



COMBATIR LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD

Cambio estructural, política social y condiciones políticas



Copyright © 2011

Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD)
Palais des Nations, 1211 Ginebra 10, Suiza

Se permite reproducir citas breves sin alteraciones de esta publicación, sin necesidad de autorización, a condición de que se mencione la fuente. Los derechos de reproducción o de traducción deben solicitarse a UNRISD.

Las denominaciones utilizadas en las publicaciones de UNRISD, de conformidad con la práctica de la Organización de las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos, no indican de parte de UNRISD juicio alguno sobre la condición jurídica de ningún país, territorio, ciudad o zona, ni de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o deslindes.

Foto de la cubierta: Dreamstime.com/Feng Hui

Traducción del inglés: María Cristina Rosas

Concepción y diseño: Latitudesign.com

Impresión: Imprimerie Courand et Associés – ICA

Impreso con tintas vegetales sobre Antalis Cocoon Offset, papel 100% reciclado.

ISBN 978-92-9085-079-3

Impreso en Francia

GE.11-00142–Febrero 2011–2,500

UNRISD/2011/1

Para consultar la lista de errores y omisiones encontrados después de la impresión, consulte nuestro sitio web, www.unrisd.org.

SINOPSIS

COMBATIR LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD

Cambio estructural, política social y condiciones políticas

Contenido del informe

SINOPSIS: Combatir la pobreza y la desigualdad: Cambio estructural, política social y condiciones políticas

SECCIÓN UNO: CAMBIO ESTRUCTURAL SOCIALMENTE INCLUSIVO

CAPÍTULO 1: Hacia un cambio estructural centrado en el empleo

CAPÍTULO 2: Desigualdad en el ingreso y cambio estructural

CAPÍTULO 3: Combatir las desigualdades étnicas y regionales

CAPÍTULO 4: Desigualdades de género en la familia y en el mercado

SECCIÓN DOS: POLÍTICA SOCIAL TRANSFORMATIVA Y REDUCCIÓN DE LA POBREZA

CAPÍTULO 5: Hacia una protección social universal

CAPÍTULO 6: Prestación universal de los servicios sociales

CAPÍTULO 7: Cuidado y bienestar en un contexto de desarrollo

CAPÍTULO 8: El financiamiento de la política social

SECCIÓN TRES: LAS CONDICIONES POLÍTICAS DE LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

CAPÍTULO 9: Empresas, poder y reducción de la pobreza

CAPÍTULO 10: Construir la capacidad del Estado para la reducción de la pobreza

CAPÍTULO 11: Democracia y las políticas de reducción de la pobreza

CONSIDERACIONES FINALES: Coordinar fuerzas económicas, sociales y políticas para dar resultados a los pobres

Prólogo del informe

El progreso humano en décadas recientes ha sido muy desigual. Junto a los notables avances en la expectativa de vida, la alfabetización y el bienestar humano en general, quedan serias preocupaciones y privaciones – pobreza persistente, desigualdades crecientes y vulnerabilidades mayores para muchas comunidades y grupos sociales en gran parte del mundo.

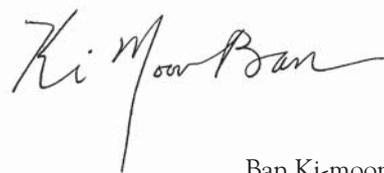
Las cumbres de las Naciones Unidas en los 1990s, en particular la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social en 1995, enfatizó la necesidad de equilibrar los objetivos económicos y sociales del desarrollo. La Cumbre Social exigió cambios institucionales y de políticas para promover un desarrollo inclusivo, y, en la Declaración de Copenhague, los gobiernos se comprometieron a “crear un entorno económico, político, social, cultural y jurídico, que permita el logro del desarrollo social”.

Los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM) también expresaron en términos concretos este compromiso renovado con el desarrollo social. Y de hecho los objetivos han sido un instrumento altamente efectivo para movilizar a los gobiernos y otros actores de desarrollo, incluyendo la comunidad científica y de investigación.

