



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.

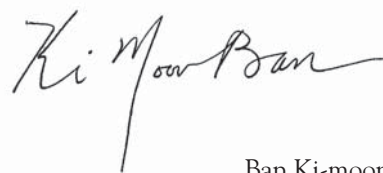
Las cumbres de las Naciones Unidas en los 1990s, en particular la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social en 1995, enfatizó la necesidad de equilibrar los objetivos económicos y sociales del desarrollo. La Cumbre Social exigió cambios institucionales y de políticas para promover un desarrollo inclusivo, 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.



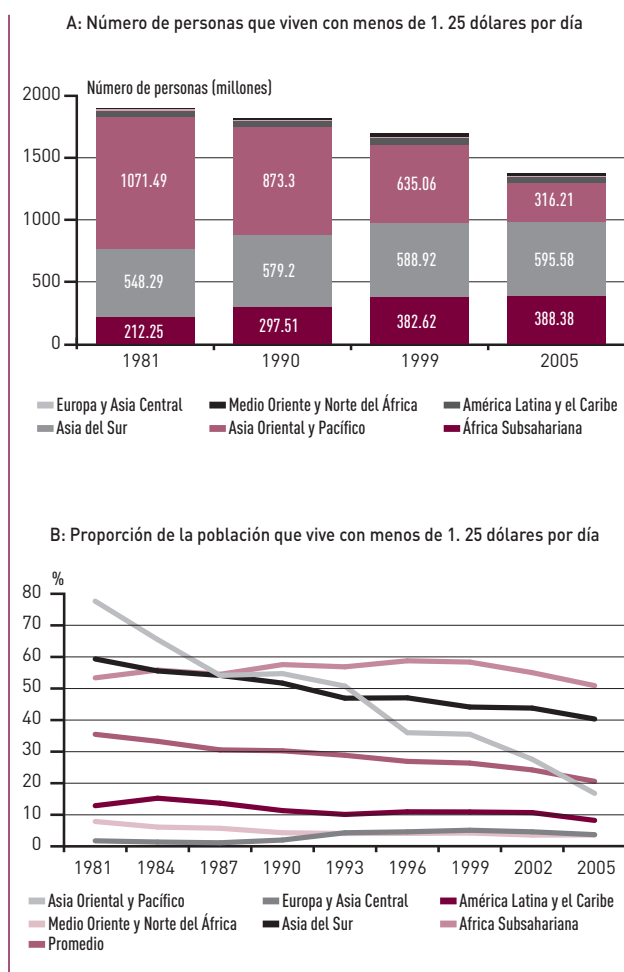
Ban Ki-moon
Secretario General de las Naciones Unidas
Nueva York, julio de 2010

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 tiempo – no sólo la guerra y la crisis financiera, sino también la pobreza. Los ODM reconocen la naturaleza multidimensional de la pobreza, yendo más allá de medidas simplistas del ingreso para identificar otros elementos que definen la experiencia de ser pobre. Dejando de lado la poca probabilidad de que las personas en algunas partes del mundo puedan siquiera sobrevivir con un ingreso de 1.25 dólares por día – que es la definición actual de la pobreza extrema – esa medición del ingreso no logra dar cuenta de las vulnerabilidades y la falta de dignidad que aqueja a las vidas de muchas personas en los países pobres. Estas preocupaciones se reflejan en la inclusión en los ODM de otros objetivos, como aliviar la hambruna, la promoción universal de educación primaria, la reducción de la mortalidad materna e infantil, la promoción de la equidad de género y la erradicación de grandes enfermedades. A pesar de una agenda amplia, los ODM representan, con todo, un enfoque muy precavido en torno al desarrollo social. Un buen número de asuntos y obstáculos importantes para superar la pobreza no fueron considerados, incluyendo los mecanismos requeridos para lograr las metas individualmente, o las sinergias entre ellos; el papel del empleo; los crecientes niveles de desigualdad; el frecuente impacto contradictorio de ciertas políticas macroeconómicas; y las relaciones sociales y políticas que estructuran el poder y la exclusión.

Notas: ^a Gottschalk 2008; McKinley 2004. ^b Gottschalk 2008; UNCTAD 2006.

Siete argumentos para reducir la pobreza y la desigualdad

La reducción de la pobreza requiere crecimiento y cambio estructural que generen empleo productivo

Una precondition fundamental para la reducción de la pobreza es un patrón de crecimiento y cambio estructural que genere empleo productivo, mejore los ingresos y contribuya al bienestar general de la población. El empleo constituye un canal fundamental a través del cual el ingreso derivado del crecimiento puede compartirse ampliamente. Si las personas cuentan con empleos remunerados adecuadamente, pueden salir de la pobreza, participar en los esquemas de seguridad social que fortalecen su bienestar, y mejorar su estatus educativo y de salud. En suma, el crecimiento centrado en el empleo puede tener un sólido efecto multiplicador en diversos aspectos de los ODM. Sin embargo, el crecimiento en muchos países de bajos ingresos no ha sido sostenido y no ha logrado crear empleos. El trabajo está emigrando de la agricultura. Pero tiende a ser absorbido en actividades de bajo valor en el sector informal urbano donde las perspectivas de mejorar la productividad y los ingresos son limitadas.

El empleo constituye un canal fundamental a través del cual el ingreso derivado del crecimiento puede compartirse ampliamente

Tres aspectos merman los esfuerzos para adoptar estrategias de crecimiento que se centran en el empleo. Primero, la creciente globalización ha debilitado los vínculos orgánicos entre la agricultura y la industria. Hoy, en muchos países la población urbana se nutre sobre todo de alimentos importados en vez de apoyar la agricultura doméstica; muchos

países también importan sus bienes manufacturados en lugar de ampliar la producción doméstica. En los países menos desarrollados con altos niveles de pobreza, tanto la agricultura como la industria se han estancado debido a esta tendencia. Segundo, el cambio tecnológico y las fuentes del crecimiento de la productividad crecientemente son determinadas por firmas extranjeras, reduciendo la demanda laboral. El tercer aspecto se relaciona con la continuidad de las ideas neoliberales sobre las políticas macroeconómicas, que enfatizan la austeridad fiscal, la privatización y la liberalización. En este marco, el empleo es visto como un sub-producto del crecimiento que no requiere políticas directas. Incluso el marco macroeconómico de los DELP, que se supone debe ayudar a los países de bajos ingresos a generar crecimiento y reducir la pobreza, se ve limitado por los programas estándar de ajuste estructural que han sido fuertemente criticados por ser deflacionarios.

Los gobiernos pueden lograr el cambio estructural centrado en el empleo al seguir políticas deliberadas en diversas áreas. Éstas incluyen:

- Institucionalizar políticas industriales y agrícolas selectivas y correctamente administradas que conecten al sector agrícola de manera más productiva con la industria y otros sectores de la economía;
- Estimular y mantener un nivel adecuado de demanda laboral al ampliar la producción doméstica de bienes y servicios;
- Inversión en infraestructura al igual que en educación, capacitación e investigación para mejorar las capacidades, la productividad y la movilidad de la población; y
- Adoptar un marco macroeconómico que evite políticas procíclicas o políticas monetarias y fiscales restrictivas durante períodos de lento crecimiento.

Adicionalmente, la comunidad internacional puede

- Proporcionar apoyo a los países menos desarrollados al reducir las vulnerabilidades de los precios de materias primas y shocks de tasas de interés, graduando los subsidios agrícolas en los países ricos y garantizando mayor acceso a los mercados de los países ricos.

