



Consejo Económico y Social

Distr. general
23 de noviembre de 2015
Español
Original: inglés

Comisión de Desarrollo Social

54º período de sesiones

3 a 12 de febrero de 2016

Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y del 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 con arreglo 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”. Sobre la base de la visión de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y las deliberaciones de la Comisión en su 53^{er} período de sesiones, en el presente informe se señalan nuevas oportunidades para el desarrollo sostenible y se ofrecen recomendaciones concretas y orientadas al futuro en materia de políticas. En el informe se exponen las principales interrelaciones entre las dimensiones social, económica y ambiental del desarrollo sostenible y se ofrecen ejemplos de políticas en que se aprovechan las sinergias entre esas tres dimensiones. Se proponen estrategias orientadas hacia el futuro para fortalecer la dimensión social del desarrollo sostenible y vías concretas para la adopción de medidas por la Comisión, teniendo presente la Agenda 2030.



I. Introducción

1. El desarrollo social es la base de un futuro sostenible. Este principio se reafirmó cuando los Estados Miembros aprobaron en septiembre de 2015 una nueva agenda mundial de desarrollo, histórica y ambiciosa: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (resolución 70/1 de la Asamblea General). Haciéndose eco de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social celebrada en Copenhague en 1995, hace 20 años, la nueva Agenda 2030 tiene como uno de sus mensajes centrales el de que el desarrollo no será sostenible a menos que sea inclusivo. El desarrollo social es imprescindible para alcanzar los objetivos de la Agenda 2030. La consecución de un desarrollo centrado en las personas y basado en el principio de la justicia social será fundamental para alcanzar el desarrollo sostenible en los planos social, económico y ambiental.

2. Los desiguales progresos observados en materia de desarrollo social desde la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1995, junto con la falta de resultados positivos respecto de la prevención de tendencias sociales negativas tales como el aumento de la desigualdad, supone un acicate para fortalecer el desarrollo social en el presente contexto. Sobre la base de la visión de la Agenda 2030 y las deliberaciones de la Comisión de Desarrollo Social en su 53^{er} período de sesiones, en el presente informe se señalan nuevas oportunidades para el desarrollo sostenible y se ofrecen recomendaciones concretas y orientadas al futuro en materia de políticas. Reconociendo que la política social es un elemento fundamental para el desarrollo transformador y centrado en las personas que se prevé en la Agenda 2030, en el informe se exponen las principales interrelaciones entre las dimensiones social, económica y ambiental del desarrollo sostenible y se ofrecen ejemplos de políticas en que se aprovechan las sinergias entre esas tres dimensiones.

II. Políticas sociales para el desarrollo sostenible

A. Apoyo a una Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible centrada en las personas, inclusiva e integrada

3. Los progresos realizados desde 1995 en el desarrollo social han sido desiguales y los logros conseguidos son frágiles. Si bien se han obtenido firmes resultados en la reducción de la pobreza, centenares de millones de personas permanecen en la pobreza extrema y las vulnerabilidades subyacentes siguen sin resolverse. El crecimiento no ha sido inclusivo ni equitativo y el aumento de las desigualdades está obstaculizando la erradicación de la pobreza y otros objetivos de desarrollo social. La exclusión social sigue afectando a muchas personas, en particular a los miembros de determinados grupos sociales y de población. El desempleo, especialmente entre los jóvenes, es generalizado, y la mayoría de los trabajadores siguen careciendo de acceso a la protección social. Las principales tendencias en el plano mundial, como el cambio climático y las recurrentes crisis económicas, alimentarias y energéticas, demuestran también que los avances realizados en la reducción de la pobreza y en el desarrollo humano pueden verse obstaculizados rápidamente o incluso desaparecer a consecuencia de una conmoción económica, un desastre natural o un conflicto político. Los países menos adelantados, la mayoría de los cuales se encuentran en África Subsahariana, siguen

enfrentándose a un riesgo desproporcionado de quedar expuestos a estos peligros y, por ende, a dificultades particulares para lograr los objetivos de desarrollo social.

4. Por otro lado, una brecha cada vez más amplia entre los trabajadores del sector formal, en particular los adultos con mayor formación, y los jóvenes y mujeres no calificados, que trabajan con más frecuencia en empleos informales, ha dado lugar a déficits de trabajo decente, particularmente entre los jóvenes, que suscitan temores de descontento e inestabilidad y ponen en peligro el contrato social.

5. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio alentaron a los gobiernos a adoptar medidas concretas en torno a un conjunto de objetivos mensurables. Teniendo en cuenta la experiencia adquirida en la consecución de los Objetivos, la Agenda 2030 hace hincapié en que el desarrollo mundial exige una visión más integrada, que se base en la sostenibilidad, la equidad y la inclusión. Por consiguiente, la tarea de reconsiderar y fortalecer la dimensión social del desarrollo sostenible no entraña únicamente avanzar en la consecución de metas restringidas respecto de la reducción de la pobreza o la creación de empleo dentro de un corto plazo de ejecución; exige también superar las causas estructurales subyacentes de los problemas de desarrollo, asegurar el progreso y la resiliencia sociales de base amplia y garantizar que el desarrollo social sea sostenible a largo plazo.

6. La Agenda 2030 parte de la base de que la erradicación de la pobreza en todas sus formas, la lucha contra la desigualdad dentro de los países y entre ellos, la preservación del planeta, la creación de un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible y el fomento de la inclusión social están vinculados entre sí y son interdependientes (*ibid.*, párr. 13). Por lo tanto, el logro de la visión enunciada en la Agenda de un futuro justo, equitativo, tolerante y socialmente inclusivo, en que se satisfagan las necesidades de los más vulnerables, exige a los Estados Miembros que adopten un enfoque decididamente inclusivo y coherente para sus políticas.

B. Erradicación de la pobreza, promoción de la igualdad y el trabajo decente y respeto de los derechos humanos

1. Un marco de políticas universal centrado en la justicia social, la inclusión y la participación

7. Las tendencias recientes nos recuerdan que las fuerzas del mercado por sí solas no generan un mayor grado de resiliencia, inclusión o protección del medio ambiente. La resiliencia y la protección de base amplia frente a los riesgos de la pobreza, el desempleo y la exclusión social dependen más bien de políticas sociales que abarquen a toda la población, y concretamente del acceso universal a la protección social, a la justicia y a bienes y servicios públicos tales como la atención de salud y la educación, así como el acceso equitativo a los recursos y las oportunidades para todos. De hecho, las políticas sociales de alcance universal son un componente imprescindible para lograr la visión establecida en la Agenda 2030, garantizar medios de vida suficientes y seguros y mejorar la capacidad productiva de las personas y los grupos. Las políticas sociales pueden reducir también la carga desigual del cuidado de los demás que recae en las mujeres y las niñas, incentivar la protección y la gestión de los activos naturales y proteger a las personas de la pérdida de ingresos y de los gastos que conllevan el desempleo y otras conmociones.

8. Los países que han hecho inversiones sustanciales en la ampliación del suministro de bienes y servicios públicos de alta calidad son los que han logrado mejores resultados en la lucha contra la pobreza crónica y la prevención de la pauperización de la vulnerabilidad a largo plazo. Esta constatación es muy pertinente para la aplicación de la Agenda 2030. Por ejemplo, las importantes inversiones en la atención de salud y los avances hacia la cobertura sanitaria universal en Indonesia, Rwanda, Tailandia y Viet Nam y las consiguientes mejoras en los indicadores de salud han ido estrechamente asociadas a reducciones de la pobreza¹. Puesto que la mala salud es un factor importante en la persistencia de la pobreza extrema y crónica, uno de los principales desencadenantes de la futura pauperización y un lastre para la productividad económica, las inversiones en la ampliación de la cobertura de salud serán una parte fundamental de las estrategias de los países para lograr una mayor resiliencia.