Combatir la pobreza y la desigualdad es una importante contribución a los esfuerzos para explicar sistemáticamente como la reducción de la pobreza depende crucialmente de las interconexiones entre desarrollo económico, política social y condiciones políticas. El informe revela que no se puede hacer frente a la pobreza y la desigualdad por medio de enfoques limitados de protección social, o creyendo en la noción ahora desacreditada que los beneficios del crecimiento económico lleguen de una manera suficiente por efecto goteo a los pobres. El análisis apunta a la necesidad de nuevas direcciones en la política macroeconómica y del cambio estructural para generar empleo decente.

También hace hincapié en que procesos de cambios de políticas e instituciones tienen que anclarse democráticamente, con la participación de una ciudadanía activa.

UNRISD está bien situado en haber emprendido una investigación tan exhaustiva. Se apoyó en su extensa red de investigadores a través del mundo y su estatus autónomo dentro de las Naciones Unidas. Ese estatus permite al instituto amplio margen para involucrarse en temas sensibles, cuestionar políticas y arreglos institucionales corrientes, y proponer alternativas. Estudios de esta naturaleza, los que pueden generar nuevas opciones políticas basadas en sólida evidencia empírica, son esenciales si queremos acelerar el progreso hacia la reducción de la pobreza. En la víspera de la revisión de los ODMs, recomiendo estos resultados a los actores políticos y un amplio público global.



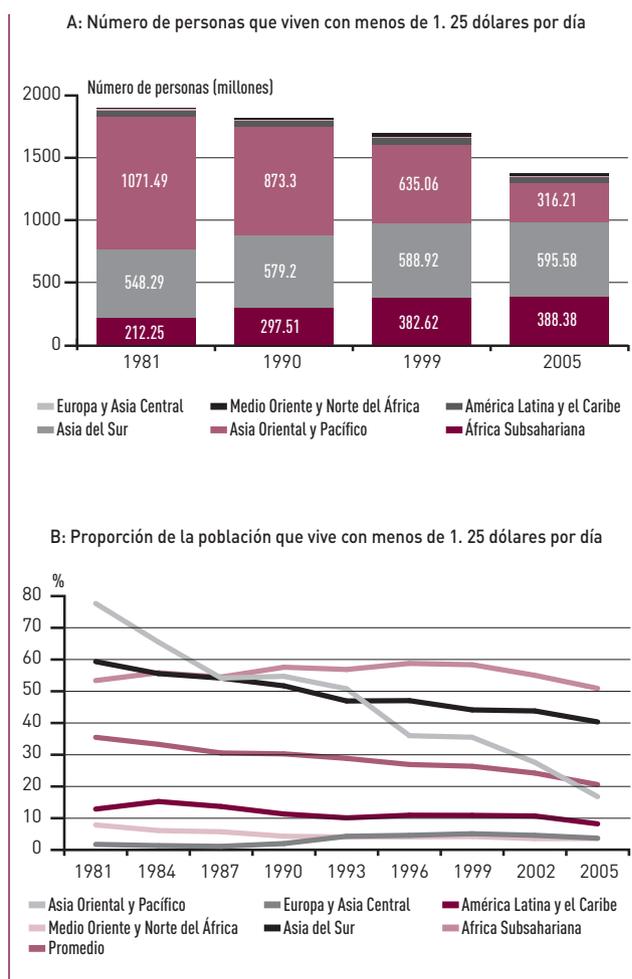
Ban Ki-moon
Secretario General de las Naciones Unidas
Nueva York, julio de 2010

Sinopsis

Las crisis económica y alimentaria globales han venido a cuestionar la posibilidad de alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM) para reducir a la mitad la pobreza y el hambre en 2015. Con anterioridad a la crisis, el número de personas pobres, tal como se les define en los ODM, concepto que aplica a quienes viven con menos de 1.25 dólares por día, había disminuido: de mil 800 millones en 1990 a mil 400 millones en 2005¹ (véase la figura O. 1): Sin embargo, los avances en las diversas regiones variaron, con Asia Oriental presentando la reducción más marcada – gracias al rápido crecimiento de China – y el África Subsahariana la menor. Aun cuando la tasa de pobreza global se redujera a la mitad en 2015, como lo sugiere el informe más reciente de Naciones Unidas sobre los avances de los ODM,² alrededor de mil millones de personas todavía estarían confinadas a la extrema pobreza en 2015. Adicionalmente, según las estimaciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el número de individuos malnutridos se elevó por encima de mil millones en 2009 por primera vez.³

La persistencia de la pobreza en algunas regiones, y las crecientes desigualdades en el mundo, son recordatorios ineludibles de que la globalización y la liberalización económicas no han creado un ambiente conducente al desarrollo social equilibrado ni sustentable.