Las políticas sociales amplias son esenciales para una reducción exitosa de la pobreza

Incluso cuando los niveles de empleo son altos, las políticas sociales pueden desempeñar un papel esencial al permitir que las personas se liberen ellas mismas de la pobreza. Un número de políticas de bienestar son posibles y accesibles para países con niveles de ingreso bajos. De hecho, la evidencia en el mundo incluyendo a países de altos ingresos, sugiere que los niveles de pobreza son reducidos drásticamente luego de que se han llevado a cabo transferencias sociales, siendo las reducciones más significativas las que ocurren en países con amplias políticas sociales que buscan la cobertura universal.

Aunque los ODM se abocan fundamentalmente al desarrollo social, no proporcionan un marco de política social para lograr los objetivos y explotar las sinergias entre ellos. En los esfuerzos para cumplir con los ODM, muchos países, a veces con el apoyo de los donantes, han introducido programas selectivos de asistencia social. En los países en que esos programas son correctamente financiados y estables, y llegan a un gran número de personas, los resultados han sido positivos. Sin embargo, cuando la pobreza y las privaciones están muy extendidas, es poco probable que la selectividad pueda enfrentar de manera significativa y sostenida a la pobreza; muchos no logran ganar el apoyo de los grupos de medianos ingresos que son necesarios para el financiamiento y para producir servicios de buena calidad, y muchos condenan a los pobres a servicios inadecuados.

Un marco de política social efectiva para la reducción rápida y sostenida de la pobreza, debe fundarse en derechos universales. Debería comprometerse a:

- Reforzar los efectos redistributivos de la política económica;
- Proteger a las personas de la pérdida de ingresos y de los costos asociados con el desempleo, la maternidad, el malestar, las enfermedades crónicas o la discapacidad y la vejez;
- Fortalecer las capacidades productivas de los individuos, grupos o comunidades; y

- Reducir la carga del crecimiento y la reproducción de la sociedad, incluyendo el trabajo relacionado con el cuidado social, que es injustamente asumido por la mujer.

Esto sugiere que la política social, cuando mucho, es transformativa y no se le puede separar de los esfuerzos para crear un crecimiento centrado en el trabajo y un cambio estructural puesto que posibilita la incorporación de más personas en esquemas de seguridad social que son redistribuidos entre las clases, grupos y generaciones. El crecimiento centrado en el empleo y el cambio estructural también facilitan el aprovisionamiento de servicios sociales universales y el financiamiento de programas complementarios de asistencia social con ingresos públicos. Las políticas sociales también deben reconocer y gratificar el trabajo sin pago que se dirige al sostenimiento de las familias, hogares y sociedades, al invertir en infraestructura social y servicios básicos, reduciendo la carga de trabajo de la mujer.

La política social, cuando mucho, es transformativa y no se le puede separar de los esfuerzos para crear un crecimiento centrado en el trabajo y el cambio estructural.

Los altos niveles de desigualdad constituyen un obstáculo para la reducción de la pobreza

Los DELP y los ODM están preocupados primordialmente por los niveles de pobreza absoluta; ninguno aborda directamente el tema de la desigualdad.⁵ En contextos de alta desigualdad, el crecimiento a menudo se concentra en sectores que benefician a la elite; los pobres, por otra parte, es factible que sean excluidos de las oportunidades del mercado o que carezcan de los recursos para beneficiarse del crecimiento. Altos niveles de desigualdad hacen más

difícil reducir la pobreza aun cuando las economías crezcan, además de que la evidencia también revela que los países pobres generalmente son más desiguales que los ricos. La pobreza y la desigualdad deben, por lo tanto, ser considerados como partes interconectadas de un mismo problema. La pobreza se encuentra estrechamente relacionada con las diversas dimensiones de la desigualdad, incluyendo el estatus del ingreso, el género, la etnicidad y la ubicación. Estas desigualdades a menudo interconectadas son disfuncionales para el desarrollo por un buen número de razones.

La pobreza y la desigualdad deben ser consideradas como partes interconectadas de un mismo problema

Primero, hacen más difícil incorporar a los pobres y marginados al proceso de crecimiento; las desigualdades restringen su capacidad productiva y su contribución potencial al desarrollo. Segundo, en sociedades altamente desiguales, es más probable que los pobres queden atrapados en una economía de subsistencia. Esto podría limitar el tamaño del mercado interno y por lo tanto, diferir el potencial para un crecimiento sostenido. Tercero, altos niveles de desigualdades interconectadas podrían dañar la realización de los derechos civiles, políticos y sociales; podrían elevar el nivel de criminalidad y empujar a las sociedades al conflicto. Cuarto, altos niveles de desigualdad podrían crear instituciones que mantengan los privilegios políticos, sociales y económicos de la elite encerrando a los marginados en las trampas de la pobreza de las que es difícil escapar.

Los países pueden adoptar un conjunto de políticas redistributivas para atacar las múltiples dimensiones de la desigualdad. Estas incluyen:

- Proporcionar a los pobres (diferenciados por género, etnicidad y otras características relevantes) mayor acceso a los activos productivos, como la tierra;
- Invertir en infraestructura social para reducir el tedio del trabajo doméstico;
- Desarrollar políticas de acción afirmativa para los grupos marginados en un marco que incorpore a todos los ciudadanos en el aprovisionamiento de desarrollo nacional y bienestar;
- Estimular la inversión en infraestructura rural, creando programas de trabajo público e incrementando el acceso al crédito;
- Desarrollar reformas fiscales que mejoren la administración tributaria, eviten la evasión fiscal, y limiten la oposición a la tributación progresiva y la redistribución; y
- Crear un ambiente económico global estable que responda a las necesidades de los países de bajos ingresos.

La reducción de la pobreza requiere una acción efectiva del Estado

El progreso sostenido en el combate a la pobreza requiere Estados efectivos que sean tanto desarrollistas como redistributivos. Los países que han reducido con éxito la pobreza en períodos relativamente cortos, tuvieron sistemas políticos orientados al crecimiento y ampliadores del bienestar; también erigieron y mantuvieron burocracias competentes. Dichos Estados eficientes deben ser capaces de superar las fallas más importantes del mercado, ayudar en la adquisición de nuevas tecnologías, movilizar y canalizar recursos para los sectores productivos, reforzar los estándares y regulaciones, establecer pactos sociales, y financiar y administrar servicios y programas sociales.

Los países que han reducido con éxito la pobreza tuvieron sistemas políticos orientados al crecimiento y ampliadores del bienestar; y también construyeron y mantuvieron burocracias competentes

La edificación de capacidades estatales requiere un enfoque en tres dimensiones cruciales:

- La articulación de coaliciones políticas necesarias para establecer y llevar a cabo las políticas;
- La movilización de recursos con los cuales ejecutar objetivos de desarrollo; y
- Asignar recursos a sectores productivos y ampliadores del bienestar y hacer respetar las reglas que gobiernen su uso.

La construcción de coaliciones políticas y el fortalecimiento de capacidades de movilización de recursos pueden mejorar el espacio político y es probable que sean efectivas cuando los gobiernos adopten agendas que proporcionen servicios amplios y de buena calidad a amplios sectores de la población. La ejecución de la capacidad de hacer respetar las reglas puede fortalecerse cuando los ciudadanos participen en el monitoreo del uso de los recursos. Los Estados con una amplia base de poder, con partidos que gobiernan correctamente organizados, con burocracias competentes y una ciudadanía activista han ejecutado de manera eficiente políticas redistributivas y han combatido la pobreza.

