



Consejo Económico y Social

Distr. general
25 de noviembre de 2014
Español
Original: inglés

Comisión de Desarrollo Social

53º período de sesiones

4 a 13 de febrero de 2015

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

Reconsiderar y fortalecer el desarrollo social en el mundo contemporáneo

Informe del Secretario General

Resumen

El presente informe se ha preparado en respuesta a la resolución 2014/3 del Consejo Económico y Social, en la que el Consejo decidió que el tema prioritario para el ciclo normativo y de examen de 2015-2016 de la Comisión de Desarrollo Sostenible fuera “Reconsiderar y fortalecer el desarrollo social en el mundo contemporáneo”. En el informe se presenta una evaluación de los progresos realizados en el cumplimiento de los compromisos asumidos en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. Se muestra que, 20 años después, los compromisos relacionados con la erradicación de la pobreza, el empleo pleno y la integración social siguen siendo muy pertinentes y en gran medida no se han cumplido, en vista de que el progreso ha sido desigual y fragmentado. Se examinan estrategias orientadas hacia el futuro para fortalecer la dimensión social del desarrollo sostenible y se proponen vías concretas para la adopción de medidas por la Comisión.



Introducción

1. En su resolución 2014/3, el Consejo Económico y Social decidió que el tema prioritario del ciclo normativo y de examen correspondiente a 2015-2016 de la Comisión de Desarrollo Social fuera “Reconsiderar y fortalecer el desarrollo social en el mundo contemporáneo”. El tema es oportuno. En el curso del año los Estados Miembros aprobarán una nueva agenda de desarrollo mundial para suceder a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En 2015 también se cumple el vigésimo aniversario de la primera Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague.

2. En la Cumbre Mundial, los gobiernos convinieron en dar la más alta prioridad a los objetivos de desarrollo social, comprometiéndose a erradicar la pobreza, apoyar el pleno empleo y promover la integración social sobre la base de la mejora y la protección de todos los derechos humanos. En este informe, presentado a la Comisión en su período de sesiones de examen, figura una evaluación de los progresos realizados en la aplicación de la visión de la Cumbre y en el cumplimiento de sus compromisos. Tiene por objeto las bases para el período de sesiones dedicado a las políticas. Se muestra que, 20 años después, los tres compromisos básicos siguen en gran medida sin cumplirse y siguen siendo muy pertinentes en el contexto actual. Sobre la base de este examen, el Secretario General identificará, en su segundo informe sobre este tema prioritario, que se presentará en 2016, los nuevos desafíos y las oportunidades de desarrollo sostenible desde el punto de vista social, teniendo en cuenta las características de la nueva agenda para el desarrollo después de 2015, y hará recomendaciones más concretas de política orientadas hacia el futuro.

II. La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social: un marco normativo amplio

A. La influencia perdurable de los resultados de la Cumbre

3. La Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social y el Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social constituyen, hasta la fecha, el conjunto más amplio de normas y compromisos explícitos para orientar las medidas sobre desarrollo social en los planos nacional, regional e internacional, sobre la base de acuerdos anteriores. En un contexto de cambios políticos importantes —sobre todo el fin de la guerra fría— y la esperanza renovada en el potencial transformador de las relaciones internacionales, la Cumbre dio lugar a un ambicioso programa centrado en las personas con el fin de promover el progreso social, la justicia y el mejoramiento de la condición humana, sobre la base de la plena participación de todos.

4. En la Cumbre, los gobiernos abogaron por la aplicación de una visión amplia del desarrollo social, que consideraron un objetivo y al mismo tiempo un proceso. En términos de objetivos, la Cumbre se propuso asegurar el bienestar de todas las personas y el funcionamiento armonioso de la sociedad, en particular mediante sus tres compromisos básicos: la erradicación de la pobreza, el apoyo al pleno empleo y la promoción de la integración social. Como proceso, el desarrollo social suponía una distribución progresivamente más justa de las oportunidades y los recursos para fomentar la justicia social y la igualdad. También entrañaba una mayor inclusión y la participación de todos en los procesos económico, social y político.

5. La serie de conferencias internacionales que se celebraron durante el decenio de 1990, entre ellas la Cumbre, reflejan un énfasis cada vez mayor en el desarrollo humano y el bienestar en el discurso sobre el desarrollo, una formulación en la que se reconocían cada vez más los límites del desarrollo económico y la necesidad del ajuste estructural “con un rostro humano”¹. Al aspirar a “colocar a las personas en el centro del desarrollo y dirigir nuestras economías hacia la satisfacción de las necesidades humanas de una manera más eficaz”, como se establece en el párrafo 26 a) de la Declaración de Copenhague, el marco de la Cumbre invirtió la dependencia convencional de las cuestiones sociales de la dimensión económica del desarrollo. En el párrafo 7 de la Declaración también se afirmó que, tanto en términos económicos como en términos sociales, las políticas e inversiones más productivas eran las que “facultan a las personas para aprovechar al máximo sus capacidades, sus recursos y sus oportunidades”.

6. La singularidad de la Cumbre también radica en la voluntad política mostrada por los gobiernos para encarar de manera integral los retos sociales, reconociendo que el desarrollo social no podía ser fruto de una iniciativa sectorial o lograrse de manera fragmentaria, sino que exigía una orientación de los valores, los objetivos y las prioridades hacia el bienestar de todos. Fue en la Cumbre donde los gobiernos declararon claramente, en el párrafo 6 de la Declaración, que el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente eran componentes interdependientes del desarrollo sostenible y que se fortalecían mutuamente. También reconocieron los importantes efectos que la política económica, incluidos los programas de ajuste estructural y otras políticas de reforma económica, podían tener sobre la situación social.

7. En el Programa de Acción se propusieron medios generales para cumplir los compromisos de la Cumbre. Se esbozaron las políticas, actividades y medidas económicas, sociales, ambientales, jurídicas y de otro tipo necesarias en los planos nacional e internacional, al tiempo que se dejaba un amplio margen de acción para la formulación de políticas nacionales y su adaptación a las condiciones locales. El respeto de los valores y principios que enmarcan la formulación de los enunciados de la Cumbre implicaba que los procesos de aplicación tenían que ser participativos e incluyentes.

8. La Cumbre influyó en los resultados de varias de las conferencias posteriores. En particular, en septiembre de 2000, la importancia fundamental de muchos de los valores y principios promovidos por la Cumbre, en especial la igualdad, la solidaridad y la tolerancia fue reafirmada por la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio estaban orientados a dar expresión a la visión establecida en la Declaración. Su marco recogió muchas de las preocupaciones sociales planteadas en la Cumbre, muy especialmente la pobreza, aun cuando la definición de la pobreza como el hecho de vivir con menos de 1 dólar al día se apartaba del enfoque más amplio de la pobreza que se había formulado en la Cumbre. El pleno empleo no se incluyó hasta 2005, como una meta en el marco del objetivo de la erradicación de la pobreza (Objetivo 1). Aparte del compromiso de promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer, la integración social y cuestiones relacionadas con determinados grupos sociales están ausentes del marco.

¹ Giovanni Andrea Cornia, Richard Jolly y Frances Stewart (eds.), *Adjustment with a Human Face*, vol. I, *Protecting the Vulnerable and Promoting Growth* (Oxford, Clarendon Press, 1987).

9. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio han alentado a los gobiernos a adoptar medidas concretas en torno a un conjunto de objetivos mensurables, en particular en apoyo de las iniciativas para erradicar la pobreza, y a mejorar la coordinación. Los Objetivos han sido criticados, sin embargo, por reducir el proceso de desarrollo a un conjunto limitado de necesidades humanas y sociales y por no integrar suficientemente los principios de igualdad y justicia social. En vista de que los Objetivos se miden en gran parte en función del avance medio logrado en relación con cada uno de los indicadores, se los puede alcanzar (y en algunos casos se han alcanzado) a escalas nacional y mundial en medio de desigualdades crecientes en materia de desarrollo humano, incluso dejando de lado totalmente a algunos grupos sociales vulnerables y desfavorecidos.

