



# Asamblea General

Distr. general  
2 de agosto de 2011  
Español  
Original: inglés

## Sexagésimo sexto período de sesiones

Tema 27 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**

## **La situación social en el mundo de 2011: la crisis social mundial**

### **Informe del Secretario General\*\***

#### *Resumen*

En el bienio 2008-2009 el mundo atravesó su peor crisis financiera y económica desde la Gran Depresión del decenio de 1930. Esta crisis se desencadenó tras el aumento de los precios de los alimentos y los combustibles en 2007 y 2008. El *Report on the World Social Situation 2011: the global social crisis* expone las consecuencias sociales adversas de la crisis después de pasar revista a sus causas y su propagación. Si bien las medidas de estímulo coordinadas permitieron evitar una recesión global más profunda y prolongada, la recuperación es frágil y desigual. La contracción económica dio lugar a la reducción del gasto social en la mayoría de los países en desarrollo, mientras que en los países desarrollados el regreso a políticas de austeridad fiscal restringió el gasto social y puso en peligro la recuperación incipiente.

\* A/66/150.

\*\* El presente documento contiene una sinopsis del *Report of the World Social Situation 2011* y algunas conclusiones y recomendaciones del Secretario General. El informe completo se publicará más adelante en el curso de 2011, como publicación de las Naciones Unidas.



El Informe señala el rápido aumento del desempleo y la vulnerabilidad, especialmente en los países en desarrollo que carecen de sistemas de protección social integral para hacer frente a la crisis económica mundial. Debido a esta crisis, decenas de millones de personas han caído o se han visto atrapadas en la pobreza extrema, mientras que el número de personas que padecen hambre ascendió en 2009 a más de 1.000 millones, una cifra sin precedentes. El Informe destaca claramente las valiosas enseñanzas extraídas de las respuestas nacionales a la crisis mundial, la importancia de las políticas de integración social y la necesidad de que exista una protección social universal. Una conclusión fundamental es que los países deben aplicar políticas anticíclicas de manera sistemática. La segunda enseñanza clave es que los países con un sistema de protección social pudieron evitar las peores consecuencias sociales y recuperarse mucho más rápidamente. Esto pone de relieve la necesidad de que los sistemas de protección social universal y los programas activos del mercado laboral sean permanentes, y no meros componentes temporales de las respuestas nacionales a la crisis. Por último, en el contexto de la política macroeconómica se debería otorgar mayor importancia a las políticas sociales, en particular las concernientes al empleo productivo, en vez de considerarlas como elementos de asistencia marginal a las personas pobres y los grupos desfavorecidos.

## Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción . . . . .	4
II. Más allá de la recuperación: afrontar la crisis social . . . . .	4
III. La crisis social continuada . . . . .	7
IV. Hacer frente a la crisis: el camino a seguir . . . . .	10
A. Función del gobierno . . . . .	10
B. Atención centrada en el crecimiento del empleo . . . . .	11
C. Necesidad de protección social . . . . .	14
D. Pobreza y seguridad alimentaria . . . . .	14
V. Replantear la política social . . . . .	15
VI. Conclusiones y recomendaciones . . . . .	16

## I. Introducción

1. La contracción económica mundial ha tenido repercusiones sociales negativas de amplio alcance y ha obstaculizado los progresos hacia la consecución de los objetivos de desarrollo internacionalmente acordados, en particular los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En vista de la fragilidad de la recuperación económica y de los desiguales progresos alcanzados en las principales economías, se prevé que las condiciones sociales se restablecerán lentamente. Los elevados niveles de pobreza, hambre y desempleo seguirán afectando a miles de millones de personas durante muchos años.

## II. Más allá de la recuperación: afrontar la crisis social

2. Durante el bienio 2008-2009 el mundo sufrió su peor crisis financiera y económica desde la Gran Depresión del decenio de 1930. La rápida contracción económica mundial trastocó gravemente el crecimiento económico en todo el mundo y provocó importantes retrocesos en los esfuerzos orientados a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, así como de otros objetivos de desarrollo internacionalmente acordados. Según estimaciones de las Naciones Unidas, la tasa de crecimiento anual de la producción mundial disminuyó de aproximadamente un 4% alcanzado en el bienio 2006-2007, al 1,6% en 2008; la tasa de crecimiento de la producción se contrajo más aún en 2009, a -2%, debido a que el promedio de ingresos per cápita se redujo en 95 países.

3. El desempleo aumentó repentinamente. El número de personas desempleadas ascendió de 178 millones en 2007, a 205 millones en 2009. Según las estimaciones más recientes de la Organización Internacional del Trabajo<sup>1</sup>, en 2010 el índice de desempleo permaneció elevado y sin cambios en todo el mundo. El aumento del desempleo ha sido la principal repercusión social de la crisis en las economías de los países desarrollados, pero en los países en desarrollo la situación del mercado laboral ha sido menos evidente. Si bien los sectores de la economía informal y la agricultura absorbieron en gran medida los efectos de las pérdidas de empleo en el sector estructurado, en los países en desarrollo aumentó considerablemente el número de trabajadores con condiciones de empleo más precarias.

4. La pérdida del empleo no solo entraña la pérdida de ingresos, sino también un aumento de la vulnerabilidad, especialmente en los países en desarrollo en los que no existe un sistema integral de protección social. Diversas estimaciones sugieren que entre 47 y 84 millones de personas han caído o están atrapadas en la pobreza extrema como consecuencia de la crisis mundial<sup>2</sup>. La crisis financiera mundial comenzó a manifestarse inmediatamente después del repentino encarecimiento de los combustibles y los alimentos. A consecuencia de ello, el número de personas que

---

<sup>1</sup> Organización Internacional del Trabajo, *Tendencias Mundiales del Empleo 2011: El desafío de la recuperación del empleo* (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 2011).