Los enfoques actuales en torno a la construcción del Estado se han centrado ampliamente en reformas para fortalecer el mercado por medio de una buena gobernabilidad, administración y descentralización. Aspectos de estas reformas son metas deseables para todos los países, pero no necesariamente generan ni mantienen el crecimiento, ni generan resultados sociales equitativos.

La política importa para la reducción de la pobreza

La protección de los derechos cívicos, de ciudadanos activos y organizados, y de partidos políticos que efectivamente se vinculan con los pobres y otros grupos marginados, son importantes para el progreso sostenido de cara a la reducción de la pobreza. La mayor parte de los países de bajos ingresos han confiado en los marcos participativos de los DELP para involucrar a los ciudadanos en el diseño y la ejecución de estrategias anti-pobreza. Sin embargo, el proceso consultivo

adoptado, generalmente ha fallado en proporcionar a los grupos de ciudadanos el poder para inducir un verdadero cambio o lograr que los formuladores de políticas cumplan con las metas acordadas. Muchos de esos grupos frecuentemente sienten que las decisiones reales en torno a las políticas que importan, residen en otro lugar. De manera análoga, los esfuerzos internacionales actuales para involucrar a las grandes empresas en la reducción de la pobreza a través de la responsabilidad social corporativa, la regulación privada y el diálogo entre accionistas, clientes, etcétera han fracasado, en general, en tomar en cuenta cómo, históricamente, las empresas colaboraron con Estados y grupos sociales que combatieron la pobreza.

La protección de los derechos cívicos, de ciudadanos activos y organizados, y de los partidos políticos que efectivamente se vinculan con los pobres, son importantes para la reducción de la pobreza

Las lecciones de las democracias exitosas sugieren que las estrategias efectivas para combatir la pobreza requieren que:

- Los derechos sean institucionalizados para permitir que los ciudadanos se organicen y debatan las políticas públicas como actores autónomos;
- Los partidos políticos se integren en coaliciones sociales amplias que incluyan la participación activa de los pobres, las mujeres y otros grupos marginados;
- Regímenes de negociación o pactos sociales sean construidos para dotar a los grupos de voz e influencia en las corporaciones y los Estados para monitorear y definir políticas y resultados del desarrollo; y
- El régimen democrático sea lo suficientemente competitivo para crear certidumbre en los resultados electorales, posibilitando cambios periódicos en el poder y evitar que los partidos en el poder se vuelvan complacientes.

Hay muchos caminos para la reducción de la pobreza

Los distintos países han seguido senderos divergentes para lograr el desarrollo. La mayor parte de los países que han tenido éxito en explotar los beneficios de la globalización han adoptado políticas heterodoxas que reflejaban sus condiciones nacionales, en vez de abrazar por completo las prescripciones conformes con el mercado. Las evidencias tomadas de esos países sugieren que la industrialización proporciona un sendero poderoso para mejorar los ingresos y el bienestar. Sin embargo, la industrialización no es la única ruta viable para salir de la pobreza. Si los gobiernos en sociedades agrarias de bajos ingresos se comprometen a apoyar la agricultura mejorando las capacidades productivas, los servicios y los ingresos en áreas rurales, la agricultura puede proporcionar una base sólida para el desarrollo y para habilitar a los hogares de bajos ingresos para que se alejen de la pobreza.

La crisis económica global ha añadido ímpetu al llamado de los países en desarrollo para un mayor espacio político. Este es un acontecimiento particularmente importante, pero no debería reducirse a aspectos como menor condicionalidad de los donantes o la posibilidad de que el gobierno de un país en desarrollo adopte políticas contracíclicas. El espacio político también significa que los países y las personas deberían contar con la opción de adoptar distintos modelos de desarrollo en los que aspectos como el crecimiento centrado en el empleo y el cambio estructural, la política social transformativa, y la política democrática que eleva los intereses de los pobres en la formulación de políticas, figuren de manera prominente.

La mayoría de los países que han tenido éxito en aprovechar los beneficios de la globalización han adoptado políticas heterodoxas que reflejaron sus condiciones nacionales, en lugar de abrazar por completo las prescripciones conformes con el mercado

La pobreza se reduce cuando las políticas económicas y sociales, las instituciones y los acuerdos políticos se apoyan mutuamente

El progreso rápido y sostenido de cara a la reducción de la pobreza requiere el reconocimiento de, y la acción en torno a la interconexión de diferentes políticas e instituciones. La reducción de la pobreza involucra no sólo la posesión de estrategias de crecimiento centradas en el empleo, o la búsqueda de políticas sociales amplias, o inclusive lograr políticas correctas. Se trata también de coordinar conscientemente las políticas y las instituciones en todos esos ámbitos para garantizar el máximo impacto. Los gobiernos deberían enfocarse a la manera en que las instituciones y las políticas se vinculan en diversas esferas y las sinergias que crean a la hora de lidiar con problemas específicos. La efectividad de una institución o política en una esfera particular podría llevar a, o requerir de instituciones o políticas complementarias en las otras.

La explotación de sinergias requiere un diseño consciente tanto de políticas sociales como económicas, respaldadas por coaliciones lo suficientemente poderosas que las apoyen

La procuración de un conjunto de políticas en cierto dominio y la negación de otras podría dañar la concreción de los beneficios del bloque de políticas establecidas. Por ejemplo, si los países sólo buscan el crecimiento centrado en el empleo, segmentos de la población que se encuentran en desventaja o excluidos del mercado laboral, podrían verse afectados negativamente. De manera análoga, si la política social se desvincula de la dinámica de la producción, los recursos requeridos para apoyar la política social podrían no generarse, y las economías experimentarían crisis o inflación si se amplían los programas sociales, empeorando al final la posición de los pobres.

Asimismo, las estrategias que logran movilizar a los ciudadanos pero fallan en ampliar las capacidades productivas y las oportunidades, podrían producir resultados políticamente inestables.

Lograr la complementariedad institucional requiere – pero no debe reducirse a – la coherencia política. Las complementariedades institucionales o los regímenes políticos son producto de valores competitivos en cuanto a derechos, diferencias en los pesos acordadas en las instituciones de mercado y no mercado en la coordinación de actividades, y las diferencias en las estructuras de poder que han evolucionado históricamente. La explotación de sinergias entre diferentes sectores y subsectores es importante en la superación de la pobreza y la desigualdad. Sin embargo, la mayor parte de las relaciones sinérgicas no es automática. Requiere un diseño consciente tanto de políticas sociales como económicas, respaldado por coaliciones suficientemente poderosas que las apoyen.

Resumen del informe

Este informe se basa en una extensa investigación sobre los enfoques contemporáneos e históricos en torno a la reducción de la pobreza y proporciona importantes enseñanzas e implicaciones para la política. Se basa en la investigación del Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD) que incluye más de 40 artículos científicos, así como estudios de caso a profundidad y estudios generales de países o territorios con distintas experiencias en materia de desarrollo (véase el cuadro O.2). Explica por qué algunos países han tenido más éxito que otros en el combate de la pobreza, y cómo las políticas económicas y sociales, y la política pueden organizarse para producir buenos resultados anti-pobreza.

La primera sección del informe analiza la dinámica del cambio estructural en diversos contextos económicos y sociales de países. Defiende un patrón de crecimiento y cambio estructural que pueda crear y sustentar trabajos decentes que sean accesibles para todos, independientemente del estatus de ingreso, género, etnicidad o ubicación.