10. El hecho de centrar la atención exclusivamente en objetivos concretos o finales ha hecho que el marco de los Objetivos sea sencillo y ha contribuido a movilizar el apoyo para el desarrollo. La proporción de la ayuda y los recursos nacionales asignados a la infraestructura y los servicios sociales en general ha aumentado desde 2000. El marco también ha dejado un amplio espacio para las estrategias impulsadas por cada país para alcanzar los Objetivos. Sin embargo, a veces se han invertido recursos en medidas limitadas y temporales que pueden encarar las necesidades a corto plazo, pero que a menudo no abordan las causas subyacentes de la vulnerabilidad, ni crean resiliencia frente a la pobreza y la exclusión. Si bien esas medidas han mantenido a los gobiernos nacionales al timón, la falta de orientación en relación con el proceso o los medios para alcanzar los Objetivos no ha asegurado el carácter participativo de los procesos ni la obtención de resultados incluyentes².

11. La Asamblea General está iniciando ahora las negociaciones finales en relación con la agenda para el desarrollo después de 2015. Si bien los miembros de las Naciones Unidas han tomado la iniciativa en la conformación del consenso sobre el programa, en el proceso participa una amplia gama de partes interesadas y pueblos en general, en parte mediante las consultas organizadas por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo. La posibilidad de que el programa promueva la inclusión y la participación y tenga éxito en la promoción de la visión integral del desarrollo social propuesta en Copenhague dependerá de cómo se aplique, como se expone en la sección V del presente informe.

B. Un entorno propicio para el desarrollo social: evolución de la dinámica y las nuevas oportunidades

12. En la Declaración y el Programa de Acción de Copenhague los Jefes de Estado y de Gobierno previeron entornos económico, político y jurídico nacionales favorables en que el crecimiento económico sostenido y la distribución equitativa de sus beneficios, junto con las instituciones democráticas, transparentes y responsables, contribuirían a mejorar y aumentar la calidad de vida de la población.

13. Desde la celebración de la Cumbre, las principales tendencias políticas, económicas y sociales, incluidos los procesos de democratización y descentralización, los conflictos existentes y los nuevos conflictos, la globalización,

² *Combating Poverty and Inequality: Structural Change, Social Policy and Politics* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.10.III.Y.1).

las crisis financiera, económica, alimentaria y energética, el cambio climático y los adelantos tecnológicos, además de las tendencias demográficas, como la urbanización, el envejecimiento de la población y las migraciones, han modificado el entorno para el logro del desarrollo social. Por el lado positivo, la globalización, la urbanización y los avances tecnológicos han contribuido al crecimiento económico, la creación de puestos de trabajo y la innovación en todo el mundo.

14. La difusión de la democracia formal, la descentralización y el mejoramiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones, junto con la enorme expansión de la alfabetización y la educación, han fortalecido la capacidad de las personas para tomar decisiones con conocimiento de causa y participar en la adopción de decisiones. No obstante, su repercusión ha sido desequilibrada. En algunas de las actuales democracias, las medidas de participación política y la libertad de los medios de comunicación se han deteriorado y la confianza en las instituciones está disminuyendo. Con la globalización, el crecimiento acelerado en muchos países coexiste con el aumento de las desigualdades, tanto entre los países como en el interior de ellos, y la prestación de servicios básicos y el trabajo decente no han llegado a todos. El surgimiento de un sector de servicios financieros que ha dejado de apoyar la inversión productiva y el trabajo decente ha aumentado la inestabilidad económica. En la mayoría de los países persiste una brecha digital y en algunos de ellos ha llegado a aumentar. La degradación de los ecosistemas, el aumento de las probabilidades de que se produzcan fenómenos meteorológicos extremos y la pérdida de la productividad agrícola causados por el cambio climático ya están limitando los medios de vida y amenazando la estabilidad social.

15. Estas y otras importantes tendencias en las esferas económica, social, política y ambiental han exacerbado, por consiguiente, algunos de los problemas sociales de larga data y presentado nuevos desafíos, aunque algunas también han creado nuevas oportunidades para el progreso social. En general, sus resultados dependen de la forma en que se gestionan. Los efectos desiguales del crecimiento del comercio, las corrientes financieras, el capital, las inversiones transfronterizas y otras características de la globalización se deben, principalmente, a las deficiencias en su gestión. La coherencia de las políticas en los planos nacional e internacional es esencial para lograr resultados positivos equilibrados y reducir al mínimo los riesgos. Debido al carácter global y complejo de estas importantes tendencias, también resulta esencial aumentar la cooperación internacional y fortalecer la gobernanza mundial.

III. El adelanto en materia de desarrollo social ha sido desigual

A. La construcción de sociedades más equitativas: una búsqueda continuada

16. Los progresos en la consecución de los objetivos de desarrollo social han sido desiguales. Como se muestra en las secciones que figuran a continuación, si bien ha habido progresos en la reducción de la pobreza, el mundo dista mucho de haberla erradicado. El desempleo es generalizado y la mayoría de los trabajadores siguen careciendo de acceso a la protección social. La exclusión social sigue afectando a muchos, en particular a los miembros de algunos grupos sociales y de población.

17. Además, las desigualdades entre los países y en el interior de ellos siguen siendo considerables. Más de la mitad de los países con datos disponibles experimentaron un aumento en la desigualdad de los ingresos entre 1990 y 2010³. En esos países vive más del 70% de la población mundial. También sigue habiendo grandes disparidades en materia de desarrollo humano. Como promedio, los niños de los hogares que integran el 20% de las familias con ingresos más bajos tienen dos veces más probabilidades de morir antes de cumplir los 5 años y casi tres veces más probabilidades de tener un peso inferior al normal que los niños de los hogares más ricos. La pobreza, la educación y la mayoría de los indicadores de salud muestran también grandes diferencias espaciales, por las que las poblaciones urbanas están en una situación mucho mejor que las poblaciones rurales, y persisten desigualdades considerables basadas en el género, la edad, el grupo étnico y la condición de migrante, indígena o discapacitado.

18. La desigualdad creciente entorpece el progreso hacia la erradicación de la pobreza y otros objetivos de desarrollo social. Los efectos del crecimiento económico en la pobreza se ven socavados por las crecientes desigualdades. En los países en que los pobres han sido excluidos de los procesos de crecimiento económico o se encuentran atrapados en empleos de baja productividad, el crecimiento ha beneficiado desproporcionadamente a quienes ya eran más ricos. Las disparidades en materia de salud, educación y otras dimensiones del desarrollo humano, que reflejan un acceso desigual a los servicios sociales básicos, hacen aún más difícil que los pobres rompan el ciclo de la pobreza. Sin instituciones apropiadas para prevenir la desigualdad, la influencia política llega a concentrarse en los que se encuentran en mejor situación, lo que tiende a crear o preservar la desigualdad de oportunidades. La desigualdad no solo importa a los que están en la parte abajo: las sociedades con grandes desigualdades tienden a crecer más lentamente que las que presentan menores niveles de desigualdad de ingresos, tienen más dificultades para mantener el crecimiento durante largos períodos de tiempo y se recuperan más lentamente de las crisis económicas. Las desigualdades también ponen en peligro la cohesión social, pues contribuyen a generar tensiones sociales, inestabilidad política y conflictos.

19. Los compromisos contraídos por los gobiernos en Copenhague de promover la distribución equitativa de los ingresos y un mayor acceso a los recursos mediante la equidad y la igualdad de oportunidades para todos siguen sin cumplirse en gran medida. La búsqueda común del desarrollo social con objeto de lograr la justicia social y la igualdad en el interior de los países y entre ellos constituye, por lo tanto, un proceso en marcha. Después de todo, la persistencia de la pobreza y la desigualdad son manifestaciones de la ausencia de justicia social y de igualdad.