<sup>2</sup> Estas estimaciones, referidas a personas que viven con menos de 1,25 dólares por día, son similares a las del Banco Mundial, según el cual, hasta 2010, habían empobrecido unos 64 millones de personas más que si no se hubiera producido la crisis. Véase, Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, *Global Monitoring Report 2010: The Millennium development after the Crisis* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2010).

padecen hambre en todo el mundo ascendió en 2009 a un nivel sin precedentes de más de 1.000 millones.

5. Aun cuando la crisis financiera no se originó en los países en desarrollo, sus economías, en particular las más integradas en los mercados financieros internacionales, no escaparon a las turbulencias financieras. Las repercusiones se manifestaron de diversas formas, tales como el colapso del comercio y de los precios de los productos básicos, la inversión de las corrientes de capital, el aumento de los costos de los préstamos, la disminución de los ingresos derivados de las remesas y las presiones sobre la asistencia oficial para el desarrollo. La crisis afectó a los países en grados diferentes, en función de su estructura económica y su vulnerabilidad a las conmociones.

6. Los efectos de la crisis se vieron influenciados más aun por la capacidad de los gobiernos para afrontarlos y contrarrestar sus consecuencias, lo que dependió de la eficacia y solidez de sus mecanismos de políticas macroeconómicas anticíclicas, sus sistemas de protección social, sus marcos normativos, sus estructuras de gobernanza y su estabilidad política. A su vez, estos factores influyeron en la manera en que la crisis afectó a los diferentes grupos sociales. Los países más pobres se han convertido en los más vulnerables a las vicisitudes de la economía global y, generalmente, dependen en gran medida del financiamiento, el comercio y la ayuda del exterior. Sus ingresos en divisas e ingresos fiscales suelen basarse únicamente en unos pocos productos básicos, y debido al reducido espacio fiscal sus sistemas de protección social son limitados.

7. Una conclusión clave del presente informe es que los países deben ser capaces de aplicar políticas anticíclicas de manera sistemática. El espacio político se debería crear mediante un cambio en la orientación y el carácter fundamentales de las políticas prescritas por las organizaciones internacionales a los países como condición necesaria para recibir asistencia. A pesar de haber anunciado cambios en las políticas que promueven, las instituciones financieras internacionales siguen incluyendo condiciones procíclicas en los paquetes de asistencia financiera que otorgan a países necesitados y prestando escasa atención a las consecuencias sociales de esas políticas.

8. El relativo éxito de algunos Gobiernos de Asia y América Latina en lo que respecta al alivio de los efectos económicos y sociales de la crisis más reciente pone claramente de relieve la necesidad de que los gobiernos adopten políticas anticíclicas de manera sistemática, así como la conveniencia de preservar los recursos fiscales obtenidos en períodos de auge, con miras a respaldar las medidas anticíclicas en tiempos de necesidad. De hecho, los sistemas de protección social universal y los programas activos del mercado laboral deberían tener carácter permanente, en vez de ser meros componentes temporales de la respuesta nacional a la crisis.

9. Es esencial que los gobiernos tengan en cuenta las probables repercusiones sociales de sus políticas económicas. Una y otra vez se ha visto que las políticas económicas consideradas separadamente de sus consecuencias sociales pueden producir resultados nefastos en lo concerniente a nutrición, salud y educación, lo que, a su vez, menoscaba el crecimiento económico a largo plazo. La separación entre las políticas económicas y sus consecuencias sociales puede generar un círculo vicioso de crecimiento lento y progreso social insuficiente.

## Recuadro 1

**Optimismo desbordante**

La actual crisis financiera y económica mundial tomó casi por sorpresa a muchas organizaciones internacionales. Por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional (FMI), que sigue la evolución macrofinanciera global, mantuvo una perspectiva optimista; el FMI tardó algún tiempo en comprender que la crisis pronto afectaría a todo el mundo. Un mes antes de los primeros temblores provocados por la crisis de las hipotecas de alto riesgo en los Estados Unidos de América, el FMI señaló: “La fuerte expansión mundial continúa y las proyecciones del crecimiento para 2007 y 2008 se han corregido al alza ...”<sup>a</sup>.

Además la Oficina de Evaluación Independiente del FMI ha reconocido este desacierto. Incluso hasta abril de 2007, el mensaje del FMI era de un sostenido optimismo, en el contexto de circunstancias mundiales propicias. Memorandos del personal y otros documentos del FMI sugieren una perspectiva positiva a corto plazo y, fundamentalmente, buenas condiciones de los mercados financieros. Tras el estallido de las perturbaciones financieras, el FMI adoptó un tono más prudente, que se reflejó en las adiciones de las Perspectivas de la economía mundial y en el Informe sobre la estabilidad financiera mundial publicados en octubre de 2007<sup>b</sup>.

Otras organizaciones importantes tampoco percibieron la proximidad de la crisis. Por ejemplo, tres meses antes del comienzo de la implosión del sector financiero debida al colapso del mercado de hipotecas de alto riesgo en los Estados Unidos en agosto de 2007, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) afirmó que la desaceleración en los Estados Unidos no anunciaba un período de debilitamiento de la economía mundial, a diferencia, por ejemplo, de lo ocurrido en 2001. Antes bien, se preveía una tranquila recuperación del equilibrio, en cuyo contexto Europa relevaría a los Estados Unidos en el liderazgo del crecimiento de la zona de la OCDE. De hecho, las proyecciones esenciales seguían siendo muy alentadoras: un aterrizaje suave en los Estados Unidos, una recuperación firme y sostenida en Europa, una trayectoria sólida en el Japón y una actividad floreciente en China y la India<sup>c</sup>.