La segunda sección examina el papel central de la política social en el combate de la pobreza y la desigualdad. Se pronuncia por un enfoque universal para la protección social, junto con intervenciones selectivas para llegar a los grupos más excluidos; el aprovisionamiento universal de servicios sociales, incluyendo los servicios de cuidado; y mecanismos de financiamiento que sean redistributivos y sostenibles en términos políticos y económicos.

La tercera sección debate la importancia de la acción estatal efectiva y los tipos de prácticas empresariales y políticas democráticas conducentes a la reducción de la pobreza.

CUADRO 0.2: Preparación de este informe: una nota en torno a los estudios de caso y enfoques sobre la pobreza

Como insumos para este informe, UNRISD encargó estudios a profundidad sobre Botsuana, Brasil, Costa Rica, India, Kenia, Malasia, Sudáfrica y la provincia china de Taiwán. Estos se clasificaron de acuerdo a características del régimen de democracia y autoritarismo, y cinco patrones de cambio estructural:

- Economías que efectuaron transiciones exitosas al sector manufacturero;
- Casos de altos niveles de industrialización con mercados laborales duales;
- Casos de crecimiento liderado por los servicios;
- Economías en que domina la agricultura; y
- Economías ricas en recursos minerales.

Esta investigación se aboca a seis grandes temas:

- Estrategias de desarrollo, cambio estructural y reducción de la pobreza;
- Desigualdad de la riqueza y el ingreso;
- Protección social;
- Servicios sociales;
- Intereses organizados, estrategias de desarrollo y política social; y
- Capacidad desarrollista del Estado.

Adicionalmente se encargaron estudios generales que abordan aspectos similares en torno a China, Finlandia, Irlanda, la República de Corea, Singapur, la ex Unión Soviética, Sri Lanka y Vietnam, representando:

- Industrialización tardía con altos niveles de cambio estructural;
- Países con un buen registro en materia de reducción de la pobreza que han seguido políticas económicas heterodoxas en la apertura al mercado mundial;
- Países que históricamente se han desenvuelto adecuadamente en desarrollo humano con bajos ingresos per cápita; y
- Países con un registro previo favorable en la reducción de la pobreza y que han transitado del comunismo al capitalismo.

Muchos de estos casos aparecen repetidamente en los diversos capítulos del informe y son usados para ilustrar los vínculos entre el cambio estructural, la política social y la política. UNRISD también encargó más de 40 artículos científicos para complementar los hallazgos de los estudios de caso. Además de sus ricas experiencias en torno a ciertos temas que son relevantes para el informe, algunos de estos artículos también proporcionaron información detallada sobre un grupo adicional de países: Argentina, Camboya, Costa de Marfil, Ghana, Indonesia, México y Senegal. El informe también se apoya fuertemente en el trabajo previo de UNRISD. Los estudios de caso utilizaron líneas nacionales de pobreza en lugar de las mediciones de 1.25 dólares diarios.^a Aunque esto hace difícil las comparaciones en torno a la incidencia de la pobreza entre los diferentes casos, ilustra la dinámica de la pobreza en distintos contextos. Ninguna métrica del ingreso puede contabilizar la complejidad de las privaciones que existen en los países pobres, que hace hincapié en la importancia de estudiar la pobreza desde una perspectiva multidimensional. Sin embargo, a fin de subrayar la centralidad del empleo en la reducción de la pobreza y la naturaleza de los riesgos de la pobreza para los distintos tipos de sectores y grupos sociales, algunos de los capítulos del informe se abocan a la pobreza del ingreso. Las limitaciones de las mediciones del ingreso sobre la pobreza, han sido resaltadas por numerosos académicos.^b Por ejemplo, India con su alto crecimiento ha hecho un buen trabajo en la reducción de la pobreza del ingreso pero ha sufrido una regresión o progreso lento en otras dimensiones de la pobreza, como la mortalidad y la nutrición infantiles. Por lo tanto, este informe aborda múltiples aspectos del bienestar, como los logros educativos, la esperanza de vida y la nutrición, que son identificados en el enfoque de capacidades, que se aboca al tipo de vida que los individuos pueden vivir, en lugar de su ingreso. Este enfoque pone la atención en la importancia de los derechos y libertades sociales, tema que se reitera a lo largo del informe. Dicho esto, el enfoque de capacidades también comparte un aspecto común con el enfoque del ingreso en el sentido de que no logra prestar atención adecuada a las dinámicas de grupo y las causas de la pobreza.^c El enfoque sobre la pobreza usado en este informe se basa en las relaciones de poder, la dinámica global y el análisis de grupo. Busca explicar por qué las personas son pobres y por qué existen las desigualdades, así como lo que se puede hacer para rectificar antes estas injusticias.

Notas: ^a Para una revisión crítica de la medición de la pobreza con un dólar por día véase Pogge y Reddy (2006); DAES (2010). ^b Sen 1999; Stewart et al. 2007; Deaton y Drèze 2002. ^c Stewart et al. 2007.

Sección uno: Cambio estructural socialmente inclusivo

El cambio estructural involucra modificaciones continuas en la participación de las manufacturas, los servicios y la agricultura en la producción y el empleo a favor de sectores más dinámicos. La manera en que estos sectores se organizan, y la forma en que los individuos, grupos y comunidades se integran a ellos, tiene implicaciones para los medios de subsistencia de las personas. El empleo representa la más importante fuente de ingreso para la mayoría de las personas en el mundo – sea directamente a través de su participación en el mercado laboral, o indirectamente a través de su membresía en hogares sostenidos por los ingresos del empleo. El cambio estructural que mejore las oportunidades de empleo será, por lo tanto, más inclusivo que aquel en que la calidad del empleo se estanca o deteriora. De manera análoga, el acceso desigual a un trabajo decente y la persistencia de las desigualdades en el mercado laboral frustrará los esfuerzos para reducir la pobreza. Las desigualdades en el mercado laboral se manifiestan respecto a la clase, el género y la etnicidad, y asumen la forma de empleo casual, irregular y sin protección, con más horas de trabajo y poca paga. También están vinculadas a otras dimensiones de la desigualdad, como activos y acceso a servicios, esquemas de protección social y poder político. Las estrategias para el cambio estructural socialmente inclusivo deberían basarse, por lo tanto, en el crecimiento centrado en el empleo y en políticas redistributivas que se aboquen a múltiples desigualdades de clase, género y etnicidad.

La generación de empleo debe ser un objetivo central del cambio estructural

El capítulo 1 presenta elementos de un marco para la incorporación del empleo de manera más central en la política de desarrollo. Subraya el potencial y los límites de distintos patrones de crecimiento en la generación de empleo y enfatiza la importancia de un espacio político nacional en la formulación de estrategias de desarrollo centradas en el

empleo. Argumenta que el crecimiento económico o la industrialización per se no necesariamente llevarán a mejoras sostenidas en el empleo, el ingreso y el bienestar. El patrón tradicional de cambio estructural de un país rico, en el que el crecimiento económico alimenta el cambio de la agricultura a la industria y de la industria a los servicios, así como el cambio del sector informal al empleo asalariado formal, es difícil de reproducir en el contexto de economías abiertas sin políticas deliberadas. Los trabajadores todavía están migrando de la agricultura en la mayor parte de los países. Pero frecuentemente encuentran empleo en servicios de bajo valor y empleo informal con oportunidades limitadas para el crecimiento sostenido en la productividad y los ingresos. La orientación de libre mercado de la política de desarrollo en las últimas décadas ha empeorado las cosas, puesto que, en muchos países se le ha asociado con la expansión de las desigualdades en el mercado laboral, la informalización persistente y el surgimiento de formas precarias de empleo.