B. Erradicación de la pobreza

20. En la Cumbre de 1995, los líderes del mundo se comprometieron a situar la erradicación de la pobreza en el centro de los esfuerzos de desarrollo nacionales e internacionales. El período transcurrido desde entonces se ha caracterizado por una reducción sin precedentes del número de personas que viven en la extrema pobreza. La meta fijada en los Objetivos de Desarrollo del Milenio de reducir a la mitad,

³ *Report on the World Social Situation 2013: Inequality Matters* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: 13.IV.2).

entre 1990 y 2015, la proporción de personas que viven con menos de 1,25 dólar al día se había cumplido a escala mundial antes de que finalizara 2010. Si bien casi la mitad de la población del mundo en desarrollo vivía en la extrema pobreza en 1990, esa proporción había disminuido al 17% en 2011, al pasar de 1.900 millones de personas en 1990 a un poco más de 1.000 millones en 2011⁴.

21. Aunque esas tendencias constituyen, con toda razón, un motivo de optimismo prudente, el adelanto alcanzado en materia de reducción de la pobreza ha sido desigual. Impulsada en gran parte por China, en la región de Asia Oriental y el Pacífico se ha visto una reducción del número de las personas que viven con menos de 1,25 dólares al día, que pasaron de 939 millones en 1990 a 161 millones en 2011. Sin embargo, el África Subsahariana y el Asia Meridional, en particular los países menos adelantados de esas regiones, van a la zaga. El África Subsahariana sigue teniendo la proporción más elevada de personas que viven en la extrema pobreza, muchas de las cuales padecen peores privaciones en esta región que en otras regiones.

22. En los últimos 20 años también se han visto cambios en la forma en que los países comprenden y miden la pobreza. Informaciones más detalladas resultantes del empleo de métodos de investigación participativa y del aumento de la recopilación de datos a nivel de los hogares han arrojado luz sobre el carácter multidimensional de la pobreza y sobre el hecho de que afecta a diferentes personas en distintos momentos en el ciclo de vida. Las evaluaciones participativas han mostrado que las personas que viven en la pobreza encaran múltiples privaciones, restricciones de sus oportunidades y barreras sociales. Los indicadores de desarrollo humano, como la esperanza de vida, el rendimiento escolar y la participación en organizaciones sociales o cívicas, se ven afectados. La pobreza disminuye la capacidad de las personas para vivir vidas que consideren valiosas o para hacer frente a los riesgos.

23. Las evaluaciones de la erradicación de la pobreza a escala mundial que tienen en cuenta el carácter multidimensional de la pobreza sugieren que los países que han tenido éxito en la reducción de la pobreza económica siguen encarando importantes retos para satisfacer otras necesidades humanas. Según el Índice de Pobreza Multidimensional, que considera la superposición de las privaciones en materia de salud, educación y nivel de vida, más de 2.200 millones de personas viven por debajo del umbral de la pobreza multidimensional o apenas lo superan, es decir, que viven con al menos dos de las tres privaciones críticas⁵. El progreso logrado en otra dimensión de la pobreza, el hambre crónica, también ha sido desigual. En el período 2012-2014 había 791 millones de personas desnutridas, cifra que representa una reducción gradual de 203 millones desde el período 1990-1992⁶.

24. La dinámica de la pobreza también se comprende mejor en la actualidad que en 1995. La línea que separa a las personas que viven en la pobreza de las que no

⁴ Banco Mundial, PovcalNet database. Se puede consultar en <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/> (consultada el 13 de octubre de 2014).

⁵ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano 2014. Sostener el Progreso Humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia* (Nueva York, 2014).

⁶ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola y Programa Mundial de Alimentos, *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2014. Fortalecimiento de un entorno favorable para la seguridad alimentaria y la nutrición* (Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2014).

están en esa situación se ha vuelto menos significativa. La pobreza no es un estado que se aplica a un grupo fijo de personas, sino más bien una condición dinámica que las personas están expuestas a experimentar en algún momento, con la posibilidad de salir de la pobreza y regresar a ella en diversas etapas. En algunas circunstancias, en particular en períodos de enfermedad o malnutrición durante la infancia, una persona puede estar particularmente expuesta a la pobreza. Algunos grupos, en particular las mujeres, los jóvenes, los pueblos indígenas, los migrantes y las personas con discapacidad, son más vulnerables.

25. En Asia Meridional solamente, el 44,4% de la población (alrededor de 730 millones de personas) vive apenas por encima del umbral de la pobreza extrema, pues ganan entre 1,25 y 2,50 dólares por día, y podrían volver a caer fácilmente en la pobreza de producirse un cambio repentino en las circunstancias⁵. Además, la asombrosa cifra de 3.800 millones de personas en todo el mundo está por debajo del umbral de ingresos de apenas 4 dólares por día⁴. En América Latina, una investigación basada en las experiencias de las personas que viven apenas por encima del umbral de la pobreza sugiere que incluso las personas que aumentan sus ingresos siguen estando expuestas a un riesgo elevado de caer en la pobreza. Por ejemplo, el 23,3% de las familias que vivían con más de 4 dólares al día en México y el 18,7% de las que vivían por encima del umbral en el Perú en 2002 estaban viviendo con menos de 4 dólares por día en 2005⁷. El aumento de los ingresos de los hogares frecuentemente no ha ido acompañado de mejoras equivalentes en las medidas de protección contra riesgos, como el seguro de desempleo o una atención de la salud asequible. Las personas y las familias luchan por fortalecer su capacidad de recuperación y siguen estando muy expuestos a caer de nuevo en la pobreza. De hecho, las familias que no son pobres con arreglo a las normas internacionales, pero que no forman parte aún de la clase media con ingresos seguros se benefician poco del sistema fiscal, pues a menudo pagan más en concepto de impuestos indirectos que lo que reciben como subvenciones públicas en transferencias en efectivo⁷.

26. El bienestar depende no solo de los ingresos de una persona, sino también de los ingresos de su grupo de referencia, trátase de sus vecinos, sus compañeros de trabajo o los nacionales del país en que se vive. Las medidas relativas de la pobreza, que clasifican a las personas como pobres si tienen menos de una determinada proporción de los ingresos que disfrutan otros miembros de la sociedad, reflejan el hecho de que las privaciones relativas afectan al bienestar. Basado en una medida relativa, el porcentaje de personas que viven en la pobreza (relativa) disminuyó del 63% en 1981 al 47% en 2008, porcentaje que duplica con creces el porcentaje de las personas que viven en la pobreza absoluta. No obstante, este ritmo de disminución no ha sido suficiente para reducir el número de personas relativamente pobres, que aumentó de 2.300 millones de personas en 1981 a 2.700 millones en 1999 y se mantuvo en ese nivel en 2008⁸.

27. Mientras que los avances logrados en materia de reducción de la pobreza económica reflejan algunos de los resultados de la labor de erradicación de la pobreza desde 1995, también se han producido importantes cambios en el contexto

⁷ Nancy Birdsall, Nora Lustig y Christian J. Meyer, *The strugglers: the new poor in Latin America?* Center for Global Development, documento de trabajo 337 (Washington D.C., Center for Global Development, 2013).

