierra, especialmente, en las sociedades agrarias, pueden beneficiar a las mujeres, los pueblos indígenas y otros grupos minoritarios.

60. La importancia de la participación en las medidas de reducción de la pobreza e integración social se sustenta sobre el principio básico de que la gente debería poder influir en las decisiones que afectan a su vida. La pobreza propiamente dicha constituye un freno importante a la participación; sin embargo, si no se fomentan la participación; y la integración, es probable que, sencillamente, las medidas para reducirla nunca se apliquen como es debido. Por consiguiente, resulta fundamental eliminar los obstáculos a la participación y promover una participación activa. Es imposible lograr la integración social sin un contexto político en gran medida incluyente, lo que implica la participación democrática.

### **Programas de reducción de la pobreza**

61. Dado que los niveles de pobreza se han mantenido constantes o se han incrementado a pesar del crecimiento económico registrado en muchos países, resulta evidente que este factor por sí solo no reduce la pobreza, y que la recuperación macroeconómica no tiene por qué concretarse en mejoras sociales significativas. Por tanto, los gobiernos y los organismos competentes en materia de desarrollo han creado o apoyado programas de reducción de la pobreza. Actualmente, están en marcha distintos tipos de iniciativas de esta naturaleza en los países en desarrollo, que incorporan, entre otros instrumentos, recursos relacionados con la microfinanciación, las transferencias condicionadas de efectivo y los derechos de propiedad.

62. En la Cumbre Mundial sobre el Microcrédito celebrada en 2006 se alcanzó el compromiso de ofrecer servicios de microfinanciación a 175 millones de hogares pobres en 2015. Los gobiernos y los organismos para el desarrollo apoyan la ampliación de las instituciones que operan en este campo. Las instituciones especializadas en la microfinanciación a menudo centran su actividad en las mujeres, que representan una amplia mayoría de sus clientes. Las redes tradicionales y la evaluación por parte de los miembros del grupo aseguran la solvencia, y la garantía de los créditos es de responsabilidad compartida.

63. Sin embargo, la microfinanciación por sí sola no puede acabar con la pobreza y resulta necesario complementarla con otras medidas. Por tanto, ciertas instituciones y organizaciones no gubernamentales especializadas en esta área están ofreciendo formación para fomentar la capacidad en el campo de la gestión y la iniciativa empresarial. Además, sin un marco de política macroeconómica, comercial e industrial que sirva de apoyo, las empresas basadas en la microfinanciación seguirán siendo muy pequeñas, generarán pocas relaciones con proveedores y distribuidores, y contribuirán escasamente a la creación de empleo.

64. Así y todo, la microfinanciación ha permitido a los pobres mantener su nivel de consumo durante las fases bajas de la coyuntura o las crisis inesperadas. Este efecto positivo de la microfinanciación no resulta en modo alguno desdeñable. Si facilitar el consumo o el gasto supone que los padres puedan enviar a los niños a la escuela, comprar medicamentos esenciales y mantener el aporte nutricional de la dieta de sus hijos, entonces es posible que la microfinanciación tenga repercusiones positivas a largo plazo sobre la productividad y, por tanto, sobre la reducción de la pobreza.

65. Las transferencias condicionadas de efectivo se han convertido recientemente en una modalidad de protección social muy utilizada en los países en desarrollo. Se trata de donaciones en metálico destinadas a las personas pobres y desfavorecidas que, a cambio, deben contraer determinados compromisos, como enviar a los niños a la escuela y someterse a exámenes médicos regulares. Las transferencias condicionadas de efectivo se conciben a menudo como una combinación de transferencias de fondos y prestaciones de servicios, y ponen de relieve los fuertes vínculos existentes entre el mercado laboral y las responsabilidades domésticas.

66. Un aspecto relacionado con estos instrumentos que suscita polémica es si resulta recomendable imponer condiciones. Se supone que las transferencias condicionadas propiciarán cambios favorables en el comportamiento. El hecho de que estén supeditadas a condiciones también contribuye a subsanar la falta de simetría en la distribución de la información. Por ejemplo, los gobiernos pueden tener una idea más clara sobre las ventajas de la vacunación, y un programa de transferencias condicionadas a la obligación de vacunarse puede contribuir a hacer extensiva esta información. Las transferencias condicionadas de efectivo también pueden reforzar la posición negociadora de la mujer, cuyas preferencias están más armonizadas con las del gobierno, pero que tal vez carezca de autoridad para hacerlas valer en el hogar. Estipular condiciones también hace que las transferencias resulten más aceptables de cara al contribuyente.

67. Sin embargo, supervisar el comportamiento entraña costos elevados y muchos países en desarrollo no disponen de recursos administrativos para realizar un seguimiento adecuado. Además, la falta de un acceso fácil a los servicios sanitarios y a las escuelas puede dificultar el cumplimiento de las condiciones por parte de algunas familias pobres. Generalmente, las transferencias condicionadas de efectivo se centran únicamente en los hogares con niños de edad escolar, por lo que las familias desfavorecidas sin hijos de estas edades quedan excluidas de esta opción.