No había ningún motivo creíble para tan desbordante optimismo. Fuera del Banco de Pagos Internacionales y, las Naciones Unidas fueron la única organización internacional que manifestó ciertas preocupaciones. En su publicación *Situación y Perspectivas para la Economía Mundial 2006*, las Naciones Unidas advirtieron lo siguiente: “Un ajuste desordenado de los crecientes desequilibrios macroeconómicos de las economías más grandes es un riesgo de grandes proporciones, que puede afectar la estabilidad y el crecimiento de la economía mundial ... Una reversión del alza en los precios de la vivienda ... aumentaría el riesgo de no pago de las deudas hipotecarias y podría disparar así la ocurrencia de nuevas crisis bancarias ... Una fuerte caída de los precios de la vivienda en una de las economías más grandes podría precipitar un ajuste abrupto y desestabilizador de los desequilibrios globales”<sup>d</sup>.

Las Naciones Unidas no solo analizaron correctamente los riesgos subyacentes para la economía global, sino que, además, sus proyecciones de crecimiento para 2009 fueron más realistas. En noviembre de 2009, cuando el FMI preveía un crecimiento mundial del 2,2% para ese año, las proyecciones de las Naciones Unidas (2009) sugerían un valor de referencia para la tasa de crecimiento del 0,9%. Como se vio posteriormente, en 2009 la economía global se contrajo un -2,0%.

<sup>a</sup> Fondo Monetario Internacional, *Actualización de Perspectivas de la economía mundial*: (Washington, D.C., julio de 2007).

<sup>b</sup> Oficina de Evaluación Independiente del Fondo Monetario Internacional, *IMF Performance in the Run-Up to the Financial and Economic Crisis: IMF Surveillance in 2004-07* (Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional, 2011).

<sup>c</sup> Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, *OECD Economic Outlook*, vol. 2007/1 (París, 2007).

<sup>d</sup> Naciones Unidas, *Situación y Perspectivas para la Economía Mundial 2006*, publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.06.II.C.2).

### III. La crisis social continuada

10. Los verdaderos efectos de la crisis financiera y económica sobre el progreso social en esferas como la educación y la salud no se pueden identificar inmediatamente, y solo se podrán apreciar plenamente con el tiempo. No obstante, estimaciones preliminares revelan que esos efectos fueron intensos, amplios y profundos. En vista de la fragilidad de la recuperación económica y de los desiguales progresos logrados en las principales economías, se prevé que las condiciones sociales se restablecerán lentamente. Los mayores niveles de pobreza, hambre y desempleo derivados de la crisis mundial continuarán afectando durante años a miles de millones de personas en muchos países desarrollados y en desarrollo.

11. Mientras tanto, en algunas economías adelantadas, entre ellas Grecia y España, las medidas de austeridad adoptadas en respuesta al elevado endeudamiento público no solo están poniendo en peligro el empleo en el sector público y el gasto social, sino que, además, están haciendo más incierta y frágil la recuperación. La mayor presión ejercida en aras de la consolidación fiscal y las nuevas presiones para responder al endeudamiento han limitado gravemente el espacio fiscal y político en las economías desarrolladas, lo que restringe sus opciones ante el avance de la crisis. Muchos países en desarrollo, especialmente los que ejecutan programas del Fondo Monetario Internacional (FMI), están siendo objeto de presiones orientadas a la reducción del gasto público y la aplicación de medidas de austeridad.

12. Si bien los paquetes integrales de estímulo económico adoptados por las principales economías permitieron detener la contracción y evitar de esa manera una recesión prolongada, en muchos casos la recuperación ha sido un trabajo deficiente caracterizado por niveles de desempleo y subempleo inaceptablemente elevados. Los datos relativos a recesiones recientes sugieren que se ha ampliado el desfase entre la producción y la recuperación del empleo. Los perjuicios a largo plazo para el empleo como consecuencia de la crisis actual ya son visibles y, en la mayoría de

los países, el desempleo entre los jóvenes ha alcanzado niveles alarmantes. Tanto en los países desarrollados como en desarrollo, las tasas de desempleo y subempleo entre los jóvenes de 15 a 24 años son muy altas: según estimaciones, a finales de 2009 había 79 millones de jóvenes desempleados, y la tasa mundial de desempleo juvenil era del 13%.

13. Desde 2007, la proporción de desempleo estructural o a largo plazo ha aumentado significativamente en la mayoría de los países desarrollados. Por ejemplo, en los Estados Unidos de América la proporción de trabajadores desempleados 27 semanas o más aumentó en 2010 a un ritmo alarmante; aproximadamente la mitad de los trabajadores desempleados han estado sin trabajo por lo menos seis meses. La situación es igualmente preocupante en muchos países europeos.

14. En los países en desarrollo la mayoría de las pérdidas de empleo se produjeron en los dinámicos sectores de exportación. El incremento del empleo precario y el número de trabajadores pobres han sido motivos de honda preocupación, por cuanto cada vez son más las personas que al perder sus empleos en la economía estructurada pasan a la economía informal, en la que los trabajos están mal pagados y la protección ofrecida es deficiente o inexistente.

15. Se prevé que en los países en desarrollo las condiciones del mercado laboral seguirán planteando problemas, por al menos dos motivos. El primero es que la mayoría de los 47 millones de trabajadores que anualmente se incorporan a los mercados de trabajo de todo el mundo están buscando empleo en países en desarrollo. Según las Naciones Unidas<sup>3</sup>, solamente en Asia se necesitarán alrededor de 51 millones de empleos nuevos para absorber la creciente población activa en el bienio 2010-2011. El segundo motivo es que se prevé que, lo mismo que en los países desarrollados, en los países en desarrollo la creación de empleo en los sectores estructurados e industriales sea más lenta que la recuperación de la producción. Por ejemplo, tras la crisis financiera de 1997-1998 en Asia, el proceso de recuperación del empleo llevó al menos tres años. Dado el carácter global de la crisis actual, la recuperación del empleo podría llevar aún más tiempo.