⁸ Shaohua Chen y Martin Ravallion, "More relatively-poor people in a less absolutely-poor world". Policy Research Working Paper, núm. 6114 (Washington D.C., Banco Mundial, 2012).

en que esa labor se está llevando a cabo, como se señala en la sección II del presente informe. La globalización y la integración regional han dado lugar al crecimiento económico, la creación de riqueza y la reducción de la pobreza en todo el mundo. Sin embargo, sus resultados han sido desequilibrados y la prestación de servicios básicos, el trabajo decente, la participación y la rendición de cuentas a menudo solo lo han podido lograr algunos grupos. Si bien la rápida urbanización ha creado nuevas oportunidades de empleo, negocios y educación para los habitantes de las zonas urbanas, las ciudades a menudo han pasado a ser centros demográficos caracterizados por tremendas desigualdades, lo que aumenta los riesgos conexos para las personas que viven en la pobreza. Además, el aumento de la exposición a las consecuencias del cambio climático y de la degradación de los ecosistemas, en particular la inseguridad alimentaria como resultado de la pérdida de las cosechas, las afecciones derivadas de la contaminación del aire y el agua y las lesiones o muertes resultantes de fenómenos meteorológicos importantes, sigue perjudicando la capacidad de las comunidades y los países para erradicar la pobreza de una manera sostenible.

28. En un plano más positivo, sin embargo, la existencia de mejores tecnologías y una mayor cantidad de datos han permitido que los gobiernos, el sector privado y particulares de todo el mundo aprovechen la nueva tecnología de la información y las comunicaciones para apoyar las iniciativas de erradicación de la pobreza. Las medidas de identificación jurídica oficial, como el programa masivo Aadhaar que se está aplicando en la India, se apoyan en una tecnología de base de datos biométricos para ayudar a los ciudadanos a tener acceso de manera fiable a servicios gubernamentales, bancarios y de telefonía móvil. La riqueza de los datos empíricos del potencial de los programas de transferencia de efectivo condicionales e incondicionales para mejorar los resultados en materia de salud y educación de las familias más pobres, especialmente en América Latina, constituye otro ejemplo. Al mismo tiempo, las nuevas investigaciones han permitido comprender con mayor profundidad la experiencia de las personas que viven en la pobreza, y las consecuencias para la formulación de políticas. Las investigaciones sobre el comportamiento humano, por ejemplo, han contribuido a crear incentivos para que las personas y los hogares adopten decisiones que apoyen, en lugar de socavar, su prosperidad a largo plazo, en particular en cuestiones tales como la vacunación de los niños o la purificación del agua.

29. En general, el conjunto de información cada vez mayor sobre la pobreza y el bienestar sugiere que la fórmula convencional que se aplica desde 1995 de lograr reducciones graduales en la pobreza utilizando promedios y umbrales de ingresos no permiten captar adecuadamente la diversidad de las experiencias de las personas que viven en la pobreza. El hincapié en la erradicación de la pobreza extrema, y no solo en su reducción, exigirá que los países adopten políticas coherentes en que se aplique un enfoque de ciclo de vida para hacer frente a la vulnerabilidad en múltiples dimensiones. Los gobiernos también deben reconocer que incluso las personas con ingresos apenas superiores a los umbrales de pobreza económica aceptados internacionalmente siguen siendo vulnerables a una recaída en la pobreza. Por consiguiente, los países, incluso aquellos en que la pobreza ha disminuido sustancialmente, deben centrar sus esfuerzos en consolidar la resiliencia de las personas y encarar las causas fundamentales del empobrecimiento, incluida la salud deficiente y la degradación ambiental. Para ello habrá que reforzar las políticas que prorrogan y amplían la atención de la salud, la ayuda al desempleo y otras formas de

protección contra los riesgos. Los gobiernos también deben tener en cuenta las dificultades concretas que encaran los grupos de población y prevenir la transmisión de la pobreza de una generación a otra, por ejemplo, creando capital humano mediante inversiones en la educación, en particular de las mujeres y las niñas. La erradicación de la pobreza también requerirá un mayor hincapié a escalas nacional e internacional en la medición de la pobreza más allá de lo económico, proporcionando así los medios para evaluar si las políticas realmente aumentan la resiliencia de las personas y las familias vulnerables.

C. Creación de pleno empleo y trabajo decente

30. En Copenhague, la comunidad internacional también se comprometió a incorporar la creación de empleo, la reducción del desempleo y la promoción de empleos con una remuneración justa y adecuada como elementos centrales de sus políticas y estrategias. Se consideró que el empleo y el trabajo decente eran al mismo tiempo objetivos y medios para combatir la pobreza y promover la integración social.

31. En efecto, cuando los empleos conllevan una remuneración justa, proporcionan seguridad de los ingresos y acceso a la protección social, son un instrumento esencial para superar la pobreza. Los trabajos decentes permiten que las personas creen vínculos sociales y económicos, establezcan conexiones y sean escuchadas y, en consecuencia, contribuyen a la integración y la cohesión sociales. La imposibilidad de acceder a un trabajo, en cambio, mina la confianza en las instituciones y genera malestar social. Por tanto, la cuestión del empleo no puede abordarse únicamente como un costo de producción, sino que debe percibirse como uno de los cimientos de la dignidad y una fuente de estabilidad y desarrollo.

32. Según la información de que se dispone⁹, desde 1995 no se han realizado grandes avances a nivel mundial con respecto al objetivo del pleno empleo. Incluso durante el período de expansión que precedió a la crisis económica de 2008, el crecimiento del empleo no fue lo suficientemente grande para absorber la creciente fuerza de trabajo: entre 1995 y 2005 la tasa de desempleo mundial osciló entre el 6% y el 6,5%, mientras que el número de personas desempleadas aumentó de 157 millones en 1995 a unos 186 millones en 2005¹⁰. La crisis económica y sus consecuencias hicieron que el desempleo aumentara a 202 millones de personas en 2013. La persistencia del desempleo de larga duración desde la crisis contrasta con la progresiva recuperación económica a nivel mundial y sigue generando temores de que se produzca una recuperación sin creación de empleo.

33. Además, ha tenido lugar una redistribución de los ingresos para destinarlos al capital y no al pago de la fuerza de trabajo. Entre 2000 y 2008, la proporción de los

⁹ Eddy Lee, "Employment in the global economy since the 1995 Summit", documento preparado para la reunión del grupo de expertos sobre el tema "Reconsiderar y fortalecer el desarrollo social en el mundo contemporáneo: progresos realizados en la promoción del desarrollo social y experiencia adquirida", Nueva York, 17 y 18 de julio de 2014. Se puede consultar en: <http://undesadspd.org/CommissionforSocialDevelopment/Sessions/2015/EGMonRethinkingSocialDevelopment.aspx>.

¹⁰ Organización Internacional del Trabajo, "Key Indicators of the Labour Market Database (KILM)". Se puede consultar en http://www.ilo.org/empelm/what/WCMS_114240/lang--en/index.htm (página consultada el 29 de septiembre de 2014).

salarios en el producto interno bruto (PIB) disminuyó en la gran mayoría de países, tanto desarrollados como en desarrollo¹¹. Es más, la brecha salarial entre los trabajadores mejor remunerados y los peor remunerados también ha aumentado en la mayor parte de los países, debido principalmente a una subida de los salarios más altos que no se explica plenamente por un incremento de la demanda de trabajadores altamente capacitados³. Si bien el cambio tecnológico y, en cierta medida, la globalización han contribuido a la desigualdad salarial, la reducción del salario mínimo real y otras modificaciones en las políticas y las instituciones laborales se cuentan entre las principales causas del aumento en la desigualdad salarial que se ha producido en los últimos decenios¹².