El crecimiento económico o la industrialización per se no necesariamente conducirán a mejoras sostenidas en el empleo, el ingreso y el bienestar

El capítulo muestra que el cambio estructural puede tener múltiples trayectorias, tal como la industrialización estancada y los mercados laborales duales (es decir, un sector formal que ofrece salarios altos, beneficios, seguridad y perspectivas para la movilidad social; y un sector informal caracterizado por bajos ingresos y menos seguridad laboral, entrenamiento y movilidad), como se encontró en muchos países latinoamericanos y otros de ingresos medios. Otros países han experimentado patrones de crecimiento centrados en los servicios o poseen economías en las que la agricultura todavía domina. Y en otros países, el curso del cambio estructural es determinado por la riqueza mineral. El capítulo analiza la manera en que estos distintos

patrones de cambio estructural son socialmente inclusivos en términos de su capacidad para generar empleos y mejorar los ingresos y el bienestar. Muestra que los patrones de crecimiento que son motivados por actividades en la agricultura y los servicios, o por rentas de los recursos minerales en donde el cambio estructural se mantiene en el sector primario, han producido mercados laborales altamente segmentados y desiguales. En estos tipos de economías, los pobres a menudo son encerrados fuera de la dinámica de los sectores de crecimiento. La pobreza podría asumir la forma de un desempleo persistente; el trabajo de medio tiempo con poca paga y protección; mayores horas de trabajo y pocos ingresos; o la expansión del desempleo y los bajos ingresos en actividades informales y agrícolas.

La estructura de los hogares – es decir, la composición de quienes reciben ingresos y los dependientes – influye directamente en la manera en que las oportunidades de empleo se traducen en cambios en la superación de la pobreza. El informe emplea una tasa de trabajadores pobres para examinar la relación entre distintos tipos de empleo y resultados de la pobreza. Los trabajadores pobres se definen como individuos empleados que viven en hogares cuyos niveles de ingreso o consumo caen por debajo de un umbral de pobreza. El índice de pobreza de los trabajadores pobres es el número de trabajadores pobres en una categoría particular de empleo expresada como porcentaje del número total de personas en la misma categoría de empleo. El índice de pobreza de los trabajadores pobres tiende a ser mayor en los empleos agrícolas versus los no agrícolas y en el empleo informal versus el formal.

El informe argumenta que la política es crucial para generar el cambio estructural que produzca empleo de mejor calidad y mejores resultados en términos de pobreza. Sin embargo, no existe un enfoque único para las políticas de empleo; y las instituciones importantes para generar resultados incluyentes generalmente se encuentran fuera del mercado laboral mismo. Las políticas macroeconómicas, las instituciones financieras, la estructura internacional de la producción, la naturaleza y composición de los hogares, las dinámicas de género y la política social influyen los resultados del empleo y el potencial de mejores oportunidades que se traducen en diferencias genuinas en las vidas de las personas.

Los países que buscan extender las oportunidades de empleo deben adoptar marcos macroeconómicos que eviten políticas monetarias y fiscales restrictivas durante períodos de poco crecimiento dado que tienden a reducir el incremento de la demanda doméstica, lo que afecta la generación de empleos.⁶

Los países que han tenido éxito en la reducción de la pobreza relativamente rápido, recurrieron a políticas industriales y agrícolas para facilitar las transformaciones estructurales centradas en el empleo. El conjunto de políticas preciso difiere entre países, pero comparte una serie de aspectos comunes, incluyendo:

- Inversión pública en infraestructura;
- Financiamiento del desarrollo para canalizar créditos a actividades productivas específicas;
- Políticas industriales y agrícolas correctamente administradas como subsidios, créditos fiscales, extensión de los servicios y redistribución de la tierra;
- Administración del vínculo inversión-exportación;
- La consecución de ventajas competitivas dinámicas al fomentar el desarrollo de industrias y actividades estratégicas; y
- Políticas sociales que mejoraron los niveles de calificación y bienestar de la población.

Se pueden realizar intervenciones de tipo similar en diversos países hoy que cuentan con la capacidad gubernamental para transformar la estructura del empleo, alentar los vínculos productivos entre la industria y la agricultura; y estimular el desarrollo de bases sólidas de oportunidades de trabajo digno. Dichas estrategias tendrán que ser sensibles a las limitaciones del cambio climático, que requiere esfuerzos adicionales para apoyar las capacidades tecnológicas que impulsarán a los países a senderos de alto crecimiento y bajo consumo de carbón.⁷

La reducción de la desigualdad en el ingreso es esencial para la reducción de la pobreza

La desigualdad es considerada por algunos como una pequeña preocupación social. En tanto la pobreza disminuya, se argumenta, no deberían existir objeciones a las ganancias

de los ricos. En algunas manos, este argumento se vuelve muy socorrido: que la concentración de la riqueza debería fomentarse para generar ahorro, inversiones y crecimiento.⁸ Con todo, el hecho de que altos niveles de desigualdad sean encontrados a menudo en los países más pobres, pone en evidencia la debilidad de este argumento. De hecho, la evidencia sugiere una relación causal de doble vía entre la pobreza y la desigualdad. Pero existen otros argumentos conforme a los cuales la preocupación en torno a la desigualdad queda garantizada. El marco internacional de los derechos humanos compromete a los gobiernos a impulsar la igualdad de derechos civiles y políticos y a tomar medidas de manera progresiva para lograrlo. Además, una noción de equidad es fundamental en la construcción de sociedades incluyentes y en la realización de una ciudadanía sustantiva.⁹

*La evidencia sugiere una
relación causal de doble vía entre
la pobreza y la desigualdad*

Independientemente del compromiso para eliminar las disparidades de género en la educación primaria y secundaria, los ODM prácticamente ignoran el tema de la desigualdad. Informes recientes¹⁰ han subrayado el valor intrínseco de la igualdad así como su relevancia para lograr el crecimiento y reducir la pobreza. Pero la visión que se presenta en el *Informe sobre desarrollo mundial 2006* del Banco Mundial, por ejemplo, enfatiza la igualdad de oportunidades en oposición a los resultados. El argumento justifica resultados desiguales si los procesos que los generaron son limpios,¹¹ y se pronuncia por las intervenciones sólo para proteger a quienes se encuentran por debajo de un umbral absoluto de necesidades. El resultado es una débil agenda redistributiva que se aleja de cualquier consideración seria en torno a la redistribución del ingreso y la riqueza ahora, enfatizando en cambio las inversiones en oportunidades que podrían producir un futuro más equitativo.¹²

El capítulo 2 examina las causas, patrones y dinámicas de la desigualdad; con un enfoque particular en las desigualdades del ingreso y la riqueza, a menudo llamadas desigualdades

verticales. Se pone énfasis tanto en el valor intrínseco e instrumental de las políticas redistributivas y en los procesos que llevan a resultados equitativos. El capítulo demuestra que los incrementos en la desigualdad están ligados a una gama de políticas económicas que han dominado la agenda de desarrollo en décadas recientes. Estas incluyen la liberalización financiera, la tributación regresiva, la privatización en el contexto de una débil regulación, las políticas de gasto público que no logran proteger a los pobres durante los períodos de crisis o ajuste, y las políticas del mercado laboral que llevan a formas precarias de flexibilidad; informalidad y a una erosión de los salarios mínimos y de la capacidad de negociación de los sindicatos.¹³

A pesar de la importancia del cambio estructural para determinar los niveles de desigualdad, no hay un solo patrón que aplique para todos los países a lo largo del tiempo. En cambio (i) las políticas redistributivas pueden moderar las desigualdades inclusive en etapas tempranas de industrialización, y (ii) las economías de rápida industrialización con una distribución igualitaria previa del ingreso pueden experimentar desigualdades crecientes ante la ausencia de medidas correctivas. Además (iii) la mayor parte de la sociedades agrarias de bajos ingresos que aun no han experimentado el crecimiento sostenido y la industrialización, y cuyas políticas públicas carecen de un enfoque redistributivo, generalmente tienen altos niveles de desigualdad y (iv) el creciente dominio de los sectores financieros y tecnológicos en las economías nacionales, especialmente en contextos donde las políticas económicas favorecen la liberalización del mercado y menos redistribución, incrementan la desigualdad.