9. Las inversiones de ese tipo han logrado una mayor repercusión transformativa cuando han dado lugar a oportunidades para que las personas y las familias protegieran y mejoraran sus perspectivas respecto de los medios de vida, de forma que se combatieran las causas subyacentes de la pobreza y la vulnerabilidad multidimensionales. El acceso universal a una educación de calidad puede mejorar la empleabilidad, elevar el futuro potencial de ingresos y aumentar la capacidad y la confianza de los grupos excluidos para que puedan participar más plenamente y con más frecuencia en la vida pública y cívica. La cobertura universal de los servicios de salud contribuye a reducir el riesgo de perturbaciones de los ingresos relacionadas con la salud, mejorar la productividad y hacer que las personas puedan trabajar y ahorrar durante más tiempo. Entretanto, las transferencias sociales universales, como la prestación por hijos a cargo o el subsidio familiar, pueden proporcionar a las familias los medios necesarios para hacer inversiones importantes en el futuro de sus hijos. Las transferencias periódicas y previsibles pueden fomentar la estabilidad de los ingresos, de la que suelen carecer quienes son pobres o viven justo por encima del umbral de la pobreza, lo que permite a las personas planificar y dirigir el dinero que se habría destinado a necesidades de consumo inmediatas hacia actividades más rentables. A este respecto cabe señalar la existencia de una amplia base de datos empíricos sobre las posibilidades de los programas de transferencia de efectivo condicionales e incondicionales para mejorar los resultados en materia de desarrollo social de las familias más pobres, sobre todo los logros respecto de la salud y la educación, especialmente en América Latina².

10. Por otro lado, hay indicios fehacientes de que la falta de servicios sociales y de protección social de base amplia o las deficiencias de cobertura o calidad de esos servicios están vinculadas a la pobreza y la inseguridad arraigadas, el aumento de la desigualdad y la insuficiencia de las inversiones en capital humano. En los países de ingresos altos, las recientes medidas de austeridad fiscal, incluidas las limitaciones con respecto a las pensiones, la atención de salud y la asistencia social, a raíz de la crisis financiera mundial de 2008 han contribuido al empeoramiento de la pobreza y

¹ Overseas Development Institute, *The Chronic Poverty Report 2014-2015: The road to zero extreme poverty* (Londres, 2014).

² Véase, por ejemplo, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, *Conditional cash transfers: reducing present and future poverty* (Washington D.C., 2009).

la exclusión social, en particular entre las personas de edad y las personas con discapacidad, así como a las tensiones y el descontento social³.

11. Las políticas sociales universales también son necesarias para paliar la exclusión social y aumentar la participación. La capacidad de las personas y los grupos para participar y para conseguir que sus decisiones se transformen en los resultados deseados depende en buena medida de sus capacidades, a saber, su educación, su salud y sus aptitudes productivas. La educación, como actividad que proporciona valores, aptitudes y actitudes positivas, resulta especialmente importante para promover la inclusión. A nivel mundial, aunque se ha conseguido aumentar los niveles de matriculación en la escuela primaria, sigue habiendo desigualdades importantes respecto del acceso a una educación de calidad tanto dentro de los países como entre unos países y otros. Entre las estrategias empleadas para mejorar el acceso a la educación de las personas que viven en la pobreza y otros grupos excluidos figuran la reducción o eliminación de las tasas escolares y otros costos conexos, la puesta en marcha de programas educativos bilingües y maleables desde el punto de vista cultural, la mejora de la accesibilidad física a las instalaciones escolares, las campañas públicas para promover la matriculación en la escuela y la expansión de la formación profesional y la capacitación técnica. A fin de mejorar los resultados de aprendizaje, los países de las regiones desarrolladas y en desarrollo han invertido en la calidad de la docencia, han aumentado los sueldos de los maestros y han procurado desplegar maestros equitativamente en las distintas regiones. Muchos países han desarrollado también enfoques innovadores en virtud de los cuales se mantiene la calidad de la educación formal e informal a precio asequible, incluida la enseñanza a distancia. Igualmente importantes para la inclusión y la participación son las reformas de los planes de estudios encaminadas a ofrecer a los jóvenes mejores aptitudes para participar en la vida económica y política y convertirse en agentes activos del desarrollo sostenible. Esas reformas deben ir encaminadas también a modificar las normas y los comportamientos sociales que crean desigualdad en las relaciones y ponen en peligro la sostenibilidad social del desarrollo.

12. Pasar por alto la importancia de fortalecer la cohesión y la inclusión sociales entraña riesgos. Se ha demostrado que la pobreza, el desempleo y las desigualdades entre los grupos sociales, ya sea por motivos de raza, origen étnico, religión, casta o edad, son potentes indicios que predicen la aparición de desórdenes públicos y pueden ser el preludio de formas de conflicto más violentas. Las políticas sociales universales y los programas redistributivos que combaten la injusticia social, la exclusión sistemática, la pobreza y la desigualdad como principales causas subyacentes de la tensión social pueden contribuir a forjar coaliciones entre los distintos grupos sociales al fortalecer la trama de confianza entre los ciudadanos y entre los ciudadanos y los gobiernos.

13. Los enfoques universales de la política social también son necesarios para promover los compromisos en materia de derechos humanos que sustentan el desarrollo social, así como los principios de equidad, justicia social y solidaridad que fueron el fundamento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. Los derechos a la educación, la atención de salud, la vivienda y el trabajo resultan mejor atendidos por los gobiernos que aplican políticas sociales mediante la prestación de

³ Organización Internacional del Trabajo (OIT), *World Social Protection Report 2014/15: Building economic recovery, inclusive development and social justice* (Ginebra, 2014).

bienes y servicios públicos de base amplia. En Jamaica, por ejemplo, se ha podido crear un marco normativo que obliga al Gobierno a buscar soluciones continuamente a los desafíos que enfrentan sus ciudadanos en materia de vivienda, reconociendo el derecho humano a la vivienda mediante leyes, políticas y tratados internacionales. En sentido semejante, en la India se puso en marcha en 2005 el programa nacional de garantía del empleo rural con objeto de hacer efectivo el derecho al trabajo para todos los ciudadanos.

2. Promoción de la inclusión a través de medidas selectivas especiales

14. Incluso cuando el marco en que se inscriben las políticas esté basado en la universalidad, determinados sectores de la población tendrán más dificultades que otros para conseguir servicios sociales de buena calidad.

15. La calidad de la educación, por ejemplo, suele ser mejor en las zonas urbanas que en las zonas rurales, aunque se inscriba en un marco destinado a garantizar el acceso universal. Incluso dentro de las zonas urbanas muchas veces existen diferencias considerables en la calidad de las escuelas y otros servicios públicos entre barrios pobres y barrios ricos⁴. Es posible que se mantenga a las niñas alejadas de la escuela, y que las consideraciones sobre la distancia o la seguridad impidan que niños y niñas asistan a la escuela. Por consiguiente, debe hacerse un esfuerzo especial, aunque solo sea temporalmente, por superar esos desafíos y hacer que la prestación universal de la educación sea más eficaz en la promoción del desarrollo social.

16. En diversos países se han utilizado medidas selectivas para promover un mejor acceso de determinados individuos o grupos a los servicios, desde vales de transporte para personas con discapacidad hasta servicios de interpretación para hablantes de lenguas indígenas. Bulgaria, por ejemplo, ha proporcionado becas, transporte escolar, libros de texto, medios auxiliares de enseñanza, tutorías y actividades extraescolares integradas y ha fomentado la participación de los padres y otros interesados para promover la inclusión de los niños romaníes en la educación general. Nueva Zelandia adapta los servicios y las prestaciones para responder a las necesidades particulares de los maoríes, en particular ampliando la disponibilidad de consultas médicas y materiales de promoción de la salud en idioma maorí, mientras que Guatemala cuenta con un sistema consolidado de educación intercultural bilingüe para los niños indígenas. Esas medidas han resultado ser más eficaces cuando los gobiernos han hecho esfuerzos conscientes por evitar la estigmatización o la perpetuación de los estereotipos.