34. Las tendencias en el desempleo y en los salarios declarados no reflejan completamente el déficit de trabajo decente, ya que no todos los empleos existentes consiguen sacar a las personas de la pobreza ni les garantizan la seguridad de los ingresos. En los países con altos niveles de pobreza y carentes de sistemas de protección social, la mayoría de los trabajadores no pueden permitirse quedarse sin empleo. En los países en desarrollo, donde vive el 82% de la población en edad activa, la mayor parte de las personas tienen que trabajar, pero tienen dificultades para obtener ingresos mediante lo que se conoce habitualmente como empleo vulnerable (empleo por cuenta propia o en el negocio familiar). Este tipo de empleos se dan con frecuencia en el sector informal, donde los salarios son inferiores a los del sector formal, la protección social es muy deficiente y las condiciones laborales son peores. Se dispone de pocas estimaciones fiables acerca de la informalidad o del alcance total del subempleo, lo que dificulta la vigilancia de la situación mundial en materia de empleo. Una serie de estimaciones comparables sugieren que la proporción de trabajadores con empleos informales oscila entre el 50% y el 60% en África, Asia y América Latina y el Caribe. También indican que, en aproximadamente la mitad de los países sobre los que se dispone de datos, dicho porcentaje no ha disminuido desde 2000¹³. La proporción de mujeres y jóvenes con empleos vulnerables y que trabajan en el sector informal es mucho mayor.

35. En los países desarrollados ha aumentado la vulnerabilidad en la esfera laboral, especialmente mediante un incremento de la incidencia del empleo temporal y el empleo a jornada parcial de carácter involuntario. En general, la mayor flexibilidad del mercado laboral ha acarreado una mayor inseguridad para algunos trabajadores y una mayor desigualdad en los salarios y las condiciones laborales, pues algunos trabajos se han mantenido protegidos, mientras que otros se han flexibilizado mucho. Los trabajadores con contratos atípicos, entre los que destaca la proporción de jóvenes, mujeres, migrantes y otros grupos desfavorecidos, son los más afectados por la destrucción de empleo durante los períodos de recesión, mientras que en los segmentos más protegidos del mercado laboral apenas se producen ajustes salariales. En los países en desarrollo existe una segmentación similar, en la que los trabajadores del sector formal gozan de una cierta protección al tiempo que existe una gran economía informal.

¹¹ Organización Internacional del Trabajo, *World of Work Report 2014: Developing with Jobs* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2014).

¹² Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (2011). *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising* (París, OECD Publishing, 2011).

¹³ Organización Internacional del Trabajo. *Global Employment Trends 2014: The Risk of a Jobless Recovery* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2014).

36. Estas tendencias sombrías en materia de empleo contrastan con los avances registrados en la reducción de la pobreza, pero no son incompatibles con dicho progreso. A pesar de la persistencia del desempleo y el subempleo, la proporción de trabajadores que viven con menos de 1,25 dólares al día disminuyó del 33,4% en 1995 al 11,9% en 2013. Asimismo, han aumentado la cantidad y la proporción de los trabajadores que viven con 2 a 4 dólares al día, y la de los que ganan entre 4 y 13 dólares diarios. Esas tendencias reflejan incrementos a largo plazo en la productividad laboral media en todas las regiones en desarrollo y sugieren algunas mejoras en los ingresos laborales, incluso si el aumento de los salarios ha sido inferior al crecimiento de la productividad. No obstante, los trabajadores que viven en condiciones cercanas a la pobreza, incluso aquellos que cobran más de 4 dólares al día, siguen estando expuestos a caer de nuevo en ella. Cabe destacar, por ejemplo, que el descenso de la pobreza de los trabajadores no ha estado acompañado de una disminución del sector informal y que las posibilidades de recaer en la pobreza son mayores entre los trabajadores de dicho sector.

37. En muchos de los países cuya productividad laboral ha crecido desde 1995, ese crecimiento se ha debido principalmente a una transición de la agricultura al sector de los servicios. La experiencia de esos países contrasta con la de los países desarrollados, e incluso la de las economías emergentes en Asia Oriental y Sudoriental, donde la transformación estructural hacia una mayor productividad se produjo con una transición inicial de la fuerza laboral de la agricultura a las industrias manufactureras con gran densidad de mano de obra. Gracias a la expansión de la tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) y la disminución en el costo del transporte, algunos países en desarrollo han experimentado un elevado crecimiento de la productividad en servicios modernos como la banca, los servicios empresariales y el turismo. Los resultados de diversos estudios indican que la productividad laboral agregada en los países en desarrollo ha estado impulsada tanto por la industria como por los servicios desde el año 2000 —o mediados de la década de 2000 en los países menos adelantados— a pesar de que existen grandes divergencias entre los países¹⁴. Aun así, no está claro si el desarrollo económico impulsado por el sector de los servicios puede ser una alternativa viable a la transformación estructural y el crecimiento del trabajo decente proporcionado por la industria manufacturera. En la actualidad, en los países en desarrollo todavía se asocia una proporción mayor de la industria manufacturera a niveles de ingresos más altos. Además, el sector de los servicios sigue estando muy segmentado, sobre todo en los países de bajos ingresos; los empleos informales y de baja productividad del sector de los servicios siguen extendiéndose incluso a la par que la industrialización.

38. En conclusión, desde 1995 han tenido lugar cambios sustanciales en la forma en que se ejecuta y gestiona el trabajo a nivel mundial. En los países desarrollados, el empleo se ha vuelto más inestable y ha aumentado la vulnerabilidad de los trabajadores. La inseguridad laboral y el aumento de los empleos mal remunerados y precarios han conllevado una creciente inseguridad de los ingresos. En los países en desarrollo, una parte significativa de la fuerza de trabajo sigue ocupando empleos vulnerables. En muchos países en desarrollo el aumento del crecimiento no se ha traducido en ingresos más elevados o mejores condiciones laborales para los trabajadores. A pesar de los avances realizados en la reducción de la pobreza, uno de cada diez trabajadores todavía vive en condiciones de pobreza extrema. Ha

¹⁴ Leanne Roncolato y David Kucera. “Structural drivers of productivity and employment growth: a decomposition analysis for 81 countries”. *Cambridge Journal of Economics*, vol. 38, núm. 2 (marzo de 2014); Organización Internacional del Trabajo, *World of Work Report 2014*, gráfico 3.7.

aumentado la brecha entre los trabajadores del sector formal, especialmente los adultos mejor formados, y los jóvenes y las mujeres sin conocimientos especializados, que a menudo tienen empleos informales. El déficit de trabajos decentes, sobre todo entre los jóvenes, alimenta el temor a la inseguridad social y pone en riesgo el contrato social.

39. El crecimiento comercial, la rápida difusión de las tecnologías de la información y las comunicaciones y otras características de la globalización han influido considerablemente en el empleo. Han ampliado las oportunidades en algunos países en desarrollo, aunque el impulso del crecimiento a menudo se ha debido al aumento del precio de los productos básicos y las exportaciones de recursos naturales, y no a una transformación estructural productiva. La intensidad de crecimiento del empleo se ha visto afectada por la naturaleza de los avances tecnológicos y el crecimiento de los sistemas de producción mundiales. Como consecuencia de las presiones competitivas en la economía mundial, los países en desarrollo han importado tecnologías que exigen un alto nivel de capital y de formación para aumentar su competitividad.

40. Si bien no hay ningún país que se destaque como ejemplo claro de éxito en la consecución del objetivo del pleno empleo, algunas políticas han resultado más efectivas que otras a la hora de crear oportunidades de trabajo decente y lograr un crecimiento más inclusivo. Cada vez son más las pruebas que indican que dar a las personas la oportunidad de trabajar en empleos remunerados con salario mínimo vital, dotados de seguro de desempleo y acceso a la atención médica, y que además facilitan la negociación colectiva, no obstaculiza el dinamismo económico. Por el contrario, las instituciones y políticas laborales han tenido un impacto positivo en los ingresos de los trabajadores menos cualificados. En los casos en que contribuyeron a aumentar los salarios reales, repercutieron positivamente en la demanda, el crecimiento económico y el empleo. A pesar de esos datos, muchos países han emprendido reformas destinadas a reducir la protección y los costos laborales y facilitar los despidos. La desconexión entre las políticas laborales en vigor y la realidad del mundo laboral ha provocado una situación de inseguridad cada vez mayor para los trabajadores.