16. La contracción de la economía mundial ha tenido vastas repercusiones sociales negativas para las personas, familias, comunidades y sociedades. La pobreza y el desempleo se han relacionado con la delincuencia, la violencia sexista, la toxicomanía y la enfermedad mental, en particular la depresión y el suicidio. En épocas de crisis financiera y económica las familias suelen adoptar estrategias de adaptación como la modificación del patrón de gastos familiares; sin embargo, esto puede influir negativamente en los resultados de la educación, la salud y la nutrición, lo que podría dar lugar a deficiencias permanentes en los niños afectados y, de ese modo, contribuir a perpetuar la pobreza intergeneracional.

17. Los efectos de la volatilidad y la carestía de los alimentos, los bajos ingresos y el creciente desempleo están retrasando los esfuerzos para reducir el hambre y mejorar la nutrición. En 2007 y 2008 el brusco aumento de los precios mundiales de los alimentos y la energía socavó más aún el bienestar de los pobres del mundo, y obligó a más familias a depender de programas públicos de asistencia alimentaria insuficientemente financiados, saltar comidas, consumir menos o sustituir alimentos

---

<sup>3</sup> Naciones Unidas, *World Economic Situation and Prospects 2010*, publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.10.II.C.2.

nutritivos por otros más económicos y menos saludables. Los países importadores de alimentos registraron un aumento del costo total de sus importaciones, debido al incremento de los precios y de los costos de la energía para su transporte, que se trasladó a los consumidores<sup>4</sup>.

18. En 2009, los precios de los alimentos volvieron a aumentar, debido principalmente a problemas persistentes en la producción y la oferta de alimentos en todo el mundo, agravados por la demanda de producción de biocombustibles y la mayor especulación con los productos básicos en los mercados futuros y opciones. La continuada crisis alimentaria conlleva graves consecuencias para la estabilidad política y social de los países pobres importadores de alimentos. Algunos disturbios relacionados con los alimentos se han producido a raíz de los prolongados efectos que la carestía de los alimentos ha tenido para los pobres y otros grupos vulnerables. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura advirtió recientemente de un “aumento preocupante” de los precios de los alimentos, que afectará a millones de personas como resultado de la imprevista escasez de algunos cereales muy importantes, ocasionada en 2010 por condiciones climáticas adversas, inundaciones e incendios.

#### Recuadro 2

##### **La patología social de las crisis**

Las repercusiones sociales de la crisis económica, en particular sobre la salud pública y la educación, solo se pueden conocer cabalmente después de un largo período de gestación. Sin embargo, es posible extraer enseñanzas de las crisis financieras y económicas anteriores, entre ellas la Gran Depresión del decenio de 1930 y la crisis financiera de 1997-1998 en Asia. Por ejemplo, en los Estados Unidos de América, una reducción del 30% de los ingresos entre 1929 y 1932 provocó un aumento del 40% en la tasa de suicidios y del 10% en la de defunciones en general<sup>a</sup>. Asimismo, entre 1997 y 1998 la tasa de suicidios entre los varones aumentó un 39% en el Japón, un 44% en Hong Kong (China) y un 45% en la República de Corea. La tasa de suicidios entre los varones también aumentó en Tailandia. En Hong Kong (China), el Japón y la República de Corea, el aumento de 10.400 suicidios en 1998 con respecto a 1997 se relacionó con la crisis económica. Tras el colapso de la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas la esperanza de vida en esas repúblicas disminuyó considerablemente, y volvió a disminuir a raíz de la crisis del rublo, en 1998<sup>b</sup>.

Las crisis económicas han tenido repercusiones adversas también para la salud pública. M. Harvey Brenner<sup>c</sup> estableció una relación entre las crisis económicas y el aumento de la mortalidad por enfermedades cardíacas en el Estado de Nueva York y en los Estados Unidos entre 1900 y 1967. Los incrementos a corto plazo del consumo de alcohol reflejan, al menos parcialmente, las tensiones sociales y psicológicas relacionadas con la recesión económica<sup>d</sup>. Si una situación de recesión económica se prolonga, el aumento del alcoholismo podría dar lugar a mayores tasas de mortalidad por cirrosis hepática, según observó Brenner<sup>e</sup> en Inglaterra y Gales durante el período 1936-1976.

<sup>4</sup> Anuradha Mittal, “The 2008 food price crisis: rethinking food security policies”, G-24 Discussion Paper Series, núm.56 (Ginebra, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 2009).



Los efectos sanitarios adversos son mayores en los niveles socioeconómicos más bajos y en las familias que carecen de seguridad económica. Esta carencia suele generar tensiones: las estructuras sociales y familiares se deterioran y se adoptan hábitos perjudiciales para la salud. Esos efectos se pueden traducir en situaciones psicopatológicas tales como el suicidio o, después de algunos años, enfermedades crónicas. Las conclusiones de Brenner coinciden con las de David Dooley, Ralph Catalano y Georjeanna Wilson<sup>f</sup>, quienes determinaron que la pérdida del empleo provoca mayores síntomas de depresión a corto plazo (un año o menos). Además, los autores aportan pruebas del aumento del consumo de alcohol entre las personas que han perdido el empleo.

<sup>a</sup> David Stuckler y otros, “The public health effect of economic crises and alternative policy responses in Europe: an empirical analysis”, en *The Lancet*, vol. 374, núm. 9686 (2009); David Stuckler y otros, “The health implications of financial crisis: a review of the evidence”, en *Ulster Medical Journal*, vol. 78, núm. 3 (2009).

<sup>b</sup> Shu-Sen Chang y otros, “Was the economic crisis 1997-1998 responsible for rising suicide rates in East/Southeast Asia? A time-trend analysis for Japan, Hong Kong, South Korea, Taiwan, Singapore and Thailand”, en *Social Science and Medicine*, vol. 68, núm. 7 (2009).

<sup>c</sup> M. Harvey Brenner, “Economic changes and heart disease mortality”, en *American Journal of Public Health*, vol. 61, núm. 3 (1971).