El capítulo también muestra que el cambio estructural – en términos del papel cambiante de la agricultura, la industria, la tecnología y las finanzas en la economía – y los términos globales del comercio entre estos sectores están relacionados de manera muy cercana. En el corto plazo, las condiciones globales del comercio tienen un efecto directo en la desigualdad en una economía liberalizada. Por ejemplo, una caída en los precios globales de las materias primas tenderá a elevar la desigualdad en las economías agrícolas al disminuir los ingresos relativos de los productores de dichas

materias primas. Una burbuja tecnológica eleva los ingresos a la cima. Las altas tasas de interés, en general, penalizan a los deudores y premian a los acreedores; por lo tanto incrementan la desigualdad puesto que los segundos son invariablemente más ricos que los primeros. Esto subraya la importancia de la gobernabilidad global de los mercados financieros y de materias primas y la administración de la política monetaria global.

Puesto que la reducción de la desigualdad tiene un valor por derecho propio, y además genera beneficios sustanciales en términos tanto de la reducción de la pobreza como del crecimiento, el capítulo sugiere un buen número de políticas redistributivas de apoyo mutuo que los países pueden adoptar. Estas incluyen:

- La reforma de la tierra, especialmente en economías altamente desiguales donde los pobres dependen sustancialmente de la tierra para sus condiciones de vida;
- Reformas fiscales que mejoren la administración tributaria, evitando la evasión fiscal y limitar la oposición a la tributación progresiva y la redistribución;
- Oportunidades de empleo generadoras de ingresos; y
- Un buen número de políticas relacionadas con el gasto que fortalezcan el bienestar de los pobres (como la gama de políticas sociales debatidas en la segunda sección de este informe).

Las políticas redistributivas pueden ayudar a mitigar las desigualdades étnicas y regionales

El cambio estructural afecta a los individuos, grupos y regiones de manera diferenciada. La membresía de grupo es intrínseca al desarrollo humano, y cuando los beneficios y costos del cambio estructural corresponden a afinidades étnicas o religiosas, o a la ubicación geográfica, los individuos podrían percibir al desarrollo en términos de esas distinciones. Dichas desigualdades podrían ser una fuente de conflicto y afectar negativamente el bienestar. Sin embargo, las medidas de la desigualdad que clasifican individuos y hogares en función del ingreso, a menudo excluyen dimensiones grupales o espaciales.

Las desigualdades de grupo están estrechamente vinculadas a la manera en la que los grupos se integran en diferentes sectores de la economía, al igual que en su representación en las instituciones políticas y sociales. También se reflejan en la manera en que las identidades son valoradas en la esfera cultural. Dichas desigualdades son, por tanto, multidimensionales e incluyen aspectos económicos, sociales, culturales y políticos. Lograr la igualdad en cada una de estas dimensiones posee un valor intrínseco, así como es un instrumento en la promoción de la equidad a lo largo de otras dimensiones, o en la concreción de otras metas del desarrollo.

El capítulo 3 analiza la evolución de las desigualdades entre distintas regiones y grupos étnicos, así como las políticas para su mitigación. Destaca un buen número de razones por las que las desigualdades étnicas y espaciales son importantes para entender la pobreza.

- Primero, la desigualdad entre grupos (u horizontales) conforman un componente amplio de la desigualdad en su conjunto dentro de cualquier país. Un enfoque sólo en la desigualdad vertical podría oscurecer las importantes diferencias entre grupos o regiones. Algunos grupos podrían verse seriamente en desventaja o tener una concentración de pobreza superior al promedio aun cuando la desigualdad vertical en su conjunto sea baja.
- Segundo, la desigualdad regional en grandes países industrializados así como en la mayor parte de las economías en desarrollo y en transición parece ir al alza. Si los grupos étnicos se encuentran geográficamente concentrados, la industrialización o el desarrollo podría pasar de largo en los grupos que no se localizan en zonas dinámicas, intensificando la pobreza en las áreas abandonadas.
- Tercero, las desigualdades entre grupos étnicos pueden conducir al conflicto, lo que podría afectar el desarrollo. De hecho, la mayor parte de los conflictos de hoy tienden a tener una dimensión étnica¹⁴ y son difíciles de resolver.
- Cuarto, las desigualdades horizontales o entre grupos son importantes porque, en algunos casos, no será posible mejorar la posición de los individuos sin modificar la posición del grupo.

Las desigualdades étnicas y espaciales son importantes para entender la pobreza

En sociedades étnicamente diversas, las desigualdades regionales y étnicas pueden estar estrechamente relacionadas, aunque las dinámicas pueden diferir cuando las poblaciones étnicas son muy móviles o dispersas. Típicamente las desigualdades regionales se incrementan en las primeras etapas del desarrollo y decrecen en fases más maduras. Sin embargo, es difícil predecir la manera en que las desigualdades étnicas cambiarán con el tiempo a medida que se incrementa el ingreso. Las desigualdades étnicas a menudo son creadas por un shock fundacional que podría impulsar a un país a una trayectoria particular de desarrollo. Una vez que el shock termina, esas desigualdades a menudo persisten por largos períodos, y los individuos podrían estancarse en la pobreza debido a las dificultades para moverse entre grupos. Los grupos que están en el inicio en una posición privilegiada podrían seguir adelante, en tanto los que han sido poco privilegiados históricamente estarían atrapados en un círculo vicioso de pobreza. Romper esos ciclos es crucial para hacer frente a los niveles de pobreza de los grupos más marginados.

El capítulo argumenta que las políticas redistributivas pueden ayudar a mitigar desigualdades étnicas y espaciales. Es más sencillo corregir desigualdades étnicas cuando una economía está creciendo, la población identificada posee fuertes lazos con instituciones formuladoras de decisiones, y la política redistributiva es parte de una estrategia más amplia para transformar la economía y eliminar la pobreza independientemente de la etnicidad. Las políticas de acción afirmativa que se dirigen a los grupos marginados pueden mejorar las desigualdades horizontales, pero empeorarían las desigualdades intra-grupales (en su conjunto) y verticales. Las políticas que se dirigen a ambos fines de la curva de la distribución podrían llevar a mejoras en la repartición del ingreso inter e intra-grupales; las que se abocan a la parte más alta de la curva podrían llevar a empeorar la

desigualdad intra-grupal. Las disparidades regionales parecen responder bien a las estrategias de desarrollo regional. Inclusive los países pobres que han seguido dichas estrategias, han reducido la pobreza en las áreas menos favorecidas. La corrección de las desigualdades horizontales es inherentemente política. Sin la inclusión política hay muy pocas oportunidades de ejecutar políticas remediales efectivas para los grupos marginados.