41. Aunque necesarias, las instituciones del mercado del trabajo por sí solas no darán lugar a las transformaciones estructurales requeridas para crear y mantener el trabajo decente para todas las personas. Un entorno normativo que dé lugar a la creación de más y mejores puestos de trabajo precisa un conjunto coherente de políticas, tal como se examina en la sección V del presente informe. La consecución del objetivo del pleno empleo y el trabajo decente también requiere que se den las condiciones internacionales favorables que permitan prestar una mayor atención a la gobernanza mundial de la coordinación en las esferas del comercio, las finanzas y la macroeconomía. La globalización y la importancia creciente de los accionistas extranjeros en la adopción de decisiones que afectan al empleo nacional, a menudo en detrimento del trabajo decente, han limitado el margen normativo de los países. Se precisa una acción cooperativa firme a nivel internacional para ampliar las posibilidades de los países de elegir las estrategias de promoción del empleo.

42. Integrar el empleo en las tres dimensiones de la agenda para el desarrollo sostenible, incluida la dimensión ambiental, ayudará a esclarecer los vínculos entre ellas. El cambio climático y la degradación ambiental plantean desafíos importantes al empleo, pues ralentizan el crecimiento, destruyen los medios de vida que

dependen del capital natural y aumentan la frecuencia de los desastres naturales. En cambio, la transición a una economía verde genera nuevas oportunidades de empleo. No obstante, el potencial de las economías verdes para crear empleo y reducir la pobreza solo puede aprovecharse con políticas que protejan e inviertan en aquellos aspectos que se verán afectados negativamente por la transición. Asimismo, resulta necesario adoptar políticas que tengan en cuenta la intensidad de mano de obra que precisan las tecnologías verdes alternativas, para asegurar que la transición contribuya eficazmente al objetivo del pleno empleo.

D. Promoción de la integración social

43. Los participantes en la Cumbre reconocieron la importancia de la integración social para lograr la erradicación de la pobreza, el pleno empleo y el trabajo decente para todos. La agenda relativa a la integración social de la Declaración y el Programa de Acción de Copenhague se basa en la justicia social y el respeto de la diversidad y ha sido concebida a la vez como objetivo y como medio para lograr una sociedad para todos, en la que todas las personas, incluidos los miembros de grupos vulnerables o desfavorecidos, gocen de los derechos humanos y las libertades fundamentales y tengan la oportunidad de participar en la vida civil, política, económica, social y cultural.

44. Un análisis de las propuestas para la integración social ha puesto de manifiesto las diferencias entre los países y regiones. Mientras que algunos se han centrado exclusivamente en las políticas centradas en los grupos sociales desfavorecidos y vulnerables, otros se han concentrado en reducir la desigualdad general, promoviendo la gobernanza democrática y evitando o superando las fracturas sociales.

45. Resulta complicado evaluar los progresos realizados en la promoción de la integración social debido a la falta de una definición consensuada para ese término. A menudo se utiliza la confianza en los demás como indicador del grado de integración o cohesión en las sociedades. Sobre la base de los datos obtenidos en encuestas, la cohesión social, medida en función de la confianza, ha variado muy poco desde 1995 y los datos de que se dispone muestran niveles intermedios de confianza que decrecieron ligeramente durante los períodos comprendidos entre 1994 y 1998 y entre 2010 y 2014. Tras los descensos registrados durante los períodos comprendidos entre 1981 y 1984 y entre 1994 y 1998, el promedio de los niveles de confianza se mantuvo relativamente estable durante el período comprendido entre 2005 y 2009, y posteriormente disminuyó entre 2010 y 2014. En ese último período, la proporción de personas que declararon que “confiaban en la mayoría de las personas” fue inferior al 35% en la mitad de los países que participaron en una encuesta realizada a nivel mundial¹⁵. En líneas generales, el nivel de confianza varió notablemente entre los países; los porcentajes más altos se registraron en los países más ricos y, en especial, en los países nórdicos.

46. Normalmente, los niveles de desigualdad económica son el principal factor de predicción de las diferencias entre distintos países en materia de confianza social¹⁵. Las desigualdades económicas y sociales alimentan las tensiones sociales y limitan

¹⁵ Christian Albrekt Larsen, “Social cohesion: definition, measurement and developments”, artículo preparado para el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría, septiembre de 2014.

el espacio para los intereses y las responsabilidades comunes. Los bajos niveles de movilidad social que a menudo se registran en los países con grandes desigualdades también obstaculizan la cohesión social porque afectan la percepción que se tiene de la meritocracia y la justicia.

47. El respeto de la diversidad es el elemento esencial de la integración social. Ante la globalización acelerada, los crecientes niveles de migración, las preocupaciones relativas al terrorismo y el aumento de las políticas de identidad, durante los últimos decenios muchos países se han esforzado por fomentar la tolerancia y el respeto de la diversidad. Según los resultados de un estudio que analizó la cohesión social en 34 países desarrollados, la aceptación de la diversidad aumentó en la mayoría de esos países durante los períodos comprendidos entre 1996 y 2003 y entre 2009 y 2012¹⁶. En cambio, disminuyó la cantidad de personas que consideraban que los inmigrantes enriquecían a la sociedad. En muchos casos, los principales países receptores de inmigración experimentaron un descenso en el grado de aceptación, mientras que en los principales países de emigración se registró un aumento. Aunque algunos estudios han concluido que la diversidad tiene un impacto negativo en el nivel de confianza, no existe una correlación representativa entre la cohesión social y la diversidad étnica o el porcentaje de inmigrantes. Esto indica que, al contrario de lo que habitualmente se piensa, la heterogeneidad no menoscaba la cohesión social. Más bien, esta requiere una gestión y un aprovechamiento eficaces de la diversidad mediante instrumentos abiertos y democráticos.

48. En un contexto general de desigualdad creciente, la exclusión entre los grupos sociales sigue siendo considerable, lo cual explica buena parte de las desigualdades entre países a nivel general. Además, la disparidad entre los grupos sociales por lo general es más persistente que la desigualdad económica entre las personas. Los jóvenes, las personas de edad, los pueblos indígenas, las personas con discapacidad y los migrantes, entre otros colectivos, se enfrentan a obstáculos e inconvenientes concretos que a menudo redundan en peores condiciones de salud, niveles más bajos de educación y una mayor incidencia de la pobreza, en comparación con el resto de la población³. Dentro de esos mismos grupos, las mujeres y las niñas con frecuencia están en situación de desventaja con respecto a los hombres.

49. La situación del mercado laboral entre los jóvenes cada vez es más precaria. La exposición de los jóvenes al desempleo es tres veces superior a la de los adultos y el aumento de la desocupación sigue afectándoles de forma desproporcionada¹⁷. Los jóvenes también se ven desfavorecidos en materia de salarios, trabajan con más frecuencia en el sector informal y su número es desproporcionadamente elevado entre los trabajadores pobres. El déficit de trabajos decentes al que se enfrentan los jóvenes puede tener repercusiones de larga duración en la pobreza y afectar al bienestar tanto de la generación actual como de generaciones futuras.

¹⁶ Georgi Dragolov y otros, *Social Cohesion Radar: Measuring Common Ground — An International Comparison of International Cohesion* (Gütersloh, Alemania, Bertelsmann Stiftung, 2013).

¹⁷ Organización Internacional del Trabajo, *Tendencias mundiales del empleo juvenil 2013: una generación en peligro* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2013).

50. La escasa información de que se dispone sobre los indígenas muestra que una tercera parte de los indígenas viven en la pobreza¹⁸. La mitad de la disparidad observada entre los ingresos de los grupos indígenas y de los no indígenas se debe al menor nivel educativo, las peores condiciones de salud y los mayores niveles de desempleo y subempleo, mientras que otros factores, incluida posiblemente la discriminación, dan cuenta del resto de la desigualdad. Los pueblos indígenas también se enfrentan a desafíos relacionados con el medio ambiente en diversos frentes, como la enajenación de sus tierras y territorios tradicionales y los efectos desproporcionados del cambio climático.