<sup>d</sup> M. Harvey Brenner, “Trends in alcohol consumption and associated illnesses: some effects of economic changes”, en *American Journal of Public Health*, vol. 65, núm. 12 (1975).

<sup>e</sup> M. Harvey Brenner, “Mortality and the national economy”, en *The Lancet*, vol. 314, núm. 8142 (1979).

<sup>f</sup> David Dooley, Ralph Catalano y Georjeanna Wilson, “Depression and unemployment: panel findings from the Epidemiologic Catchment Area study”, en *American Journal of Community Psychology*, vol. 22, núm. 6 (1994).

## IV. Hacer frente a la crisis: el camino a seguir

### A. Función del gobierno

19. En octubre de 2008 la respuesta multilateral inicial a la crisis financiera prometía la adopción de enfoques integrales centrados en la cooperación y la coordinación<sup>5</sup>. Consiguientemente, muchas medidas gubernamentales de estímulo proporcionaron el impulso esencial para encaminar la recuperación de la economía mundial. Sin embargo, dado que esas medidas propiciaron la austeridad fiscal, en algunos países existe el peligro de que la recuperación dirigida por los gobiernos se pueda interrumpir, e incluso invertir. En vista de la constante fragilidad de la recuperación económica en numerosos países, y con el fin de evitar una posible recaída, es imperativo que las instancias normativas resistan las presiones para que reduzcan en exceso, y demasiado pronto, el gasto público.

20. Evidentemente, las medidas anticíclicas de política macroeconómica han permitido mitigar los efectos de la crisis. Tanto la recesión como sus repercusiones sociales han sido menos graves de lo que se temía inicialmente, gracias a las rápidas respuestas normativas de muchos países, en particular las economías emergentes del mundo en desarrollo. Según estimaciones de la Organización Internacional del

<sup>5</sup> Naciones Unidas, *World Economic Situation and Prospects 2009*, publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.09.II.C.2.

Trabajo las medidas anticíclicas aplicadas por el Grupo de los Veinte permitieron preservar o crear 21 millones de empleos en sus economías<sup>6</sup>.

21. Esto destaca la importancia de la intervención oportuna del Estado para responder a una crisis. Sin embargo, la sostenibilidad de esas respuestas normativas se ha visto amenazada por afirmaciones exageradas acerca de los efectos perjudiciales de la carga fiscal y otras consecuencias conexas que la crisis ha impuesto a los gobiernos. Sin duda, las cargas fiscales de los gobiernos han aumentado, pues la desaceleración económica redujo los ingresos fiscales debido a la contracción de las bases impositivas. La causa principal del déficit presupuestario es la disminución de ingresos asociada a las drásticas caídas de la producción y los ingresos, y no las medidas de estímulo y el gasto social. Esta merma en los ingresos tributarios, combinada con la creciente necesidad de programas sociales, ha agravado los efectos de la crisis en el desarrollo social.

22. Las presiones cada vez mayores para que se adopten medidas de austeridad, aparentemente por motivos de consolidación fiscal, están poniendo en peligro los programas de protección social, salud pública y educación, así como la aplicación de medidas de recuperación económica. Muchos países industrializados y numerosos países en desarrollo ya están restringiendo el gasto social. Los gobiernos deben responder con prudencia a las presiones en favor de medidas de consolidación fiscal y austeridad para no poner en peligro la sostenibilidad de la recuperación. Es preciso mantener un apoyo constante a las medidas de fomento y recuperación, con miras a fortalecer el impulso de la recuperación de la producción y proteger las inversiones económicas y sociales que apuntalan el crecimiento futuro.

23. Más importante aún, las respuestas a la crisis no han abordado sus causas fundamentales. Por ejemplo, las reformas financieras en las principales economías no responden a las expectativas iniciales y exponen la recuperación a nuevos abusos, excesos y vulnerabilidades. Existen indicios de que esto ya está ocurriendo. Los progresos para hacer frente a otras causas estructurales de la crisis también han sido limitados. Entre otras cosas, siguen aumentando las desigualdades en materia de ingresos; el reequilibrio global es limitado, y persiste la contracción de la demanda mundial. Si no se superan las causas profundas de la crisis, la recuperación sostenible no será posible.

## **B. Atención centrada en el crecimiento del empleo**

24. Evidentemente, la recuperación del empleo está rezagada con respecto a otros indicadores de recuperación económica, por lo que los gobiernos deberán seguir centrando sus medidas de estímulo en el crecimiento del empleo. Este retraso en la recuperación del empleo pone de relieve las dificultades que ocasiona la crisis financiera y económica mundial para la erradicación de la pobreza y la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) para 2015. El pleno empleo productivo y el trabajo decente para todos son elementos de importancia crucial para erradicar la pobreza y alcanzar los ODM. Esto se puso claramente de relieve poco

---

<sup>6</sup> Organización Internacional del Trabajo y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, “Acelerar una recuperación con altas cotas de empleo en los países del G20 a partir de la experiencia adquirida”, Informe de la reunión de los Ministros de Trabajo y Empleo del G20, Washington, D.C., 20 y 21 de abril de 2010.

antes del inicio de la crisis, en el contexto de la iniciativa del Pacto Mundial para el Empleo, orientado a promover una recuperación con altos niveles de empleo<sup>7</sup>.

25. En la Reunión plenaria de alto nivel del sexagésimo quinto período de sesiones de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, celebrada en septiembre de 2010 la Asamblea señaló la importancia del empleo productivo y el trabajo decente como medios esenciales para la consecución de los ODM. En particular, la expansión de las oportunidades de trabajo decente permite que los beneficios del crecimiento económico lleguen a toda la población<sup>8</sup>. Por lo tanto, la promoción de una recuperación con altos niveles de empleo sentará bases sólidas para alcanzar el objetivo de crecimiento económico sostenido, inclusivo y equitativo previsto en el documento final<sup>9</sup>.