68. Dados los problemas que conlleva establecer condiciones y seleccionar a los beneficiarios, se ha planteado la cuestión de si las donaciones directas en metálico deberían ser generales y estar exentas de obligaciones. Las donaciones de efectivo incondicionales se utilizan cada vez más para mitigar los casos de pobreza y dificultades extremas en casos de urgencia. Normalmente, estos programas se utilizan en combinación con la asistencia en especie (por ejemplo, la asistencia alimentaria), pero no se limitan a solucionar las necesidades inmediatas ligadas al consumo, como la distribución de productos básicos; también tienen por objeto mejorar los medios de vida y los ingresos a más largo plazo.

69. En situaciones urgentes, se pueden poner en marcha planes universales de transferencias de efectivo como el pago de una renta mínima exenta de condiciones. Quienes critican estos programas argumentan que la concesión de una renta básica reduce el empleo global de una economía, dado que, al elevar el salario mínimo aceptable, restringe el suministro de mano de obra y la disposición de las personas a trabajar. Sin embargo, en los países en desarrollo, ofrecer ingresos básicos puede incrementar la productividad y la demanda de mano de obra. Esta situación se produce, por ejemplo, cuando las donaciones reducen la necesidad de que los trabajadores envíen remesas de dinero a su familia, lo que incrementa el excedente de su salario disponible para el consumo o para mejorar sus aptitudes.

70. La pobreza y la falta de propiedad están estrechamente vinculadas, ya que los pobres no solo carecen de ingresos, sino también de los activos necesarios para generarlos. La tierra es un activo de vital importancia, en especial para los pobres de las áreas rurales, ya que ofrece los medios para lograr un sustento. De hecho, las personas sin tierras figuran a menudo entre las más pobres del mundo. También existen indicios de que la propiedad de la tierra incrementa la inversión en la educación de los hijos, por lo que puede frenar la transmisión de la pobreza a las nuevas generaciones.

71. La tierra también se puede utilizar como aval en los préstamos destinados a inversiones, o se puede vender a fin de reunir el capital necesario para invertir en actividades que generen ingresos. Por estas razones, se han emprendido campañas para registrar terrenos a nombre de los habitantes de barrios marginales urbanos que viven en solares que no son de su propiedad.

72. Sin embargo, registrar la propiedad del terreno tiene limitaciones similares a las de la microfinanciación. Si la economía no está en una fase expansiva, los nuevos propietarios de la tierra no podrán ampliar su capacidad, ya que a menudo carecen de la formación y de las dotes empresariales necesarias para emprender negocios a base de préstamos. Además, rehúyen el riesgo y sienten mayor temor al fracaso, que supondría perder los bienes (la tierra) utilizados como aval. La pobreza en sí misma es un obstáculo a la hora de asumir riesgos y mostrar iniciativa empresarial.

73. En general, en varios países en desarrollo el nivel de financiación per cápita del sector social sigue siendo inferior al de la década de 1970. La calidad y, en menor grado, la cobertura no han mejorado al ritmo previsto. Además, en ciertos países la infraestructura social, que ya era inadecuada en áreas como la salud y la educación, se ha deteriorado aun más. La principal conclusión de cara a futuras iniciativas es que, pese a las ventajas derivadas de una mayor eficacia en la política social, las consecuencias de reducir la financiación pública en éste ámbito deben tener mayor peso político.

#### **IV. Recomendaciones en materia normativa**

74. Los numerosos y complejos desafíos que plantea la reducción de la pobreza en el futuro se ven acentuados por la crisis económica. La gravedad de la crisis exige imperiosamente un replanteamiento de los enfoques políticos que han primado hasta ahora en el área del crecimiento y la pobreza. Es necesario promover y ampliar un análisis alternativo que conceda prioridad a la necesidad de transformaciones estructurales que favorezcan un crecimiento sostenido y efectivo de la producción, el empleo y la renta, y fomenten un desarrollo integrador que beneficie a los pobres.

75. A medida que la división entre las personas que son pobres y las que no lo son se desdibuja y pierde significado, la crisis económica nos recuerda que la pobreza no es patrimonio de un grupo determinado de individuos, sino más bien una situación que puede amenazar a cualquiera en un momento dado de la vida. En vez de esperar a la recuperación económica para ocuparse de los pobres, lo prudente sería formular medidas y destinar recursos que garanticen el bienestar básico de todas las personas, las que sufren la pobreza y las que están expuestas a sufrirla, como estrategia para estimular dicha recuperación. Garantizar que la población del mundo goce de buena salud, de educación, de una vivienda y una alimentación adecuadas es esencial para que sea productiva y contribuya a hacer realidad la recuperación económica. Por tanto, hay que abordar la reducción de la pobreza con un enfoque centrado en el desarrollo y de carácter integral, que incorpore medidas económicas y sociales orientadas a conseguir resultados en materia de desarrollo en los que participe la población.