51. A pesar de que muchas personas mayores siguen participando plenamente en la sociedad y conservan niveles de vida adecuados gracias a las pensiones de jubilación, los trabajos o el apoyo familiar, muchas otras, tanto en países desarrollados como en desarrollo, sufren niveles altos de pobreza, problemas de salud y exclusión social. Cerca del 50% de las personas que han alcanzado la edad de jubilación (normalmente de 65 años) no reciben una pensión, y el porcentaje es mucho mayor en las regiones en desarrollo, en especial en los países menos adelantados¹⁹. La necesidad de garantizar la seguridad de los ingresos en la vejez es cada vez más crítica debido al aumento de la esperanza de vida y el descenso de la atención familiar, situaciones propias de un contexto de envejecimiento acelerado de la población. Si bien el envejecimiento se asocia a una mayor prosperidad y a una mejora en las condiciones de salud, también conlleva una reducción progresiva de los índices de apoyo a la vejez y ejerce presión sobre el gasto público.

52. Las personas con discapacidad están en desventaja con respecto a la población general en muchas esferas del bienestar. Con frecuencia, ese impedimento se debe a obstáculos físicos, culturales y sociales, a la discriminación y la exclusión. La proporción de personas con discapacidad que viven en extrema pobreza es mucho mayor que la de personas sin discapacidad y, por lo general, se enfrentan a tasas de empleo más bajas. Los niños con discapacidad también tienden a presentar tasas inferiores de asistencia escolar en comparación con los niños sin discapacidad. La exclusión social y la consiguiente pérdida de potencial humano y productivo de los miembros de los grupos excluidos acarrearán un costo para las sociedades en general. Con arreglo a la información obtenida de una selección de diez países de Asia y África, se estima que la exclusión de las personas con discapacidad, por ejemplo, puede llegar a costar a los países entre el 1% y el 7% del PIB²⁰.

53. Por lo general, la migración redundará en beneficio de los migrantes, aunque también conlleva riesgos y costos considerables. El escaso acceso de los migrantes a la atención de la salud y a una educación de calidad, la falta de protagonismo político, el trabajo en el sector informal, las políticas migratorias y las barreras sociales y raciales profundamente enraizadas a menudo limitan las oportunidades de que disponen y los resultados de su traslado. La realidad muestra que muchos migrantes, y también sus hijos, con frecuencia tienen trabajos precarios e

¹⁸ Gillette H. Hall y Harry Anthony Patrinos, eds., *Indigenous Peoples, Poverty and Development* (Cambridge, Cambridge University Press, 2012).

¹⁹ Organización Internacional del Trabajo, *World Social Protection Report 2014/15: Building economic recovery, inclusive development and social justice* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2014).

²⁰ Sebastian Buckup, "The price of exclusion: the economic consequences of excluding people with disabilities from the world of work", *Employment Working Paper*, núm. 43 (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2009).

informales, sufren mayores tasas de desempleo, reciben menores ingresos que los nativos y cuentan con un acceso más limitado a la protección social, incluso cuando el nivel educativo es similar y ambas partes trabajan. Por ejemplo, en 2009 en los Estados Unidos de América el 13,5% de los autóctonos vivían por debajo del umbral nacional de la pobreza frente al 19,0% de los extranjeros²¹.

54. A nivel internacional, desde 1995 se han aprobado varios mandatos e instrumentos destinados a dar respuesta a las necesidades especiales de los grupos sociales, como la Declaración Política y el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento aprobados en la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento (2002), la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007), el Programa de Acción Mundial para los Jóvenes (1995 y 2007) y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006), que al 24 de septiembre de 2014 había sido ratificada o había recibido la adhesión de 151 Estados y había sido firmada por 159. Además, los Estados Miembros actualmente están analizando formas de fortalecer la protección de los derechos humanos de las personas de edad, incluida la viabilidad de crear nuevos instrumentos y medidas, mediante un Grupo de Trabajo de Composición Abierta sobre el Envejecimiento establecido en 2010.

55. Las conclusiones obtenidas en los procesos de examen de la aplicación realizados en el marco del Programa de Acción de la Cumbre y los diversos instrumentos relativos a grupos sociales muestran que las políticas y estrategias nacionales destinadas a promover la integración social necesitan englobar enfoques tanto universales como específicos. Es necesario elaborar un marco normativo amplio y universal que vele por la igualdad de derechos y la no discriminación de conformidad con los instrumentos internacionales de derechos humanos, entre otras cosas, garantizando que todas las personas tengan una personalidad jurídica bien definida y reconocida. La provisión universal de servicios sociales básicos para todos, incluidas la educación, la capacitación, la atención de la salud y la protección social, también resulta esencial para el desarrollo del capital humano. Al mismo tiempo, cuando proceda, las políticas deberán orientarse a los grupos desfavorecidos y marginados mediante medidas específicas como el acceso preferencial a los servicios o los sistemas de cuotas.

56. Una educación que promueva la tolerancia a la diversidad debería incluir componentes multiculturales, de derechos humanos y ciudadanía. Además, los gobiernos deberían impulsar la creación de instituciones inclusivas y apoyar el compromiso cívico y la participación popular en la elaboración y evaluación de las políticas sociales y económicas, a fin de dar cabida a las opiniones de todas las partes interesadas. En los últimos años, la mejora del acceso a la tecnología de la información y las comunicaciones ha permitido que un mayor número de personas, especialmente las que residen en zonas rurales o remotas y pertenecen a grupos desfavorecidos, puedan acceder a la educación y la capacitación, el mercado, las oportunidades de trabajo, la atención médica y las redes sociales. Ese tipo de acceso ha sido decisivo para facilitar la participación, pues ha permitido que las personas y los grupos expresen sus opiniones y se organicen en torno a causas comunes. Sin

²¹ Oficina del Censo de los Estados Unidos, Compendio estadístico de 2012, “Population: Native and Foreign-Born Population”. Puede consultarse en: http://www.census.gov/compendia/statab/cats/population/native_and_foreign-born_populations.html (página consultada el 14 de marzo de 2013).

embargo, para explotar el potencial de la tecnología de la información y las comunicaciones como instrumento de empoderamiento es preciso reducir la brecha digital y responder con más firmeza a la delincuencia y la explotación a través de Internet.

57. En las consultas preliminares celebradas sobre la agenda para el desarrollo después de 2015, muchos gobiernos y otras partes interesadas pusieron de relieve la importancia de la inclusión. La focalización en la inclusión, si también se demuestra en objetivos que reflejen las necesidades de las personas y los grupos marginados, indica el potencial para lograr un progreso significativo en la mejora de la integración social y el fortalecimiento del contrato social.

IV. Vías de sostenibilidad: reconsiderar el desarrollo social después de 2015

A. Tratamiento de las desigualdades en el progreso

58. Unos 20 años después de la Cumbre, el progreso hacia el cumplimiento de los compromisos contraídos en ella ha sido desigual e incompleto. Los grandes avances realizados en la reducción de la pobreza a nivel mundial esconden importantes variaciones en los planos internacional y regional. Los hechos sugieren que las vulnerabilidades subyacentes de los que viven por debajo y ligeramente por encima de los umbrales nacionales e internacionales de la pobreza no se han abordado adecuadamente. Además, a pesar del descenso constante en el número de trabajadores pobres y del crecimiento de la productividad laboral, desde 1995 se han realizado pocos avances hacia la consecución del objetivo del pleno empleo. En un contexto en que el desempleo y el subempleo apenas han descendido y la inestabilidad laboral crece, las personas se han mantenido en puestos de trabajo vulnerables. La escasa información de que se dispone también sugiere que la integración y la cohesión sociales no han mejorado con el paso del tiempo, ni siquiera en contextos de crecimiento económico y mejora de la calidad de vida. Las personas que viven en la pobreza y otros grupos, incluidos los jóvenes, las personas mayores, los pueblos indígenas, las personas con discapacidad y los migrantes, a menudo quedan excluidos socialmente como resultado de la falta de inclusión de determinadas instituciones, la discriminación y la falta de representación y poder políticos.