26. Ahora bien, el desafío que plantea la creación de empleo no se debería subestimar, por cuanto la tasa de crecimiento económico necesaria para volver a los niveles de empleo previos a la crisis deberá ser suficientemente alta como para compensar el aumento de la población activa e incrementar la productividad. Además, ese crecimiento deberá entrañar el uso intensivo de mano de obra y, para ser sostenible, deberá estar impulsado por el crecimiento de la productividad. Esto significa que debe producirse un cambio estructural generalizado que favorezca a los sectores dinámicos de la economía.

27. Los llamamientos en favor de una mayor flexibilización del mercado laboral, una condición que suele propiciar salarios más bajos y condiciones de empleo degradadas, se promocionan como una necesidad para hacer frente a los crecientes niveles de desempleo<sup>10</sup>. Sin embargo, esta fórmula de liberalización del mercado

<sup>7</sup> En abril de 2009 la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas estableció el “Pacto Mundial para el Empleo”, una iniciativa destinada a centrar la atención de las instancias decisorias en medidas de promoción del empleo y el trabajo decente, que los países puedan adaptar a sus necesidades y circunstancias específicas. El Pacto no es una solución para todos los problemas, sino un conjunto de opciones basadas en ejemplos eficaces, concebidas con el fin de inspirar y apoyar medidas en el plano multilateral. Los elementos clave del Pacto Mundial para el Empleo son la promoción del empleo y la protección social.

<sup>8</sup> Naciones Unidas, *The Employment Imperative: Report on the World Social Situation 2007*, publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.07.IV.9.

<sup>9</sup> Véase el párrafo 23 b) de la resolución 65/1 de la Asamblea General.

<sup>10</sup> Por ejemplo, en un reciente documento de trabajo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Zuzana Brixiova afirmaba que los mercados laborales más flexibles serían un mecanismo de ajuste fundamental durante la recesión y a mediano plazo. (véase “Labour market flexibility in Estonia: what more can be done?”, documento de trabajo núm. 697 (2009) del Departamento de Economía de la OCDE). Anis Chowdhury e Iyanatul Islam (“The Great Recession of 2008-2009 and labour market flexibility: which way now?”, en VoxEU commentary, 2009) se refieren a un artículo en *The Economist* (“When jobs disappear”, 12 de marzo de 2009) y señalan que la publicación expresa la esperanza de un renovado compromiso con la flexibilidad del mercado mundial de trabajo para hacer frente a la pérdida de empleos en todo el mundo y acelerar la recuperación basada en el empleo. Los autores citan al Banco Mundial, según el cual, leyes de protección del empleo demasiado rigurosas obligan a las empresas a contratar personal y propician niveles insuficientes de empleo, un aspecto particularmente importante durante las crisis económicas, y añaden que, de hecho, muchos creían que la recesión derivada de la crisis financiera brindaba una oportunidad para dismantelar las normas que rigen el mercado laboral. Por ejemplo, un ex Ministro de Hacienda y Ministro de Relaciones Exteriores de Chile había sostenido que la crisis económica ofrecía oportunidades para suprimir la protección del mercado laboral, y había afirmado que la reforma laboral era siempre un tema políticamente controvertido, pero que la crisis actual, al poner de

laboral pasa por alto tres consideraciones esenciales. En primer lugar, en los países con disposiciones de protección del mercado laboral las desigualdades salariales suelen ser pequeñas. Por lo tanto, las disposiciones que protegen los derechos de los trabajadores reducen las desigualdades sin imponer ninguna pérdida significativa de la producción ni del empleo<sup>11</sup>.

28. En segundo lugar, el razonamiento actual sobre la flexibilidad del mercado laboral se refiere a un régimen de empleo no regulado, en el que los gobiernos no imponen restricción alguna a la contratación, el despido o las condiciones de empleo. Por consiguiente, desde esta perspectiva, tanto los empleadores como los trabajadores tendrían la libertad de elegir condiciones de empleo mutuamente convenientes. En la realidad, sin embargo, la flexibilidad es solo para los empleadores. En tiempos de prosperidad esto podría pasar desapercibido, pero en épocas de crisis, cuando se permite a las empresas reducir los salarios o despedir en masa a sus empleados a fin de reducir costos, esa flexibilidad para los empleadores se traduce en inseguridad para los trabajadores, especialmente si no existe una protección social universal apropiada.

29. En tercer lugar, centrarse en la flexibilidad del mercado laboral para superar la crisis económica mundial puede menoscabar el potencial de crecimiento a largo plazo, si mediante los cambios normativos se creara una estructura de incentivos en cuyo contexto los trabajadores respondieran con una modificación del comportamiento colectivo que condujera a un círculo vicioso de bajos salarios y baja productividad.

30. Existe un mensaje normativo tácito según el cual tener un trabajo cualquiera es mejor que no tener ninguno. Este mensaje pasa por alto la importancia de mejorar la seguridad laboral. Ante la falta de sistemas estructurados de prevención de riesgos, los trabajadores podrían verse inclinados a aceptar de buen grado trabajos de baja productividad con salarios igualmente bajos. Ello podría llevar la economía a un círculo vicioso de bajos salarios-baja productividad, y propiciar la sustitución de los empleos productivos por “malos” empleos.

31. Por otra parte, una continua renovación de personal, propiciada por la mayor flexibilidad del mercado laboral, podría reducir los incentivos para que los trabajadores en situación de inseguridad adquiriesen una capacitación que mejoraría la productividad de la mano de obra. Debido a la falta de seguridad y protección jurídica en el empleo, los trabajadores pagan a los empleadores una prima (en forma de salarios bajos y de su disposición a aceptar cualquier trabajo) con el fin de reducir el riesgo de quedarse sin empleo. En esas circunstancias, la imposición de normas laborales más exigentes y de diversos sistemas de prevención de riesgos podría ser eficaz (por cuanto orientaría la economía hacia una situación equilibrada de productividad elevada-salarios elevados) y equitativa (dado que permitiría a los trabajadores vulnerables afrontar los riesgos del mercado laboral).