76. Las medidas macroeconómicas no se deben limitar a mantener a raya la inflación y el déficit fiscal. Su objetivo debe ser estabilizar la economía real y reducir las fluctuaciones en la producción, la inversión, el empleo y la renta. Las medidas macroeconómicas deben obedecer al doble objetivo de conseguir la estabilidad a corto plazo y el desarrollo a largo plazo. La política fiscal y monetaria puede desempeñar un importante papel para contrarrestar las tendencias cíclicas y apoyar las inversiones públicas destinadas a fomentar la infraestructura, la capacidad tecnológica y los recursos humanos, que resultan vitales para generar crecimiento y empleo productivo, y, por consiguiente, para reducir la pobreza.

77. La política social debería incidir sobre los determinantes estructurales de la distribución de la riqueza y la renta, así como de la pobreza, especialmente en el campo de la educación y el empleo. Estos factores son esenciales para desterrar la transmisión de la desigualdad y la pobreza de generación en generación. Los ámbitos de acción de la política social son diversos. Sin restar importancia a otras iniciativas en materia social, la promoción de la igualdad debería ser una prioridad en las estrategias, los programas y las medidas de crecimiento que afectan a los recursos humanos, el empleo y la protección social.

78. La política social no debe considerarse como un conjunto de mejoras encaminadas a corregir los fallos del mercado y las instituciones, y a gestionar temporalmente los consabidos riesgos que afectan a los pobres. Más bien tendría que consistir en atender las necesidades básicas y suministrar bienes públicos, una responsabilidad que sigue incumbiendo principalmente al Estado. El desarrollo incluyente no es posible cuando estas prestaciones son inadecuadas, descoordinadas o fragmentarias.

79. Las rentas derivadas del trabajo constituyen la principal fuente de ingresos de los pobres. En la medida en que esto es así, el desarrollo de los recursos humanos, la creación de puestos de trabajo y la mejora de la calidad del empleo constituyen factores esenciales para aliviar la pobreza de manera sostenida.

80. La experiencia de muchos países demuestra que el empleo decente es el eje de un crecimiento integrador, que redunde en la reducción de la pobreza. El fomento del empleo pleno y productivo, y de un trabajo decente para todos, debería ser un objetivo de la política macroeconómica. De esta forma, se contribuiría a garantizar que las medidas económicas y sociales sean sistemáticas y coherentes. También se propiciaría una distribución más equitativa de los beneficios del crecimiento económico, con la consiguiente disminución de la desigualdad y la pobreza.

81. Por tanto, una estrategia sobre el empleo que fomente el trabajo decente, en condiciones equitativas, seguras y dignas, ha de ser un elemento fundamental en cualquier programa de desarrollo, y deberá orientarse a incorporar la creación de empleo en la política macroeconómica. Tal estrategia también exige el análisis de las repercusiones del empleo como pauta básica de la política macroeconómica y de las decisiones políticas adoptadas en otras áreas. Asimismo, implica la adopción de medidas concretas para integrar el sector no estructurado en los programas de protección social y establecer sistemas de incentivos que promuevan la creación de puestos de trabajo canalizando la inversión hacia los sectores productivos y con gran densidad de mano de obra, con miras a favorecer a la pequeña y mediana empresa.

82. También ha habido una tendencia creciente hacia la privatización de las empresas públicas. No obstante, el proceso de privatización no debe pasar por alto las condiciones de trabajo y la pérdida probable de empleos, ya que estos factores afectan a la pobreza, en especial de las clases trabajadoras desfavorecidas. Tendría que existir una protección adecuada al empleo, así como programas dinámicos dirigidos al mercado de trabajo. De forma similar, el suministro de los servicios públicos debe seguir guiándose por criterios incluyentes, independientemente de a quién corresponda la titularidad. En el caso de que se privaticen, se les exigirá que garanticen un suministro de servicio adecuado a los grupos y las áreas menos privilegiados.

83. El desarrollo de los recursos humanos es un componente crucial de una estrategia integral de desarrollo, dado que incide simultáneamente en la desigualdad, la reducción de la pobreza, el crecimiento y la integración sociopolítica. La política de gasto público en el área social resulta esencial como apoyo a la inversión en recursos humanos. El gasto social de carácter público se debe salvaguardar, e incluso incrementar, en la crisis actual para proteger la inversión en los recursos humanos, y se debería incorporar también a los programas de estímulo y apoyo internacional dirigidos a los países en desarrollo de bajos ingresos.