59. En términos generales, los progresos realizados en la esfera del desarrollo social son frágiles. El crecimiento y el desarrollo no han sido ni inclusivos ni equitativos, y la creciente desigualdad está obstaculizando el progreso hacia la erradicación de la pobreza y otros objetivos de desarrollo social, pues retiene a las personas en empleos de escasa productividad y genera tensiones sociales e inestabilidad política. Las principales tendencias en el plano mundial, como el cambio climático y las recurrentes crisis económicas, alimentarias y energéticas demuestran que los avances realizados en la reducción de la pobreza y en la promoción del desarrollo humano pueden verse obstaculizados rápidamente o incluso desaparecer a consecuencia de una conmoción económica, un desastre natural o un conflicto político. Muchas personas y familias enteras no cuentan con la estabilidad que aportan los trabajos decentes como base para hacer frente a los riesgos o garantizar los medios de vida. En consecuencia, el fortalecimiento de la

dimensión social del desarrollo sostenible no solo es cuestión de avanzar hacia los objetivos relativos a la pobreza o al empleo dentro de un plazo de ejecución corto, sino que también es preciso asegurar dicho progreso y velar por que sea sostenible a largo plazo.

B. Estrategias orientadas hacia el futuro para una fuerte dimensión social

60. La naturaleza inestable de los logros en materia de desarrollo social y la incapacidad para evitar las tendencias sociales negativas exige reconsiderar las estrategias encaminadas a alcanzar los objetivos de desarrollo social en el contexto actual. Una lección esencial extraída durante los últimos decenios es que las fuerzas del mercado no son suficientes por sí mismas para generar inclusión económica y social o aumentar la resiliencia. Los países que se han beneficiado de políticas económicas y sociales complementarias han ejecutado políticas macroeconómicas de largo alcance centradas en la promoción del crecimiento económico equitativo y la creación de empleos productivos. Los países que han realizado grandes inversiones en infraestructura, protección social universal y servicios de atención médica y educación han obtenido los mejores resultados en la prevención del empobrecimiento y la gestión de la vulnerabilidad. La repercusión transformativa de ese tipo de inversiones ha sido mayor en los casos en que estas dieron lugar a oportunidades para que las personas y las familias mejoraran sus perspectivas respecto de los medios de vida, de forma que se combatieron las causas subyacentes de la pobreza y se aumentó el potencial productivo de la fuerza de trabajo.

61. El desarrollo no será sostenible mientras no sea inclusivo. Los casos exitosos en la promoción del desarrollo inclusivo muestran también que las políticas sociales universales deben formar parte de estrategias de desarrollo más amplias y coherentes que aborden el acceso a los recursos y su distribución. Las medidas que garantizan el acceso a la tierra, el crédito y otros recursos productivos, la vivienda, derechos sucesorios equitativos y justicia para todos resultan críticas para no dejar a nadie atrás. También es necesario redistribuir los recursos mediante políticas fiscales, si bien el impacto redistributivo de la tributación y las transferencias sociales ha descendido en muchos países desarrollados y sigue siendo limitado en los países en desarrollo. En los casos en que la discriminación es la fuente de los obstáculos que afrontan algunas personas y grupos, los países que toman medidas para suprimir las normas y formas de comportamientos que dan pie a esos sesgos, y velan por que los grupos excluidos tengan una personalidad jurídica y estén representados políticamente, pueden hacer frente a una de las causas de la vulnerabilidad.

62. Desde la Cumbre, la dependencia excesiva en la capacidad de los mercados para promover la inclusión y la justicia social, la reducción de la función redistributiva del Estado y las crecientes desigualdades han puesto en peligro el contrato social en muchos países. El análisis de las prioridades políticas que han prevalecido durante los últimos dos decenios supone una oportunidad para la comunidad internacional, pues llegar a un acuerdo en torno a una visión transformadora a nivel mundial para después de 2015, con objetivos claros de desarrollo sostenible, puede constituir un primer paso hacia una nueva era normativa encaminada a construir y asegurar el bienestar de todas las personas. En concreto, la agenda para el desarrollo después de 2015 debería generar el

compromiso de emprender las principales transformaciones necesarias para fortalecer el componente social.

63. La puesta en marcha del nuevo proyecto para la agenda para el desarrollo después de 2015 requerirá la adopción de una serie de medidas. Ante todo, es crucial elaborar un programa convincente e inclusivo a fin de que todas las partes interesadas participen en el proyecto para la agenda, incluidas las personas que viven en la pobreza y los miembros de otros grupos marginados. La Comisión de Desarrollo Social puede ser un instrumento útil para ayudar a crear ese programa y recabar el consenso necesario en ese sentido. Muchas voces ya han expresado su deseo de que la agenda sea transformativa. Siguiendo los principios de la justicia social, una agenda socialmente transformativa debería propiciar una mayor equidad y promover la inclusión y la participación activa de todas las personas en la vida económica, social y política. La agenda no puede dejar a nadie atrás. Hacer lo correcto no consiste únicamente en corregir las disparidades en el poder, la participación y la influencia, sino que es preciso reforzar el contrato social, tanto a nivel nacional como mundial.

64. Además, el hecho de que la agenda realmente favorezca la inclusión y la justicia social dependerá de su aplicación. Dicha agenda, sin llegar a ser excesivamente prescriptiva, debería proporcionar orientaciones sobre el proceso o la forma de alcanzar sus objetivos. La Comisión puede aprovechar su liderazgo para reforzar esas orientaciones y, por ejemplo, ayudar a que las políticas sociales y económicas estén coordinadas con miras a alcanzar objetivos sostenibles en materia social, ambiental y económica. Asimismo, puede promover compromisos a nivel mundial en relación con algunas medidas nacionales como el establecimiento de niveles mínimos de protección social, servicios sociales universales, trabajo decente para todas las personas y protección y promoción de los derechos humanos. Esos compromisos pueden contribuir a abrir espacios políticos a nivel nacional para que los países determinen sus propias maneras de abordar dichas medidas. La Comisión se encuentra en una posición privilegiada para impulsar estrategias que integren las dimensiones sociales de paz y seguridad, derechos humanos y desarrollo y, de este modo, ayudar a suplir las carencias de esos componentes.

65. La Comisión también puede fomentar la rendición de cuentas para velar por que la aplicación y la supervisión de los procesos sean participativas, prestando especial atención a incluir y dar curso a las voces de los grupos y personas marginados o vulnerables, por ejemplo, a través de alianzas entre las múltiples partes interesadas y de mecanismos participativos en instituciones públicas abiertas y diligentes. Integrar adecuadamente los principios de la igualdad y la justicia social también exige que se ajusten los objetivos y los indicadores a fin de detectar las divergencias, y que se haga referencia explícita a diversos grupos de la población, con especial atención a los grupos más pobres y marginados. No debería considerarse que se ha alcanzado un objetivo mientras no se hayan realizado avances en el contexto de los grupos pobres o marginados. Para detectar ese tipo de exclusión y desigualdades, el carácter multidimensional de la pobreza o la realidad actual del mercado laboral es necesario fortalecer la capacidad de los organismos estadísticos nacionales, obtener mejores datos a nivel individual y de los hogares y aumentar el desglose y la apertura de los datos a nuevas vías de investigación social y al potencial de las nuevas tecnologías de recopilación de la información.