---

manifiesto los peligros de soslayar las reformas necesarias a largo plazo, había facilitado el logro de un consenso sobre la necesidad de tomar medidas. (Alejandro Foxley, “Recovery: the global financial crisis and middle-income countries”, Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace, 2009).

<sup>11</sup> Richard B. Freeman, “Labor market institutions around the world”, NBER working paper, núm. 13242 (Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, 2007).

### C. Necesidad de protección social

32. Los devastadores efectos de la crisis sobre tantas personas ponen de manifiesto el carácter dinámico y multidimensional de la pobreza, así como la importancia primordial de la protección social para reducir la vulnerabilidad. Los países con sistemas de protección social tienen mayor capacidad para mitigar los efectos negativos de las conmociones y evitar que las personas se empobrezcan más aun. Además, las medidas de protección social pueden ayudar a restablecer las actividades económicas y los medios de subsistencia<sup>12</sup>.

33. A largo plazo, la protección social puede ayudar a las personas y las familias a desarrollar los recursos humanos y sociales, entre otros activos, y mejorar sus perspectivas de subsistencia<sup>13</sup> para, de ese modo, reducir la pobreza y liberar el potencial productivo de la fuerza de trabajo. Por lo tanto, la protección social no se debería entender como una medida temporal destinada a amortiguar las repercusiones de una crisis, sino como una inversión continua orientada a promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y equitativo. La aceptación de una reducción del gasto social a raíz de la crisis podría agravar y prolongar sus efectos negativos, por ejemplo, en los niveles de malnutrición, las tasas de deserción escolar y el desempleo a largo plazo.

34. El acceso universal a la protección social y a los servicios sociales básicos es necesario para romper el ciclo de pobreza y reducir las desigualdades y la exclusión social. Un nivel mínimo de protección social básica es asequible; sus beneficios se deben evaluar en comparación con el costo humano, social y económico potencialmente elevado que entrañaría la falta de inversión en protección social. Sin mecanismos que aseguren el acceso a la atención de la salud, así como niveles de nutrición suficientes y estabilidad social, un país no puede desplegar su pleno potencial humano, económico y productivo. Una estrategia de desarrollo basada en los derechos humanos deberá promover el pleno ejercicio de los derechos sociales y económicos y, entre otras cosas, fomentar y proteger los progresos en materia de desarrollo social en tiempos de crisis. El derecho a la seguridad social consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos exige que la protección social universal asegure el bienestar básico de todas las personas, en particular las que viven en la pobreza y las que están expuestas al riesgo de empobrecimiento.

### D. Pobreza y seguridad alimentaria

35. Los efectos de la actual crisis financiera y económica se agravaron en 2007 y 2008 con el incremento del precio de los alimentos. La producción de alimentos está aumentando más lentamente, y cada vez más productos alimenticios se destinan a la elaboración de alimentos para animales y biocombustibles, por lo que es sumamente improbable que los precios de los alimentos vuelvan en lo inmediato a la tendencia

<sup>12</sup> La protección social, consistente por lo general en un sistema de normas de seguridad social, asistencia social (incluidas las transferencias universales financiadas con impuestos) y protección del mercado de trabajo, funciona también como un estabilizador automático en los ciclos comerciales y promueve el crecimiento económico.

<sup>13</sup> Por ejemplo, en el Brasil, *Bolsa Família*, un programa de transferencias monetarias condicionadas ha permitido mejorar la educación, la nutrición y la salud de las familias beneficiarias. Véase Organización Internacional del Trabajo, “Bolsa Família en Brasil: Contexto, Concepto e Impacto” (Ginebra, 2009).

descendente del período anterior. La incertidumbre se vio agravada también por algunos problemas recientes de abastecimiento atribuidos a condiciones meteorológicas, incendios e inundaciones. En cierta medida, el encarecimiento de los alimentos se debió a la especulación en los mercados de productos básicos, cuando los inversores abandonaron los mercados financieros tradicionales. Obviamente, el aumento del precio de los alimentos menoscabó los esfuerzos por reducir la pobreza y el hambre.

36. Es preciso solucionar problemas fundamentales del sistema mundial de producción y comercialización de alimentos para garantizar la seguridad alimentaria constante. Los países en desarrollo deben cambiar las políticas agrícolas orientadas principalmente a la exportación, por otras que refuercen la producción nacional de alimentos destinados a satisfacer las necesidades locales de alimentos asequibles y amortiguar las repercusiones de las crisis de precios internacionales. Este cambio presupone una función de apoyo más decidida del Estado, una cooperación internacional más intensa y una mayor inversión en el desarrollo de los sectores alimentario y agrícola, en un marco que otorgue prioridad a las pequeñas explotaciones agrícolas y a la gestión sostenible de los recursos del medio ambiente.

## **V. Replantear la política social**

37. La crisis ofrece una ocasión para replantear la función de la política social y la inversión social mediante la transformación de las respuestas normativas a la crisis en oportunidades que permitan fortalecer el progreso social y alcanzar un desarrollo más sostenido, inclusivo y equitativo. Además, es una circunstancia apropiada para reformular el programa mundial económico, social y de desarrollo. Se está comprendiendo ahora que es necesario dar una mayor importancia en el marco de la política macroeconómica a las cuestiones de política social, en particular las relativas al empleo productivo, en vez de considerarlas como un elemento marginal de asistencia a las personas pobres y los grupos desfavorecidos perjudicados por las políticas macroeconómicas destinadas únicamente a reducir la inflación o eliminar los déficits presupuestarios.