FIGURA O. 1: Tendencias globales y regionales en extrema pobreza, 1981-2005



Fuente: Grupo de investigaciones sobre el desarrollo del Banco Mundial 2009; véase también DAES (2010).

La desigualdad en el ingreso y la riqueza también se han incrementado en la mayoría de los países, al igual que las desigualdades en materia de género, etnicidad y región. En los países en desarrollo, los niños en los hogares más pobres y aquellos que residen en áreas rurales tienen una

mayor probabilidad de tener bajo peso que los infantes en los hogares más ricos, o aquellos que residen en las ciudades y los pueblos.⁴ En algunos de los países menos desarrollados, los niños de los hogares más pobres tienen tres veces menos posibilidades de asistir a la escuela primaria que los que residen en los hogares más ricos. Y globalmente, las niñas presentan un porcentaje mucho más alto en el abandono de la escuela que los niños.

La pobreza persistente en algunas regiones, y las crecientes desigualdades en el mundo, recuerdan con crudeza que la liberalización y la globalización económicas no han creado un ambiente conducente al desarrollo sustentable ni socialmente equitativo. Incluso ahora, cuando la reducción de la pobreza es relativamente importante en la agenda política internacional y los gobiernos llevan a cabo iniciativas directas respecto a la pobreza a través de distintos programas, la pobreza y la desigualdad se muestran como enemigos complejos.

Este informe explora las razones, las dinámicas y la persistencia de la pobreza; examina lo que funciona y lo que no ha operado en el pensamiento y la práctica de políticas internacionales, y presenta una variedad de políticas y medidas institucionales que los países pueden usar para aliviar la pobreza. El informe sostiene que los enfoques actuales en torno a la pobreza a menudo ignoran sus causas de fondo, y en consecuencia no discurren en torno a su secuencia causal. En lugar de ello se enfocan en la medición de cosas de las que las personas carecen a costa del entendimiento de por qué carecen de ellas.

El informe analiza la reducción de la pobreza como parte de procesos de largo plazo de transformación social, económica y política, pero también extrae importantes lecciones de las experiencias de aquellos países que han combinado exitosamente el desarrollo económico y políticas sociales activas para reducir la pobreza a lo largo de períodos de relativamente corto plazo. Critica los enfoques que tratan a los pobres como una categoría residual que requiere políticas discretas. Cuando una proporción sustancial de la población de un país es pobre, tiene poco sentido desvincular la pobreza de la dinámica del desarrollo. Para los países que

han tenido éxito en incrementar el bienestar de la mayoría de su población, los procesos de largo plazo de transformación estructural, y no la reducción de la pobreza *per se* fueron fundamentales en los objetivos de políticas públicas.

El informe también examina los complejos senderos donde los resultados en el alivio de la pobreza son permeados por la interconexión de ideas, instituciones, políticas y prácticas en una tríada integrada por el desarrollo económico, la política social y la política. Postula un patrón de crecimiento y cambio estructural que pueda generar y mantener empleos que sean adecuadamente remunerados y accesibles para todos – independientemente del ingreso o el estrato social, el género, la etnicidad o la ubicación. Se pronuncia por políticas sociales amplias enraizadas en derechos universales y que apoyen el cambio estructural, la cohesión social y la política democrática. Y defiende los derechos cívicos, el activismo y arreglos políticos que aseguren que los Estados respondan a las necesidades de los ciudadanos y que los pobres influyan en la manera en que se elaboran las políticas.

Dicho enfoque contrasta con los esfuerzos contemporáneos de reducir la pobreza a través de políticas sociales discretas que a menudo poco tienen que ver con el sistema de producción o las políticas macroeconómicas de un país. Ha sido el caso de tres de los enfoques dominantes para la reducción de la pobreza en la década pasada, incluyendo los Documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) que encabezan el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, su introducción en muchos países para reducción de la pobreza focalizada y los programas de protección social, y los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM) de Naciones Unidas (véase el cuadro O.1).