17. También existen obstáculos concretos que afectan a la capacidad de algunas personas para participar plenamente en las esferas social, económica, política y cultural de su comunidad. Para hacer frente a esos obstáculos, una serie de países, en particular de Asia Meridional, América Latina y el Caribe y América del Norte, han adoptado políticas que otorgan un trato preferencial o establecen cupos para la inclusión de los grupos desfavorecidos, como las mujeres y las minorías étnicas, en la política, la educación y otros ámbitos. Los datos indican que esas actuaciones pueden contribuir a moderar o eliminar las condiciones que perpetúan la discriminación y a permitir la participación activa de las personas y las

⁴ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), *Informe de seguimiento de la Educación para Todos en el mundo: Una crisis encubierta: conflictos armados y educación* (París, 2011).

comunidades excluidas en la adopción de decisiones. Las medidas destinadas a paliar los altos niveles de desempleo y desaliento entre los jóvenes también pueden ayudar a reducir la exclusión. Alemania, Finlandia, Suecia y otros países europeos han puesto en marcha programas de garantías para los jóvenes que ofrecen una combinación de empleo, asesoramiento laboral, trabajo como aprendices o becarios, financiación de puesta en marcha para empresas, educación continua y otros tipos similares de asistencia.

18. La necesidad de medidas especiales debe ser, en principio, de carácter temporal. Si bien algunos grupos, como las personas con discapacidad, siempre pueden necesitar actuaciones específicas para garantizar su inclusión, el objetivo final para los gobiernos debería ser el de llevar a todos a la misma línea de partida —no dejar a nadie atrás— para no perpetuar las desigualdades que crean una necesidad permanente de tales medidas especiales. Además, si bien las intervenciones selectivas ayudan a abordar algunas dimensiones de la vulnerabilidad y la exclusión social de grupos específicos, sin un enfoque universal de base amplia que tenga sus raíces en la justicia social y obedezca al propósito de combatir directamente las desigualdades y generar solidaridad en torno a los objetivos de desarrollo, los progresos pueden no resultar sostenibles.

19. En general, los contornos precisos de un marco de políticas sociales en que se combinen las medidas universales y las selectivas deben configurarse en función de las condiciones económicas y políticas nacionales, con arreglo a los principios universales de la justicia social y la igualdad. La Iniciativa sobre un Nivel Mínimo de Protección Social es un ejemplo en que la visión universal de la protección social para todos se compensa con medidas más selectivas adoptadas en el marco vigente para cada país respecto de los sistemas de protección social, las estructuras institucionales y administrativas, el espacio fiscal y las necesidades, los objetivos y las prioridades en materia de políticas sociales. Las políticas nacionales sobre un nivel mínimo de protección social, por consiguiente, son definidas por los distintos países, y también son los países los que dirigen el proceso de aplicación. La estrategia Europa 2020 de la Unión Europea para el crecimiento, combinada con la erradicación de la pobreza y de la exclusión social, es otro ejemplo de un amplio marco regional de políticas que ha inspirado planes nacionales coherentes que no dejan de responder a las prioridades políticas, sociales y económicas nacionales. Rumania, por ejemplo cuenta actualmente con una estrategia nacional de inclusión social y reducción de la pobreza para el período 2014-2020 que tiene por objeto reducir el número de personas que corren el peligro de caer en la pobreza y la exclusión social, en consonancia con los objetivos de la estrategia Europa 2020.

20. Al haber aprobado la Agenda 2030, los Estados Miembros ya han contraído compromisos en varias de esas esferas fundamentales de política social. Esos compromisos pueden contribuir a abrir espacios políticos a nivel nacional para que los países determinen sus propias maneras concretas de enfocar las medidas. Sin embargo, la posibilidad de que esos compromisos promuevan la participación y ayuden a fomentar la visión integral del desarrollo social acordada en la Cumbre Mundial de Copenhague dependerá de cómo se transformen en acciones dichos compromisos.

C. Promoción de las instituciones inclusivas y la participación

21. El fortalecimiento del desarrollo social en el contexto contemporáneo exige también que se revisen las instituciones, las normas sociales, las actitudes y las mentalidades que perpetúan las injusticias estructurales que subyacen a los problemas de desarrollo social. Esas injusticias, si no se procura paliarlas, siguen limitando la capacidad de las políticas de desarrollo para reducir las múltiples desigualdades y desventajas a largo plazo. Si bien el cambio institucional suele ser un proceso difícil, los países y la comunidad internacional deben ocuparse de crear estructuras institucionales de apoyo y un entorno propicio e inclusivo en que las políticas de desarrollo social tengan más probabilidades de ser aprobadas, de arraigar y de dar frutos. Las instituciones que tienen un carácter abierto e inclusivo y los gobiernos que promueven activamente la transparencia, la rendición de cuentas y la participación son los que más probabilidades tienen de apoyar el desarrollo sostenible.

22. La construcción de instituciones abiertas e inclusivas puede entrañar cambios importantes en la forma en que trabajan las instituciones públicas y en la relación entre los ciudadanos y esas instituciones. La creación de alianzas entre las instituciones estatales y otros interesados y de espacios para la consulta, como los procesos participativos para la formulación, la aplicación y el seguimiento de las políticas, son maneras de lograr soluciones legítimas, pertinentes y sostenibles. El hecho de recabar e incorporar las opiniones de todos los ciudadanos interesados, en particular los que tradicionalmente son marginados, puede empoderar a los participantes y contribuye a garantizar que en las políticas se atiendan las necesidades reales y se detecten correctamente las cortapisas que dificultan el progreso social.

23. En los últimos años, el acceso cada vez mayor a la tecnología de la información y las comunicaciones ha sido fundamental para hacer posible la participación, dando a personas y grupos la posibilidad de expresar sus opiniones y ayudándolos a organizarse en torno a causas comunes. El potencial de la tecnología de la información y las comunicaciones es particularmente amplio para los jóvenes, que ya están utilizando las redes sociales para conectarse y compartir con un número considerable otras personas y servirles de inspiración, y para las personas con discapacidad con el fin de superar determinados obstáculos físicos. Como herramienta, la tecnología de la información y las comunicaciones puede ayudar a mejorar la gobernanza facilitando información y ayudando a coordinar las demandas de quienes desean que las instituciones tengan un carácter más inclusivo. Es evidente, por otra parte, que ese potencial solo puede traducirse en un cambio significativo si amplios segmentos de la sociedad se movilizan y organizan para hacerlo realidad. Para hacer efectivo el potencial de empoderamiento de la tecnología de la información y las comunicaciones es necesario, entre otras cosas, cerrar la importante brecha digital que existe entre los países, entre las zonas urbanas y rurales dentro de los países y entre las diferentes comunidades y grupos sociales.

24. Los gobiernos utilizan cada vez con mayor frecuencia la tecnología de la información y las comunicaciones para recabar la participación del público en los procesos de adopción de decisiones. La participación electrónica en la gobernanza ha ganado prominencia, sobre todo en los procedimientos de presupuestación participativa y con perspectiva de género y su seguimiento. En algunos casos, la

participación electrónica no se ha traducido en una mejora en la prestación de los servicios o en los resultados deseados en materia de políticas, lo que ha hecho descender el nivel de confianza en el gobierno⁵. Como consecuencia de ello, esos enfoques inclusivos requieren que quienes se ocupan de la adopción de decisiones mantengan una actitud receptiva y responsable respecto del aumento de la participación de los ciudadanos y de un entorno propicio para la participación electrónica⁶.

25. También se reconoce cada vez más el hecho de que las intervenciones de política bien adaptadas para abordar las causas profundas de la injusticia social y la falta de participación exigen disponer de datos fidedignos y adoptar enfoques estadísticos más inclusivos. El reconocimiento y la visibilidad oficiales de todos los ciudadanos es fundamental, no solo como derecho humano básico sino también como medio para que los gobiernos se aseguren de no dejar a nadie atrás. Así, un sistema amplio de identificación legal universal resulta indispensable para el acceso al sector estructurado de la economía y a los servicios esenciales de salud y educación, ya que permite a los gobiernos asignar los recursos con eficacia y brinda a los ciudadanos la posibilidad de exigir responsabilidades a sus gobiernos respecto de esos compromisos. Sin documentos de identidad legales, por ejemplo, los niños de los grupos excluidos tienen menos probabilidades de poder matricularse en la escuela, lo que limita el potencial de esos servicios para actuar como vehículo de inclusión. Los adelantos tecnológicos pueden facilitar la labor de aumentar la inscripción de los nacimientos y otras formas de identificación legal. Además, el fortalecimiento de la capacidad de los organismos nacionales de estadística para obtener mejores datos a nivel familiar e individual, el aumento del desglose de los datos y la utilización de métodos de investigación social innovadores y de las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías de recopilación de datos son la mejor forma de garantizar que pueda hacerse un seguimiento adecuado de los progresos de todos los grupos.