La reducción de las desigualdades de género requiere medidas tanto redistributivas como reguladoras

En las pasadas dos-tres décadas se han producido cambios significativos, muchos de ellos positivos, en el estatus social y económico de las mujeres que ha ayudado a reducir las desigualdades de género. Dichos cambios en las vidas de las mujeres se asocian con las transformaciones sociales que ayudan al desarrollo económico. Pero no son solo un subproducto del crecimiento económico. La última década del siglo XX fue particularmente significativa, puesto que estuvo marcada por una serie de transformaciones políticas que incluyeron la transición de regímenes autoritarios en muchas partes del mundo. Los movimientos de las mujeres, tanto nacionales como transnacionales, tomaron ventaja del nuevo contexto político (que ellas mismas contribuyeron a crear) para promover los derechos de las mujeres, trabajando tanto dentro como fuera de las maquinarias estatales para lograr reformas legislativas y políticas. Sin embargo, los efectos positivos de la década pasada – en términos de la participación de las niñas en educación primaria y secundaria, la representación de las mujeres en la política y nuevas legislaciones que prohíben la violencia y la discriminación – deben evaluarse a la luz de las persistentes desigualdades de género y de un ambiente económico poco favorable.

La naturaleza ambivalente de los logros de la mujer queda ilustrada en lo que se denomina la feminización del trabajo. Como se muestra en el capítulo 4, si bien se logró que el acceso de la mujer al trabajo remunerado creciera en la mayoría de los países (a excepción de Europa

Oriental y Asia Central), al mismo tiempo, ocurrió un deterioro en los términos y las condiciones de buena parte del trabajo que se les ofrece. El empleo informal tiende a ser una mayor fuente laboral para las mujeres que para los hombres en la mayoría de las regiones en desarrollo, concentrando a las mujeres en las formas más casuales y explotadoras de trabajo. En algunos contextos, los ingresos son tan bajos que incluso la existencia de múltiples trabajadores con ingresos es insuficiente para lograr que el hogar supere la línea de pobreza.

Los cambios positivos en el estatus social y económico de las mujeres ha ayudado a reducir las desigualdades de género, pero estos no son un subproducto del crecimiento económico

Considerando estas realidades, muchos argumentan que la pobreza tiene un rostro femenino o que se está feminizando crecientemente. El capítulo muestra un cuadro más complejo. Si bien la segmentación del mercado laboral por género se expande, con las mujeres a menudo enclaustradas en los segmentos más casuales y mal pagados de la economía informal, esto no siempre se refleja en los resultados de la pobreza. Dichos resultados, medidos al nivel de los hogares, dependen no solo de los ingresos individuales de la mujer, sino de la estructura de sus hogares y las posibilidades que tiene para hacer un fondo común de ingresos con otros miembros en el hogar. El capítulo sostiene que los métodos actuales de medición pueden ocultar fácilmente las desigualdades de género respecto al acceso al ingreso y la seguridad económica. Se considera que un hogar es pobre si el ingreso conjunto de todos sus miembros cae por debajo de un umbral de pobreza determinado, asumiendo que el ingreso del hogar es distribuido de manera equitativa entre todos sus miembros. Aun cuando esta problemática aseveración fuera cierta

y las mujeres adultas fueran capaces de escapar a la pobreza material al combinar el ingreso con otros miembros del hogar, esto puede dejarlas en una situación de dependencia financiera.

La reducción de las desigualdades de género requiere tanto medidas redistributivas como reguladoras. El cambio socialmente incluyente, por ejemplo, requiere un fortalecimiento de los vínculos de la mujer con el mercado laboral formal así como una mayor regulación y protección de los trabajadores informales, entre quienes las mujeres se encuentran sobre representadas en muchos países. El capítulo debate sobre los casos en que la ampliación de la legislación laboral, la protección social y las regulaciones ya están teniendo lugar, especialmente respecto al trabajo doméstico, y donde han mejorado los salarios y las condiciones laborales sin consecuencias desfavorables para el empleo. Aunque las mujeres frecuentemente son excluidas de los programas de seguridad social como trabajadoras en su propio derecho, están sujetas a numerosos programas de asistencia social nuevos, a menudo por su papel como madres. Sin embargo, es poco probable que las transferencias de ingresos resuelvan los problemas de pobreza de género y de la desigualdad a menos que sean influidas por políticas que promuevan el acceso de las mujeres a la seguridad económica en el largo plazo. Reducir y distribuir el monto del trabajo no remunerado que las mujeres y las niñas desarrollan para cumplir con sus obligaciones sociales, es esencial para lograr estas metas.

Sección dos: Política social transformativa y reducción de la pobreza

La política social puede contribuir al crecimiento económico así como al bienestar social. Es parte integral de las estrategias de crecimiento de los países que han experimentado un cambio estructural de largo alcance y reducido la pobreza rápidamente. Como naciones de industrialización tardía, estos países que todavía se encuentran en desarrollo,

adoptaron un buen número de políticas de bienestar para los niveles de ingresos bajos que cubrieron a una parte sustancial de su población. Esto contradice la visión convencional de las “fases” de la política social y el desarrollo, que postula que ciertas políticas podrían ser estructuralmente imposibles o prematuras de adoptar en ciertos niveles de ingreso. La evidencia empírica usada para apoyar esta visión incluye el hecho de que los gastos sociales se encuentran altamente relacionados con los niveles de desarrollo económico y que, en los países ricos, la secuencia de los derechos asegurados siguieron un cierto patrón – derechos civiles, derechos políticos y entonces, derechos sociales. En contraste, el informe sugiere que aunque las limitaciones estructurales importan, no hay prerrequisitos para las políticas sociales y económicas que buscan erradicar la pobreza. Tampoco existen fases del desarrollo por las que los países deben pasar inevitablemente cuando introducen diversos aspectos de la política social. Los recién llegados pueden explotar las ventajas de ponerse al día aprendiendo las lecciones de los países pioneros. Esto posibilita el progreso acelerado, saltándose algunas etapas.

La experiencia de países exitosos ofrece una lección crucial sobre el papel transformador de la política social.¹⁵ Para que la política social sea transformativa, no debe estar confinada exclusivamente a un papel residual de proporcionar una red segura para los pobres. En lugar de eso debe enfrentar metas económicas, sociales y políticas, como la distribución, la protección, la producción y la reproducción, que sean conscientemente coordinadas para tener el mayor impacto posible.¹⁶ Si no, la consecución de una y la negación de otras podría dañar la concreción total de los beneficios de la meta elegida. Por ejemplo, si los países sólo procuran la redistribución y niegan el lado productivo de la política social, podrían sumergir a sus economías en la crisis, generando altos niveles de inflación y empeorando finalmente la posición de los pobres. De manera análoga, si la política social está excesivamente orientada a la producción, los segmentos de la población en desventaja o excluidos del mercado laboral, podrían verse negativamente afectados. Y si la política social niega el lado reproductivo, la carga del crecimiento y la reproducción de la sociedad podría recaer injustamente en las mujeres, lo que

al final restringiría la fábrica social y reduciría las tasas de fertilidad por debajo de los niveles de reemplazo.