En los cinco años que restan del proceso de los ODM, es importante que la comunidad mundial se siga concentrando en cumplir con los objetivos acordados, extrayendo lecciones de la experiencia reciente en torno a los mecanismos más efectivos para hacerlo. Es igualmente importante comenzar a indagar en torno a cómo mantener el progreso de cara a un desarrollo equitativo y a la reducción de la pobreza en el mundo post-ODM. Este informe se propone contribuir a esta tarea.

CUADRO 0.1: Enfoques contemporáneos para la reducción de la pobreza**Documentos de estrategia de lucha contra la pobreza**

Los Documentos de estrategia de lucha contra la pobreza establecen las políticas económicas y sociales que los gobiernos en países de bajos ingresos deben seguir para lograr el crecimiento y reducir la pobreza. Los DELP mantienen una fuerte relación con las políticas de ajuste estructural de los 80, que buscaron corregir los desequilibrios macroeconómicos de países afectados por la crisis. Las consecuencias deflacionarias y sociales de estas políticas instigaron a que la comunidad internacional en 1996 lanzara la iniciativa Países pobres altamente endeudados (PPAE) enfocada en la reducción de las deudas de los países ayudando al mismo tiempo a fomentar el crecimiento y reducir la pobreza. A través de este proceso, los DELP emergieron como un marco encaminado a asegurar que se liberaran recursos del alivio de la deuda que serían empleados en la reducción de la pobreza. El Servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza (SCLP) del Fondo Monetario Internacional, establecida en 1999, se convertiría subsecuentemente en el instrumento clave para otorgar créditos. Se esperaba que el SCLP apoyara las metas de los DELP en materia de crecimiento, de reducción de la pobreza y de apropiación nacional. Sin embargo, en la práctica se mantuvo enfocado sobre todo en lograr la estabilidad fiscal.^a Por lo tanto, en lugar de ser diseñada para apoyar los DELP, a menudo predetermina los marcos macroeconómicos y las metas de baja inflación de los DELP. Los marcos fiscales resultantes tienden a ser pro-pobreza en el sentido de que la política de asistencia ha sido reorientada hacia servicios básicos. Sin embargo, no lograron ser pro-crecimiento, especialmente en términos de la inversión de infraestructura y el apoyo para otras actividades relacionadas con el crecimiento que ampliarían las capacidades en la agricultura y la industria.^b

Programas dirigidos a los pobres

En los 80, las limitaciones fiscales, así como las críticas sobre la apropiación de los recursos por parte de las élites, forzaron a muchos gobiernos en los países en desarrollo a cambiar sus prioridades, poniendo menos énfasis en la meta de protección social universal y más en dirigirse a los pobres. Los programas sociales a menudo fueron reducidos a intervenciones residuales para amortiguar los peores efectos de las medidas de ajuste, mientras que mecanismos estrechamente focalizados ganaron popularidad por razones de eficiencia. Desde entonces, la expansión social de la salud y la educación a menudo han crecido, pero los enfoques dirigidos se mantuvieron. Si bien hay muchos ejemplos positivos de iniciativas que redujeron la pobreza, promovieron el consumo sustentable y alentaron una participación en el mercado laboral, también existen insuficiencias asociadas a este enfoque. Para identificar y llegar a quienes más lo necesitan, se requiere un nivel de capacidades administrativas del Estado que no siempre está presente en los países de bajos ingresos, o que se ha reducido en décadas recientes como resultado de políticas de ajuste estructural y de adelgazamiento del sector público. Si la pobreza es muy amplia, es poco probable que la focalización haga la diferencia. Además, los programas focalizados que no están ligados a una estrategia más amplia encaminada a asegurar que todos los ciudadanos tengan acceso a servicios básicos y a ingresos o garantías de consumo, podría exacerbar la exclusión, derivando en menor calidad de los servicios para los pobres. La focalización también mitiga contra la construcción de vínculos entre clases, grupos y generaciones que fortalecen la solidaridad social.

Objetivos de desarrollo del Milenio

Los ODM son una clara muestra de que los líderes del mundo pueden reunirse para hacer frente a los grandes desafíos de nuestro

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_21032