26. La Comisión de Desarrollo Social también puede aplicar estos principios a nivel intergubernamental, velando por la rendición de cuentas y el carácter participativo de los procedimientos de ejecución, seguimiento y examen de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y prestando especial atención a que se incluyan y se atiendan debidamente las voces de los grupos e individuos marginados y vulnerables. Para ello puede ser necesario, por ejemplo, alentar a los Estados Miembros a que utilicen asociaciones de colaboración entre múltiples interesados y otros mecanismos de participación, así como el intercambio de experiencias con los demás respecto de esos nuevos métodos. La integración adecuada de los principios de la igualdad y la justicia social también exige la elaboración y utilización de indicadores innovadores, entre ellos indicadores basados en valores y percepciones, para medir la participación, la inclusión y el empoderamiento. Esos indicadores pueden ayudar a captar las disparidades entre distintos grupos de la población, prestando especial atención a los más pobres y marginados.

⁵ Naciones Unidas, “An overview of e-participation models” (Nueva York, 2006).

⁶ *United Nations E-Government Survey 2012: E-Government for the Future We Want* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: 14.II.H.1).

D. Las políticas sociales como medios para el crecimiento inclusivo y la protección del medio ambiente

27. Para lograr un crecimiento económico sostenible, inclusivo y equitativo, así como la protección del medio ambiente, también son necesarias unas políticas sociales sólidas. Se reconoce cada vez más, por ejemplo, que un alto grado de desigualdad puede frustrar el progreso económico y profundizar la exclusión económica y social. Además de inhibir el crecimiento económico con el tiempo, la desigualdad también puede generar volatilidad e inestabilidad en los mercados. Los datos demuestran que existe una relación inversa entre la proporción de ingresos que recibe el 20% más rico de la población y el crecimiento económico, lo que significa que a medida que aumenta la concentración de los ingresos disminuye el crecimiento del producto interno bruto (PIB)⁷. Las políticas sociales bien concebidas pueden potenciar el crecimiento económico y la recuperación después de las crisis mediante medidas redistributivas que reduzcan la desigualdad, aumenten la productividad y la demanda agregada y den lugar a la estabilidad política necesaria para el crecimiento económico a largo plazo.

28. Varios países han reconocido la importancia de lograr pautas de crecimiento más inclusivas y sostenibles, lo que demuestra que una política social innovadora puede mejorar el bienestar de las personas sin sacrificar la productividad. El Brasil, China y Tailandia, por ejemplo, han ampliado y fortalecido los mecanismos nacionales de protección social, tratando al mismo tiempo de aplicar políticas económicas y de empleo complementarias que privilegien el logro de mejoras de base amplia y sostenibles de los niveles de vida, especialmente entre las personas con bajos ingresos y la clase media⁸.

29. Las políticas sociales y laborales de amplio alcance y bien concebidas han demostrado su eficacia para maximizar las oportunidades de todas las personas para participar en actividades económicas productivas, al facilitar el acceso a los recursos productivos, mejorar las aptitudes, generar oportunidades de empleo digno y mitigar la exposición a las conmociones económicas y los choques ambientales. Cada vez son más las pruebas que indican que al dar a las personas la oportunidad de trabajar en empleos remunerados con un salario mínimo vital, proveer seguro de desempleo y acceso a la atención médica y facilitar la negociación colectiva se genera un efecto positivo en la remuneración de los trabajadores menos calificados sin poner cortapisas al dinamismo económico. En los casos en que contribuyeron a aumentar los salarios reales, las políticas e instituciones laborales han repercutido positivamente en la demanda, el crecimiento económico y el empleo.

30. A la inversa, el reciente empeño por equilibrar los presupuestos públicos en algunos países desarrollados ha aumentado la volatilidad en la economía real y el mercado laboral⁹. También ha dado lugar a la reducción de la inversión pública en infraestructura, tecnología y capital humano, que son factores fundamentales para

⁷ Fondo Monetario Internacional, "Causes and consequences of income inequality: a global perspective", IMF Staff Discussion Note SDN/15/13 (junio de 2015).

⁸ OIT, *World Social Protection Report 2014/15*.

⁹ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, *Trade and Development Report 2012: Policies for Inclusive and Balanced Growth* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.12.II.D.6).

un desarrollo más inclusivo¹⁰. El descontento social registrado en Europa a raíz de la crisis financiera de 2008, que estaba estrechamente relacionado con las políticas públicas de austeridad, es un ejemplo de los riesgos de pasar por alto el vínculo entre inclusión, estabilidad y prosperidad. El desempleo generalizado y la inseguridad laboral entre los jóvenes en África Septentrional y Asia Occidental pone de relieve los riesgos de no incorporar una perspectiva social del desarrollo en la formulación de políticas. En este contexto, muchas veces se ha utilizado la política social como recurso residual para gestionar las fallas de los mercados, dejando sin resolver las causas fundamentales de esas fallas y los obstáculos sistémicos para el desarrollo sostenible equitativo e inclusivo.

31. Las políticas sociales y ambientales también pueden apoyarse mutuamente. Si bien las dimensiones sociales del agotamiento de los recursos naturales, la degradación del medio ambiente y el cambio climático, así como la relación entre la desigualdad y la sostenibilidad ambiental, no se han estudiado aún suficientemente, las investigaciones disponibles apuntan a una correlación entre la sostenibilidad ambiental, la reducción de la desigualdad y las sociedades pacíficas y estables¹¹.

32. Hay ejemplos recientes que demuestran que las políticas sociales pueden complementarse con medidas ambientales para abordar estas cuestiones. Entre ellos cabe mencionar los incentivos para ayudar a conservar el patrimonio común del medio ambiente a nivel mundial y promover la sostenibilidad de la tenencia de la tierra y la gestión de los ecosistemas, por ejemplo mediante planes como el pago por los servicios de los ecosistemas y la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal (REDD+). En el Brasil, el programa *Bolsa Verde* se propone optimizar las estructuras de los incentivos a nivel de las comunidades, dirigiéndose concretamente a quienes interactúan de manera habitual con ecosistemas vulnerables para que adopten modalidades de producción y consumo sostenibles que apoyen su prosperidad a largo plazo en lugar de socavarla. Los descuentos por el uso de energía verde y los impuestos sobre el carbono, el diseño de viviendas con eficiencia energética para los programas estatales de vivienda social, la integración de componentes de gestión del riesgo de desastres en las políticas sociales y las transferencias de efectivo para las personas más afectadas por las consecuencias negativas del cambio climático son algunas de las medidas que se basan en la conexión entre las dimensiones social y ambiental del desarrollo sostenible. Del mismo modo, los servicios de educación que potencian la adquisición de aptitudes relacionadas con tecnologías ecológicamente racionales ofrecen a los trabajadores la calificación que necesitan para prestar servicios fundamentales con mayor eficiencia a más personas y con menores costos ambientales. Aparte de estas medidas específicas, al intervenir en el acceso y la distribución de bienes y servicios, las políticas sociales también ayudan a las personas más afectadas por la degradación del medio ambiente y los choques ambientales a hacer frente a las consecuencias y a impedir determinadas formas de

¹⁰ Isabel Ortiz y otros, “The decade of adjustment: a review of austerity trends 2010-2020 in 187 countries”, ESS Working Paper núm. 53 (Ginebra: Organización Internacional del Trabajo; Nueva York, Universidad de Columbia; Ginebra, Centro del Sur, 2015).