84. En especial, quienes elaboran las políticas deberían fijarse el objetivo de canalizar la financiación suficiente hacia el desarrollo de los recursos humanos, sobre todo a la educación y la salud. En la medida en que existe una correlación entre las desigualdades preexistentes en estas áreas y las divergencias actuales en los ingresos, tanto en el ámbito nacional como internacional, los países en desarrollo deben conceder prioridad a incrementar la contribución de recursos públicos a la salud y la educación, que se complementará con iniciativas para mejorar la calidad de los servicios.

85. Los programas de formación constituyen un aspecto diferente, pero no menos importante, del desarrollo de los recursos humanos. La necesidad de mantener la competitividad en una economía globalizada, junto con el rápido ritmo de la innovación tecnológica, impone cambios rápidos e importantes en la formación de la mano de obra. Por tanto, se deben poner en marcha iniciativas a gran escala para dotar a las personas de los conocimientos actualizados y las destrezas necesarias a fin de ser competitivas en el mercado laboral.

86. La mejora de los sistemas de protección social también es un componente clave en el enfoque integral de la lucha contra la pobreza y la desigualdad. Estos sistemas deben ofrecer una cobertura universal que abarque los riesgos ligados a la salud, la vejez y el desempleo en un plan integral.

87. Es esencial crear entidades que ofrezcan la protección social adecuada a un precio asequible para garantizar a los grupos menos favorecidos que las consecuencias de las reformas económicas y los descensos en la actividad no los afectarán de forma desmedida. Estos sistemas de protección social deberán ser institucionales y permanentes, de modo que puedan responder con rapidez cuando surge una crisis. Sin embargo, no se deben considerar un sucedáneo de las medidas sociales básicas. Por tanto, durante las crisis no acapararán la financiación en detrimento del gasto en recursos humanos o en programas de protección social más duraderos. Además, llegado el momento, deberán evolucionar y transformarse en sistemas de seguridad estables.

88. Sin embargo, la aplicación habitual del concepto de protección social encaja en gran medida en el apartado de las disposiciones complementarias a la política macroeconómica. Así pues, las medidas de protección social y los programas de transferencias selectivas se consideran medios importantes para paliar los efectos negativos a corto plazo de las crisis y garantizar el apoyo político a las reformas concebidas para lograr la estabilidad macroeconómica y eliminar las trabas al crecimiento a largo plazo. La consideración de la política social como un mero añadido a la macroeconómica no es compatible con el marco político integrado que debería sentar las bases para estrategias sociales y económicas bien planificadas.

89. La protección social básica y universal es imprescindible en una época de mayor inseguridad económica como consecuencia de la globalización y de las tendencias favorables a la desestructuración y la precarización del mercado laboral que esta conlleva. La crisis económica mundial que se vive en la actualidad y sus efectos sobre los trabajadores de los países en desarrollo y desarrollados, acentúa aún más la importancia de ofrecer un mínimo de protección social a todas las personas, sean pobres o no. Un cierto grado de protección social básica impedirá que la situación de los primeros se agrave aún más, y reducirá la vulnerabilidad en el caso de los segundos.

90. Ampliar la protección social básica a la totalidad de la población es un objetivo que se debería incluir en todos los programas de estímulo. A corto plazo, las prestaciones servirían de apoyo a las personas con mayores carencias para cubrir sus necesidades de consumo y generarían la demanda que tan necesaria resulta durante una recesión económica. A largo plazo, la inversión social en recursos humanos (nutrición, salud y educación) reforzaría el crecimiento en el futuro.

91. Dado el aumento de la desigualdad, resultará más difícil promover la integración social. La cohesión social y la solidaridad son una condición fundamental para el desarrollo y el progreso social, por lo que se deben mantener las iniciativas para fomentar y reforzar las instituciones y mecanismos que favorecen la integración social. Los ciudadanos con un buen nivel educativo y sanitario, que disponen de puestos de trabajo adecuados y de sistemas de protección social, contribuyen a la cohesión social del país e imprimen dinamismo a todos los aspectos de la vida y de la cultura. Al favorecer la integración y reducir la marginación, el desarrollo social fortalece las instituciones y los procesos democráticos, logra que las relaciones sociales y económicas sean más armoniosas y sienta bases sólidas para lograr el desarrollo y la prosperidad a largo plazo.

92. Por último, reducir la pobreza no solo requiere esfuerzos en el ámbito nacional; también exige que la comunidad internacional se comprometa expresamente a aceptar, promover y reclamar un trato prioritario para un número mayor de proyectos eficaces de inversión social orientados a fomentar la solidaridad y la equidad. En el caso de los países más ricos, este compromiso se debe plasmar en la canalización de los fondos de asistencia, de modo que se ajuste al objetivo internacionalmente acordado del 0,7% del PIB, y en la apertura de los mercados a los productos de los países en desarrollo.

---