38. La crisis económica ha servido de recordatorio de la importancia esencial de la salud, la educación, la vivienda y la alimentación apropiadas para que las personas sean más productivas y puedan efectuar una mejor aportación a la sociedad. En otras palabras, la política social en general y las medidas orientadas a acabar con la pobreza en todas sus dimensiones deberían ser elementos integrales de la política macroeconómica destinada a promover el desarrollo. Por consiguiente, los enfoques relativos a la reducción de la pobreza se deberán centrar en el desarrollo, ser de carácter integral, e incorporar políticas económicas y sociales dirigidas a conseguir resultados de desarrollo que beneficien a la población.

39. En el contexto de la crisis, una recuperación con elevado nivel de empleo exige la incorporación de objetivos sociales en las estrategias y políticas de recuperación económica. De hecho, las medidas de política macroeconómica destinadas a promover la recuperación sostenida deberían respaldar enfoques favorables al crecimiento del empleo y la erradicación de la pobreza. En el marco de las estrategias de recuperación y las políticas de desarrollo se debería acordar prioridad a las inversiones sociales.

40. La inversión social siempre contribuye al crecimiento y el desarrollo a largo plazo. En los países en desarrollo, el aumento del gasto destinado a ampliar la protección social y mejorar el acceso a la educación y los servicios de salud contribuirá a asegurar un desarrollo más inclusivo con una mayor demanda interna, y sentar bases más sólidas para el crecimiento futuro.

41. La crisis también ofrece una oportunidad para reexaminar los enfoques concernientes a la política social. El hecho de que la crisis alimentaria, financiera y económica mundial haya afectado negativamente a poblaciones tanto en los países ricos como en los pobres, reafirma la conveniencia de adoptar un enfoque universal para la política social que no se limite solamente a las personas pobres. La previsión social universal debería ser el objetivo de la formulación de políticas sociales. Esto también asegurará un apoyo más amplio y sostenido que el que proporcionan las medidas políticas con objetivos limitados, que comportan un riesgo significativo, si bien involuntario, de exclusión de muchas personas necesitadas.

42. La Iniciativa sobre un nivel mínimo de protección social promueve el acceso universal a las transferencias y los servicios sociales esenciales<sup>14</sup>. Más del 75% de la población mundial carece de garantías sociales que les permitan afrontar los riesgos para su subsistencia. Es preciso asegurar un nivel mínimo de protección social para las personas que luchan por sobrevivir, como un primer paso para abordar el carácter polifacético de la pobreza. Para ello podría ser necesaria la adopción de medidas especiales orientadas a asegurar que los beneficios lleguen a las personas más vulnerables, en el marco del compromiso de previsión social universal.

43. Para muchos países en desarrollo esos programas requerirán el apoyo de la comunidad internacional, al menos a mediano plazo. Asegurar un nivel mínimo de protección social para toda la población mundial supone un desafío considerable, pero diversos organismos de las Naciones Unidas han demostrado que un nivel mínimo básico de transferencias sociales es asequible para todos los países en prácticamente cualquier fase de desarrollo económico.

44. La historia ha mostrado que en situaciones de crisis desencadenantes de malestar social y político, un firme liderazgo político puede ser el factor crucial para realizar importantes cambios sociales. La crisis actual ofrece esa oportunidad para alcanzar progresos sociales: es importante aprovecharla con miras a promover iniciativas que permitan materializar el acceso universal a la protección social.

## VI. Conclusiones y recomendaciones

**45. En el bienio 2008-2009 el mundo padeció su peor crisis financiera y económica desde la Gran Depresión. Desde entonces, la economía mundial se ha recuperado, pero esa recuperación fue desigual y sigue siendo frágil, y sus consecuencias sociales se mantienen. El rápido aumento del desempleo desencadenó una creciente vulnerabilidad en los países en desarrollo que carecen de un sistema integral de protección social. La crisis económica se vio agravada por los efectos del encarecimiento de los alimentos y los combustibles. Las múltiples crisis menoscabaron los progresos que muchos países habían**

<sup>14</sup> Organización Internacional del Trabajo, *Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa* (Ginebra, 2011).

realizado hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Los países que respondieron con políticas anticíclicas y disponían de sistemas de protección social, así como de programas activos del mercado laboral, pudieron recuperarse antes y evitar algunas de las peores consecuencias sociales. En vista de la fragilidad de la recuperación económica, el aumento del precio de los alimentos y de la energía, y los progresos desiguales en muchos países, se prevé que las condiciones sociales no se restablecerán sino lentamente.

46. Tal vez la Asamblea General desee considerar las recomendaciones siguientes:

a) Se alienta a los gobiernos a adoptar políticas anticíclicas de manera sistemática, tanto en las fases de expansión como de contracción, a fin de estabilizar los ingresos y el empleo y preservar los progresos alcanzados. Se debería crear un espacio político por medio de un cambio en la orientación y el carácter fundamentales de las recomendaciones normativas, y el fortalecimiento del espacio fiscal. Esto podría requerir asistencia presupuestaria de la comunidad internacional sin condicionamientos normativos ni programáticos;

b) Los gobiernos deben tener en cuenta las probables repercusiones sociales de sus políticas económicas. Consideradas al margen de sus efectos sociales, las políticas económicas pueden acarrear graves consecuencias en lo relativo a la pobreza, el empleo, la nutrición, la salud y la educación, y esto, a su vez, puede menoscabar el desarrollo sostenible a largo plazo;

c) Los sistemas de protección social universal y los programas activos de empleo deberían ser elementos permanentes de las políticas nacionales para abordar la crisis, a fin de evitar demoras en la respuesta a las fases de contracción económica y otras conmociones, como las provocadas por desastres, y debería mejorarse su relación costo-eficacia. Esto es especialmente urgente en vista de la creciente inseguridad económica derivada de la globalización y el cambio climático;

d) Se debería acordar prioridad a las inversiones sociales en el marco de las estrategias de recuperación y las políticas de desarrollo. El aumento del gasto destinado a ampliar la protección social y mejorar el acceso a los servicios de educación y salud contribuirá a asegurar un desarrollo más inclusivo, con una mayor demanda interna y bases más sólidas para el crecimiento futuro.