¹¹ Safa Motesharrei, Jorge Rivas y Eugenia Kalnay, “Human and nature dynamics (HANDY): modeling inequality and use of resources in the collapse or sustainability of societies”. *Ecological Economics*, vol. 101 (mayo de 2014), págs. 90 a 102; y Naciones Unidas, “Inequality and environmental sustainability”, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, documento de trabajo núm. 145, ST/ESA/2015/DWP/145 (agosto de 2015).

degradación ambiental que están estrechamente vinculadas al hecho de vivir en la pobreza. Además, a través de la educación y la reducción de la pobreza y la desigualdad, los cambios en el comportamiento fomentarán modalidades más sostenibles de consumo y producción.

33. Por mucho que la transición a una economía verde conlleve oportunidades de empleo, por ejemplo en los sectores de la energía renovable o la gestión limpia de los desechos, para lograr un efecto neto positivo sobre el empleo y la pobreza harán falta políticas que prevean protección e inversiones para quienes vayan a verse afectados de manera negativa por la transición. Son necesarias políticas que tengan en cuenta la intensidad de mano de obra de las tecnologías verdes alternativas, mientras que los programas de protección social también pueden facilitar la transición a una economía verde evitando que las personas afectadas caigan en la pobreza.

III. Potenciación de enfoques coherentes en la formulación de políticas para el desarrollo sostenible

34. Si bien el acceso universal a la protección social y los servicios sociales es necesario para mantener a los países en la senda del desarrollo sostenible, la política social por sí sola no puede desencadenar las transformaciones estructurales que se necesitan para hacer realidad la visión de un desarrollo sostenible centrado en las personas e inclusivo. Para que se materialice esa visión hace falta un enfoque coherente y coordinado respecto de la formulación de políticas. En particular, se necesita ajustar los marcos de política macroeconómica a los objetivos sociales y ambientales. Ello entraña prestar mayor atención al trabajo decente y a la distribución de los ingresos al formular las políticas económicas, en lugar de no reparar en mucho más que no sea el control de la inflación y los déficits presupuestarios. También exige políticas complementarias dirigidas a promover el desarrollo industrial y la diversificación económica, así como inversiones sustanciales en infraestructura, tecnología y capital humano. Hace falta un cambio no solo en el enfoque de la formulación de políticas, sino también en los arreglos institucionales y la mentalidad de los gobiernos y las personas.

35. Prestando especial atención a los medios de ejecución de la Agenda 2030, la Comisión de Desarrollo Social debe reflexionar sobre enfoques coherentes para promover el progreso social. La coherencia de las políticas no es una cuestión nueva para la Comisión, cuyo 40º período de sesiones tuvo como tema prioritario la integración de las políticas sociales y económicas. La Comisión debe hacer ahora un balance de los enfoques adoptados hasta la fecha para lograr la coherencia en la formulación de políticas y examinar mecanismos para integrar tanto los objetivos sociales como la sostenibilidad ambiental en los marcos de política macroeconómica.

Elementos de los enfoques coherentes respecto de la formulación de políticas para el desarrollo sostenible

36. Hay ejemplos positivos de coherencia en la formulación de políticas en materia social. En varios países de América Latina y el Caribe, por ejemplo, expertos nacionales han determinado que las medidas intersectoriales y la

participación social son dos elementos que determinan el éxito en la labor para abordar los determinantes sociales de la salud, mejorar los resultados en materia de salud y reducir las desigualdades sanitarias. En Chile, la actuación intersectorial ha sido un elemento fundamental en la prestación de atención de salud para los niños menores de 5 años y las mujeres embarazadas en el marco del programa Chile Crece Contigo, en que participa un comité de ministros encabezado por el Ministerio de Desarrollo Social y que cuenta también con la participación de los ministerios de salud, trabajo y protección social, vivienda, cultura, educación, justicia y finanzas y del Servicio Nacional de la Mujer. El Brasil institucionalizó la participación en el sector de la salud mediante conferencias nacionales sobre salud integradas por representantes de una amplia gama de partes interesadas en que se delibera sobre la orientación general de la política nacional de salud, así como consejos de salud a nivel estatal y local que formulan estrategias y realizan labores de supervisión respecto de la aplicación de las políticas de salud.

37. El examen de los enfoques coherentes para la formulación de políticas indica que su eficacia está determinada en gran medida por factores políticos e institucionales. No hay una fórmula única para aplicar un enfoque coherente y coordinado a la formulación de políticas, ya que la estrategia que se siga deberá tener en cuenta las circunstancias de cada país. Los rasgos comunes en el proceso de los enfoques coherentes para la formulación de políticas parecen incluir las tres condiciones fundamentales que se describen a continuación.

1. Elaboración de una orientación común de las políticas y fortalecimiento de la coordinación entre los distintos sectores

38. Una de las limitaciones institucionales a la coherencia en la formulación de políticas suele ser la tendencia a velar solo por los intereses sectoriales, dado que la estructura de la administración gubernamental generalmente sigue las líneas divisorias entre sectores. Es necesaria una visión compartida de un objetivo común de las políticas para detectar y fomentar las sinergias entre las políticas sectoriales y compensar las posibles pérdidas en materia de políticas. Por ejemplo, Colombia puso a prueba un enfoque integrador en que 20 ministerios y consejos presidenciales se reunieron en una serie de sesiones para discutir conjuntamente cuestiones de gran alcance, como el transporte, el medio ambiente, las cuestiones de género y la energía. El proceso fomentó el reconocimiento y el acuerdo entre los sectores sobre los desafíos y objetivos comunes. El Departamento Nacional de Planeación ha asumido el liderazgo relevando al Ministerio de Relaciones Exteriores, que propuso el enfoque en un principio. Otro método para articular una orientación común en materia de políticas consiste en la elaboración y ejecución de planes y estrategias nacionales de desarrollo sostenible que integren dimensiones sociales, económicas y ambientales. El plan nacional de desarrollo de Sudáfrica hasta 2030, titulado “Nuestro futuro: hazlo funcionar”, contó con la participación de todas las partes interesadas (Gobierno, empresas y sociedad en general) para hacer frente a los desafíos sistémicos del desarrollo, con especial atención a la pobreza, la desigualdad y el desempleo.

39. La reducción de las barreras entre instituciones y el establecimiento de incentivos para la coordinación y cooperación intersectoriales favorecerán la coherencia en la formulación de políticas. La adaptación institucional debe apoyarse en un cambio hacia una cultura de responsabilidades compartidas, en que se trabaje dejando de lado la separación entre las distintas estructuras y disciplinas y se

redefinan las funciones de organización, mediante el liderazgo al más alto nivel. Son necesarias estructuras de trabajo que alienten a los distintos sectores a tomar en consideración las múltiples dimensiones de las políticas sociales, económicas y ambientales. Con ese objeto podría ser preciso designar o instituir nuevos órganos nacionales encargados de elaborar estrategias y planificar, coordinar y revisar la aplicación de políticas para ofrecer una respuesta conjunta a los intereses comunes a los distintos sectores.

40. El esfuerzo por aumentar la coherencia para la planificación del desarrollo sostenible, por ejemplo, ha dado lugar muchas veces al establecimiento de órganos de coordinación de alto nivel. Como ejemplos de esos órganos cabe mencionar el Consejo Nacional sobre Desarrollo Sostenible en Armenia, el Consejo de Seguimiento del Desarrollo Sostenible en Bangladesh, la Comisión de Planificación en la India, la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma de China, la Comisión Nacional de Planificación de Sudáfrica y la iniciativa de la Alianza Social en Barbados, que congrega a ministros, empleadores y sindicatos para abordar los principales problemas sociales, económicos y ambientales, bajo la dirección del Primer Ministro.

41. Sin embargo, el establecimiento de instituciones tales como comisiones, comités y grupos de trabajo no basta para garantizar la coherencia de las políticas. Hacen falta mecanismos y comportamientos favorables a formas de pensar que trasciendan los límites convencionales y a la resolución de problemas mediante la actuación en los distintos procesos gubernamentales. La aplicación de políticas coherentes depende principalmente de una red eficiente de instituciones gubernamentales que preste apoyo a las autoridades locales y las comunidades, lo que entraña la cooperación tanto vertical como horizontal. Al mismo tiempo, existe la necesidad de aprovechar las estructuras y normas vigentes a nivel local y nacional, mientras que se reducen en lo posible las posibilidades de que se compita por los recursos, a fin de ampliar la capacidad administrativa y de gestión para la formulación de políticas coherentes.

2. Participación, coaliciones entre múltiples interesados y asociaciones de colaboración

42. El logro de una amplia participación en la formulación y aplicación de políticas es necesario para conseguir el consenso y aumentar la implicación en las políticas a lo largo de todo su ciclo. Para forjar coaliciones y asociaciones de múltiples interesados que funcionen satisfactoriamente se necesita el liderazgo de las altas instancias gubernamentales y también el apoyo desde los niveles de base, tanto de la administración local como de los ciudadanos particulares. La participación de los interesados supone celebrar consultas inclusivas y aumentar la participación política de todas las personas y todos los grupos en la elaboración, la aplicación y el seguimiento de las políticas públicas. Todos los ciudadanos, con inclusión de las mujeres, los jóvenes, las personas de edad, los pueblos indígenas y las personas con discapacidad, deben disponer de los medios para hacer suya la agenda para el desarrollo y participar en la transformación que se necesita urgentemente.

43. Será necesario invertir en la capacidad de los recursos institucionales y humanos de los gobiernos para que los organismos públicos puedan colaborar efectivamente y llevar adelante asociaciones de múltiples niveles con las partes

interesadas, entre ellas el sector privado y la sociedad civil, a fin de fomentar la confianza y la rendición de cuentas por los resultados. Además, para que sea efectiva, la participación debe formalizarse. En este sentido, el fortalecimiento de los diálogos nacionales sobre las políticas será importante para facilitar la participación activa de los múltiples actores en todas las etapas del ciclo de las políticas. El Ministro de Economía de Polonia, por ejemplo, estableció en julio de 2014 una junta consultiva sobre la responsabilidad social de las empresas, que creó un espacio para el intercambio de información, conocimientos y buenas prácticas entre la administración pública, el sector empresarial y la sociedad civil con objeto de promover el desarrollo sostenible y la responsabilidad social de las empresas¹².

3. Datos, vigilancia y rendición de cuentas

44. Un instrumento fundamental para lograr mayor coherencia es la adopción de decisiones de manera informada. La información y el análisis sobre la compleja interacción entre los sistemas sociales, económicos y ambientales, con una mejor comprensión de los vínculos causales entre la política macroeconómica y sus consecuencias sociales y ambientales, deben servir de guía para establecer las prioridades. También pueden contribuir a informar a los encargados de formular políticas de distintos sectores sobre las incoherencias que pudieran derivarse de sus decisiones, sobre la forma en que puede mitigarse el costo de esas incongruencias y sobre el modo de comunicar la necesidad de transigir con algunas desventajas.

45. Existen varios instrumentos que pueden utilizarse para evaluar el impacto de los marcos macroeconómicos en los objetivos de desarrollo¹³. En particular, las evaluaciones y simulaciones del impacto social, cada vez más precisas, pueden ayudar a los encargados de formular políticas a identificar las oportunidades, las limitaciones y los riesgos sociales de las medidas de política que se propongan. También pueden representar una aportación fundamental al diálogo sobre las prioridades de desarrollo entre las partes interesadas, y entre ellas las comunidades afectadas.

46. Para vigilar el impacto de las políticas y garantizar la rendición de cuentas harán falta sistemas estadísticos integrados que reúnan datos desglosados procedentes de múltiples fuentes. Cabe destacar en particular, como medida de la ejecución, los datos e indicadores sobre la participación y la representación de las personas y los grupos en los procesos de adopción de decisiones, así como la labor de vigilancia a nivel de las comunidades. La sociedad civil puede desempeñar un papel importante en la reunión de datos sobre la aplicación y el impacto de las políticas coherentes en el plano local, en particular respecto de los grupos vulnerables o las zonas apartadas cuyos datos son difíciles de obtener.

¹² Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Better Policies for Development 2015: Policy Coherence and Green Growth* (París, OCDE, 2015).

¹³ Véase, por ejemplo, Naciones Unidas, *Financing Human Development in Africa, Asia and the Middle East* (Nueva York, Bloomsbury Publishing, 2013).

IV. Financiación de una perspectiva social del desarrollo

47. Uno de los problemas para el fortalecimiento del desarrollo social ha sido la falta de financiación suficiente y sostenible, a pesar de que hay un amplio consenso en que las inversiones en educación, atención de salud y un sistema de protección social integral y justo aumentan directamente la capacidad humana, reducen el riesgo y la vulnerabilidad a las conmociones externas y establecen las bases para el crecimiento económico futuro. Las pruebas también indican que un conjunto básico de transferencias y servicios sociales esenciales adaptado al contexto, es decir, un nivel mínimo de protección social, es algo asequible incluso para los países más pobres, si se aplica progresivamente¹⁴. Sin embargo, la política fiscal y monetaria suele limitar el gasto social y la inversión pública en infraestructura y tecnología, todo lo cual es indispensable para lograr un desarrollo inclusivo y sostenible.

48. Mientras que los Objetivos de Desarrollo del Milenio se ejecutaron en condiciones de un rápido crecimiento económico en muchos países, la Agenda 2030 se pone en marcha en el contexto de una inestable recuperación de la crisis financiera mundial de 2008. Los cambios necesarios en las políticas para responder al actual clima financiero están indicados en gran parte en la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, en la que se reconoce que uno de los principales problemas sistémicos que afectan a la gobernanza económica mundial es la necesidad de mejorar la coherencia de las políticas entre las tres dimensiones del desarrollo sostenible. Se indican varias esferas intersectoriales de financiación para el desarrollo, que se basan en sinergias entre las tres dimensiones, dos de las cuales se inscriben en el ámbito de competencia de la Comisión de Desarrollo Social: la prestación de protección social y servicios públicos esenciales para todos, y la generación de empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos (resolución 69/313 de la Asamblea General). La Agenda de Acción de Addis Abeba también contiene acuerdos sobre mecanismos de ejecución de la financiación para el desarrollo, la mayoría de los cuales son altamente pertinentes para la financiación de la política social, como se detalla a continuación.

49. Los países con niveles similares de ingresos actúan con un importante grado de discreción con respecto al volumen de los gastos públicos y la proporción de los recursos públicos que se destina al gasto social. Esto indica que la financiación de una perspectiva social del desarrollo es principalmente una cuestión de voluntad política y de prioridades políticas; sin embargo, pueden adoptarse medidas para lograr beneficios con mayor eficiencia, minimizar el derroche y el uso indebido de los recursos y movilizar financiación adicional en los países más pobres.

A. Aumento de la movilización de recursos internos

50. Un elemento fundamental para la financiación de una perspectiva social del desarrollo para todos los países es la movilización de los recursos nacionales y la utilización eficaz de los fondos, particularmente en la prestación de servicios públicos y el establecimiento de sistemas de protección social. El fomento de la

¹⁴ Véase un resumen de las estimaciones de costos realizados recientemente por la OIT para un conjunto de medidas de protección social básica en <http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowTheme.action?id=2526>.

eficiencia del gasto en desarrollo social mediante el mejoramiento de la calidad de los servicios públicos prestados es una forma de paliar la estrechez del margen de maniobra fiscal que queda para la política social. Varios países de Asia, como es el caso de Myanmar, Tailandia y Viet Nam, han elaborado marcos de inversión basados en datos fehacientes en relación con el VIH, a fin de optimizar la asignación de fondos para actividades relativas al VIH mediante la realización de inversiones estratégicas y la reducción de las ineficiencias derivadas de la naturaleza específica de la epidemia (véase E/ESCAP/HIV/IGM.2/3).

51. La movilización de recursos internos mediante la reforma tributaria fue considerada uno de los pilares del Consenso de Monterrey de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo de 2002 y se puso de relieve también en la Agenda de Acción de Addis Abeba, que incluye el compromiso de mejorar la administración de los ingresos mediante sistemas impositivos modernizados y progresivos, mejores políticas fiscales y una recaudación más eficiente de impuestos, así como de ampliar la cooperación internacional en cuestiones de tributación (resolución 69/313 de la Asamblea General, párrs. 22 y 27).

52. Los ingresos por fiscalidad ofrecen ventajas respecto de otras fuentes de ingresos debido a su estabilidad y a su potencial para aumentar la confianza entre el gobierno y los ciudadanos al financiar programas de cobertura universal¹⁵. Los sistemas tributarios progresivos, junto con los sistemas de protección social y la prestación de servicios básicos, representan un componente importante de las iniciativas redistributivas para erradicar la pobreza y reducir la desigualdad. Las cifras de América Latina y el Caribe son ilustrativas de las posibilidades que podría ofrecer un sistema impositivo modernizado y progresivo. La recaudación de impuestos sobre la renta de las personas físicas equivale al 1,4% del PIB de América Latina y el Caribe, mientras que en los países miembros de la OCDE supone el 8,5% del PIB¹⁶.

53. Hay margen para movilizar aún más recursos internos y, por lo tanto, ampliar el margen fiscal en los países en desarrollo. Los países pueden ampliar su base impositiva mejorando la eficiencia de la administración tributaria, restringiendo las exenciones de impuestos, fomentando el cumplimiento de la legislación y previniendo el fraude fiscal. En conjunto, se calcula que las corrientes financieras ilícitas resultantes del fraude fiscal y la corrupción superan de mucho las entradas de inversión extranjera directa y asistencia oficial para el desarrollo¹⁷. El mejoramiento de la transparencia y la eficiencia de los sistemas tributarios, la creación de entornos empresariales que impidan las corrientes de fondos ilícitos y la repatriación de los activos robados no son procesos rápidos ni fáciles, pero constituyen la forma más eficaz de recaudar ingresos públicos de manera sostenible a largo plazo.

¹⁵ Katja Hujo, “Financing social and labour market policies in times of crisis and beyond”, en *The Twin Challenges of Reducing Poverty and Creating Employment*, ST/ESA/342 (Nueva York, Naciones Unidas, 2013); y Odd Helge Fjeldstad y Lise Rakner, “Taxation and tax reforms in developing countries: illustrations from sub-Saharan Africa”, *CMI Report 6* (Bergen, Chr. Michelsen Institute, 2003).

¹⁶ Naciones Unidas, “Strengthening social development in the contemporary context: lessons from Latin America and the Caribbean” (Nueva York, mayo de 2015).

¹⁷ OCDE, *Better Policies for Development 2014. Policy Coherence and Illicit Financial Flows* (París, 2014).

B. Fortalecimiento del papel del sector privado en la financiación para el desarrollo

54. El sector privado desempeña un papel importante en la financiación para el desarrollo, en particular por lo que se refiere a la inversión extranjera directa y la estabilidad del sistema financiero internacional. A fin de aprovechar al máximo las posibles aportaciones del sector privado a las metas nacionales en materia de política social, es necesario garantizar la coherencia entre los objetivos del sector privado, los objetivos de las políticas nacionales y las estrategias de desarrollo sostenible a nivel nacional y regional. Esto puede lograrse fortaleciendo las políticas, las instituciones y los organismos de reglamentación en el terreno financiero que supervisan los mercados financieros privados y promueven su transparencia. Además, la creación de incentivos en el sistema financiero para promover no solo la estabilidad económica sino también objetivos socialmente deseados, como una mayor inclusión financiera y la reducción de las desigualdades, refuerza el papel del sector privado en la financiación de una perspectiva social del desarrollo.

55. Entre los mecanismos financieros que pueden fomentar la inclusión en los mercados financieros privados cabe mencionar los microcréditos, los microseguros y la microfinanciación. Por ejemplo, en Mongolia, XacBank se estableció inicialmente como una institución no bancaria de microfinanciación que concedió pequeños préstamos a alrededor de 4.000 clientes, muchos de los cuales eran pequeños empresarios y pastores. Con el tiempo, XacBank se convirtió en uno de los mayores bancos comerciales del país, con unos 250.000 clientes, el 24% de los cuales reciben préstamos por montos inferiores a 300 dólares, y el 70%, por montos inferiores a 2.500 dólares¹⁸. Más del 21% de los prestatarios activos del banco son microempresarios y pequeños empresarios¹⁹. De manera análoga, en Kenya el Gobierno ha introducido varias iniciativas de acceso al crédito, como el Fondo de Desarrollo Empresarial para Jóvenes y el Fondo para la Microempresa y la Pequeña Empresa, dirigidas a los jóvenes, las mujeres y las personas con discapacidad. Estos programas garantizan el acceso a créditos asequibles para el emprendimiento a un tipo de interés cero a fin de estimular las iniciativas empresariales, alentar a la creación de empleos e impulsar el crecimiento.

56. Las remesas de los migrantes representan una fuente importante de recursos en términos absolutos y relativos, puesto que suponen un total de 436.000 millones de dólares enviados a las regiones en desarrollo en 2014 y una elevada proporción del PIB en los más pequeños de los países de origen de los migrantes²⁰. La importancia de fortalecer la contribución de las remesas al desarrollo está reconocida en los Objetivos de Desarrollo Sostenible con una meta dedicada a la reducción a menos del 3% de los costos de transacción de las remesas de los migrantes y la eliminación

¹⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Case Studies of Sustainable Development in Practice: Triple Wins for Sustainable Development* (Nueva York, 2012).

¹⁹ XacBank, *Informe anual de 2014*. Puede consultarse en http://www.xacbank.mn/uploads/users/32-admin/report/Annual_report_2014_en.pdf (último acceso el 14 de octubre de 2015).

²⁰ Banco Mundial, "Migration and remittances: recent developments and outlook; Special topic: financing for development", *Migration and Development Brief*, núm. 24. Puede consultarse en <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1288990760745/MigrationandDevelopmentBrief24.pdf> (último acceso el 15 de octubre de 2015).

los corredores de remesas con un costo superior al 5% para 2030 (resolución 70/1 de la Asamblea General). Las iniciativas para aumentar la cultura financiera de los migrantes y crear oportunidades de inversión para ellos pueden aumentar el impacto de la migración en el desarrollo social.

C. Revitalización de la cooperación financiera y tecnológica internacional

57. La cooperación tecnológica y financiera internacional, con inclusión de la transferencia de tecnología y el desarrollo de la capacidad local, la cooperación Sur-Sur y triangular y la asistencia oficial para el desarrollo, seguirá desempeñando un papel fundamental en la aplicación de la Agenda 2030, en particular para los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países en situaciones de conflicto o posteriores a un conflicto. En los países lastrados por la carga de deuda y con un espacio de maniobra limitado para ampliar los ingresos internos, la obtención de donaciones externas es un medio imprescindible para incrementar el margen fiscal a fin de aplicar una perspectiva social del desarrollo²¹.

58. Sin embargo, la cooperación internacional ve disminuida su eficacia cuando es imprevisible y carente de coordinación. Por ejemplo, los aumentos de los desembolsos de asistencia oficial para el desarrollo por concepto de salud a nivel mundial en el último decenio han ido acompañados de un aumento del número de agentes mundiales en materia de salud, que ha incrementado la complejidad de las asociaciones de colaboración y ha dificultado la coordinación entre los agentes, incluidos los gobiernos. Además, a causa del enfoque vertical y basado en las enfermedades de muchas iniciativas de salud de ámbito mundial, no se han canalizado inversiones para satisfacer el conjunto de las necesidades en materia de sistemas de salud y recursos humanos de los países receptores de la ayuda. Por último, como sucede con la asistencia oficial para el desarrollo en general, las promesas de ayuda en favor de la salud a nivel mundial han sido mayores que los desembolsos reales²².

59. En la Agenda de Acción de Addis Abeba se subraya también la importancia de la asistencia oficial para el desarrollo como catalizador para la movilización de recursos nacionales y fondos privados, dado que puede apoyar la mejora de la recaudación de impuestos y ayudar a reforzar entornos propicios y establecer servicios públicos esenciales (resolución 69/313 de la Asamblea General, párr. 54). También se puede utilizar para liberar fondos adicionales mediante la financiación combinada o mancomunada y la mitigación de los riesgos, en particular para la infraestructura y otras inversiones que apoyan el desarrollo del sector privado (*ibid.*). Por ejemplo, en Nepal, mediante el suministro de electricidad estable y a bajo costo a un gran número de comunidades rurales aisladas, prestando particular atención a las mujeres, los *dalits* y las comunidades indígenas, el Programa de Desarrollo Energético Rural también ha creado nuevas oportunidades de ingresos y empleo en el medio rural, ha mejorado las condiciones de la salud y el medio ambiente y ha fortalecido la gobernanza local. Si bien al inicio del programa la

²¹ UNESCO, *Una crisis encubierta*.

²² David McCoy, Sudeep Chand y Devi Sridhar, "Global health funding: how much, where it comes from and where it goes", *Health Policy and Planning*, vol. 24, núm. 6, págs. 407 a 417.

Junta de Electricidad de Nepal sufragó casi todos los gastos, a lo largo del tiempo se fueron sumando promesas de contribuciones de los asociados internacionales para el desarrollo. Para 2006, las comunidades y los hogares que se beneficiaban del programa habían pasado a aportar por sí mismos casi el 40% de la financiación total, lo que permitió ampliar de manera considerable ese programa de electrificación rural²³.

V. Conclusiones y recomendaciones

60. Al aprobar la Agenda 2030, los gobiernos establecieron una visión transformadora del desarrollo centrado en las personas con el compromiso de no dejar a nadie atrás. Haciéndose eco de los compromisos asumidos en Copenhague 20 años atrás, esta agenda de transformación social exige un marco normativo centrado en la justicia social, la igualdad, la inclusión y la participación activa de todas las personas en la vida económica, social y política. La aplicación de un enfoque normativo y de políticas que ponga a las personas en el centro del desarrollo, con el objetivo final de mejorar el bienestar y la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras, es de importancia clave para garantizar una sólida perspectiva social en las labores de desarrollo.

61. Las políticas sociales que abarquen a todas las personas son fundamentales para hacer realidad esta visión. En una época de creciente inseguridad mundial, caracterizada por el cambio climático, las repetidas crisis económicas, alimentarias y energéticas y las perspectivas de trabajo cada vez más precarias, las políticas sociales sólidas de alcance universal son imprescindibles para aumentar la resiliencia de las personas y las familias, promover la participación y no dejar a nadie atrás. Las medidas paliativas destinadas a tratar temporalmente los síntomas de la pobreza o la exclusión social no son suficientes por sí mismas. 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. La adecuación de los marcos de política macroeconómica con los objetivos sociales y ambientales y, en general, los progresos en la formulación de políticas coherentes y coordinadas son fundamentales para fortalecer el desarrollo social en el mundo contemporáneo. Por supuesto, la integración efectiva de una perspectiva social exige financiación suficiente y sostenible. La combinación del aumento de la movilización de recursos internos con la cooperación financiera y tecnológica internacional, aprovechando al mismo tiempo los recursos del sector privado, puede proporcionar a los países los medios para superar las restricciones del margen fiscal para la política social.

62. Los gobiernos se han adherido a un nuevo pacto social orientado a prestar protección social y servicios sociales esenciales para todos (resoluciones de la Asamblea General 69/313, párr. 12, y 70/1, Objetivo 1, meta 1.3). La Comisión puede utilizar su liderazgo para contribuir a impulsar la puesta en práctica de la protección social universal y los servicios públicos y para velar por que en esas medidas se preste especial atención a las necesidades de los grupos y personas más vulnerables y excluidos a fin de erradicar la pobreza y reducir la desigualdad. La Comisión puede ser una plataforma para contribuir al examen y seguimiento de la Agenda 2030 y promover la coherencia de las políticas, en especial la coherencia entre las políticas sociales y económicas, así como para compartir las prácticas

²³ PNUD, *Triple Wins*.

nacionales eficaces, poner de manifiesto nuevos desafíos y cooperar en el fomento de la formulación de políticas integradas para fortalecer el desarrollo social. Por último, la Comisión puede promover una perspectiva social del desarrollo, velando por que los procesos de formulación, aplicación y seguimiento de las políticas, en particular para la Agenda 2030, sean participativos, prestando especial atención a que se incluyan y atiendan debidamente las voces de los grupos e individuos vulnerables y excluidos, lo que también exige la elaboración y utilización de indicadores innovadores para medir la participación, la inclusión y el empoderamiento. La estrecha colaboración con la Comisión de Estadística será importante en ese sentido.

63. La transformación de las instituciones, las normas y las mentalidades suele ser un proceso difícil y a largo plazo. Sin embargo, es a través de instituciones y procesos de carácter abierto e inclusivo que las políticas para fortalecer el desarrollo social tienen más probabilidades de ser aprobadas y de contar con el apoyo popular. Por lo tanto, para contribuir a reconsiderar y fortalecer el desarrollo social en el mundo contemporáneo, la Comisión de Desarrollo Social tal vez desee tomar en consideración las siguientes recomendaciones:

a) **Los gobiernos deben cumplir su compromiso de proporcionar sistemas de protección social adecuados a cada país, en que se contemplen niveles mínimos de protección social, y servicios públicos esenciales para todos. Debe hacerse un esfuerzo especial, en el marco de dicho marco normativo universal, por llegar hasta las personas que están más por debajo del umbral de la pobreza y las personas vulnerables, las personas con discapacidad, los indígenas, los niños, los jóvenes, las personas de edad, los migrantes y las mujeres;**

b) **Considerando que el desarrollo sostenible exige la implicación efectiva y la participación activa de todos, los gobiernos deben fomentar también la participación de base amplia en la formulación de políticas y los procesos de gobernanza y aumentar la capacidad de las instituciones públicas para ser transparentes, responsables y receptivas a las necesidades y aspiraciones de toda la población;**

c) **Los gobiernos también deben considerar la posibilidad de crear marcos de seguimiento inclusivos y realizar evaluaciones del impacto social respecto de todas las políticas pertinentes, y utilizar los marcos de seguimiento existentes para cuantificar los progresos en la promoción de la igualdad, la justicia social y la participación. Para lograr un seguimiento eficaz puede ser necesario fortalecer las capacidades nacionales de recopilación y comunicación de datos y conseguir avances en su desglose. En apoyo de las iniciativas nacionales, será importante que la Comisión incluya en sus trabajos los exámenes temáticos de los progresos respecto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible que se presentarán al Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible, y formule recomendaciones sobre la forma en que pueden utilizarse perspectivas de desarrollo social para potenciar la aplicación de las políticas;**

d) **Teniendo en cuenta que el fortalecimiento del desarrollo social exige un enfoque coherente de la formulación y aplicación de las políticas, se alienta a los gobiernos a que reorienten las políticas macroeconómicas hacia la reducción de las desigualdades y la creación de más y mejores empleos;**

e) Reconociendo que será decisivo disponer de recursos nacionales adicionales para fortalecer el desarrollo social y alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, los gobiernos deben cumplir su compromiso de aumentar la movilización de esos recursos, entre otras cosas mejorando la administración de los ingresos mediante sistemas impositivos modernizados y progresivos, mejores políticas fiscales y una recaudación más eficiente de impuestos, así como la colaboración con el sector privado;

f) El fortalecimiento del desarrollo social también requerirá un apoyo internacional más intenso y efectivo, que puede suponer un aumento de la asistencia oficial para el desarrollo, la cooperación internacional eficaz y el respaldo mutuo entre el comercio mundial coherente, los sistemas monetarios y los sistemas financieros.