Lo anterior subraya la necesidad de impulsar los valores tanto intrínsecos como instrumentales de la política social. Por ejemplo, los ahorros acumulados como fondos de seguridad social, como las pensiones o los fondos previsionales pueden contribuir al desarrollo de infraestructura y a la industrialización. De manera análoga, la inversión en el capital humano no sólo mejorará la educación y la salud de la población, sino que elevará la productividad del trabajo y ayudará a las empresas y los empleados a administrar los ajustes en los mercados laborales durante las debacles económicas. Las políticas sociales también pueden actuar como poderosos estabilizadores, puesto que los esquemas de reemplazo del ingreso ayudarían a suavizar los ciclos económicos y a evitar crisis deflacionarias al estabilizar la demanda y los mercados domésticos. La política social también puede legitimar el orden político, fortaleciendo la cohesión social y contribuyendo a la estabilidad política.

Con frecuencia, la disminución de la pobreza tuvo menos que ver con las políticas dirigidas a la pobreza per se que con aquellas abocadas a objetivos sociales mucho más amplios. De hecho, en un buen número de países que han lidiado exitosamente con la pobreza, su combate fue sólo una de las metas que propiciaron la introducción de políticas sociales. En los países nórdicos y de Asia Oriental, por ejemplo, los objetivos sociales más amplios – incluyendo alcanzar un nivel de desarrollo avanzado, la equidad, el pleno empleo, la solidaridad y la construcción de la nación – tienen implicaciones de largo alcance para la pobreza. Y en años más recientes, el declive significativo de la pobreza ha tenido lugar en algunos países antes de cambios claros de cara a estrategias más centradas en la reducción de la pobreza. De hecho, algunos han argumentado que la estrecha preocupación con la pobreza podría actuar contra los esfuerzos amplios y de largo plazo que se requieren para erradicarla.¹⁷ Un informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre China lo señala en la misma dirección (véase el cuadro 0.3). La idea no es erradicar a la pobreza de la agenda política sino señalar que los factores que podrían eventualmente reducir la pobreza no son aquellos que abordan sus causas más próximas.

CUADRO 0.3: La reducción de la pobreza en China: desarrollando las políticas correctas

“La incidencia de la pobreza [en China] se redujo más rápidamente antes de que existieran programas para mitigarla de manera específica. Cuando estos programas florecieron, por otra parte, la reducción de la pobreza por momentos se estancó e inclusive experimentó retrocesos. Esto no es porque las políticas y los programas de reducción de la pobreza de China hayan sido inútiles o contraproducentes; por el contrario, existen razones para creer que hicieron la diferencia en las localidades donde se llevaron a cabo. En cambio, es porque fuerzas más poderosas determinaron la forma y la velocidad de la reducción de la pobreza, digamos, políticas macroeconómicas y otras económicas y tendencias en general. Estas incluyen, inter alia, políticas relativas a los precios agrícolas, precios de los factores, inversiones estatales, estructura fiscal, reforma financiera y la red de seguridad social y los regímenes de seguro social. Cuando la constelación de dichas políticas fue fuertemente pro-pobre, la reducción de la pobreza ocurrió a una gran velocidad, a pesar de la ausencia de instituciones explícitas para la reducción de la pobreza. Una conclusión clave de la revisión de esta historia es que hay muchas maneras en las que las políticas macroeconómicas y las instituciones económicas de China pudieron tornarse más pro-pobres de lo que generalmente habían sido.”

Fuente: Bouché y Riskin 2004: 15.

El informe se pronuncia por la realización progresiva de derechos sociales universales que residen en un contrato social cuando los países pobres abordan aspectos relacionados con la pobreza. Cuando la pobreza es amplia focalizar los recursos en los necesitados se torna innecesario y administrativamente costoso. La identificación también debe lidiar con problemas como las asimetrías en la información, la distorsión de incentivos y el riesgo moral. Adicionalmente, el proceso de identificación de los pobres y necesitados podría llevar a la discreción y la arbitrariedad, sometiendo a los individuos identificados, a la estigmatización y a procesos invasivos. Así, el universalismo que guió a la política social en numerosos países en el pasado,

fue de hecho dictado por el subdesarrollo – la focalización simplemente fue muy demandante en términos de capacidades disponibles, información y capacidad administrativa.¹⁸ Las políticas de focalización podrían ser necesarias cuando las condiciones del contexto hacen difícil para segmentos de la población pobre u otros grupos en desventaja el acceso a programas universales. Sin embargo, la focalización puede ser más efectiva en un marco más amplio que mira al universalismo.

Hacia la protección social universal

La protección de los individuos y los hogares durante períodos en que no pueden involucrarse en un empleo apropiado u obtener el ingreso suficiente para asegurar su calidad de vida – debido al desempleo, el malestar, las enfermedades crónicas o la invalidez, la vejez o las responsabilidades de cuidados sociales, por ejemplo – es una meta clave del desarrollo. Sin embargo, la mayoría de los pueblos del mundo todavía carecen de un acceso adecuado a la protección social básica. En lugar de eso, cuidan de sí mismos o dependen del apoyo de las familias, comunidades u organismos no gubernamentales (ONGs).

El capítulo 5 argumenta que existen buenas razones, desde las perspectivas normativas e instrumentales, para invertir en las políticas públicas de protección social en los países en desarrollo. Los programas de protección social no sólo proporcionan acceso al ingreso y los servicios sociales a través del ciclo de vida y en tiempos de transición económica o crisis; también reducen el ingreso y la pobreza humana en sus diversas dimensiones al contribuir al desarrollo y lograr comunidades socialmente más igualitarias e inclusivas. La protección social es particularmente benéfica en el contexto del desarrollo tardío, puesto que afecta la productividad al igual que la estabilidad económica y política de una manera positiva al amortiguar los efectos sociales adversos del rápido cambio estructural. El capítulo defiende un enfoque universal basado en los derechos para la protección social, lo que fomenta la solidaridad, la cohesión social y la creación de coaliciones entre las clases, grupos y generaciones.

Un enfoque universal y basado en los derechos para la protección social fomenta la solidaridad, la cohesión social y la creación de coaliciones entre clases, grupos y generaciones

Un análisis de las experiencias y desarrollos en la protección social entre un número de países sugiere que no domina ningún enfoque particular. Al contrario, la ampliación de la seguridad y la asistencia social sigue una gama de senderos en distintos países y regiones, dependiendo de las opciones políticas así como de la naturaleza de las instituciones existentes, el nivel de desarrollo económico, y aspectos de su transformación social y económica. Sin embargo, las reformas estructurales con orientación de mercado que se han ejecutado en décadas recientes y que se han abocado a la privatización, la descentralización y la focalización de los programas de protección social, no han producido los resultados esperados. De hecho, han generado diversos impactos adversos, como el declive en la cobertura, la falta de redistribución horizontal y vertical, una mayor exposición a los riesgos del mercado y altos costos. Los países que han reducido exitosamente la pobreza del ingreso y que mejoraron sus condiciones sociales en una amplia escala, desarrollaron políticas amplias de protección social que se basaron en derechos reclamables o contribuciones que incluyeron a la mayoría de la población.

Las tendencias más recientes en la reforma de la protección social se han concentrado principalmente en la asistencia social. Los esquemas de protección financiados con impuestos, incluyendo los programas de trabajo público y distintos tipos de programas de transferencias de recursos para los pobres y vulnerables, son especialmente importantes en los contextos en que la economía informal es muy amplia, la mayoría de la población trabaja en el sector agrícola y la pobreza crónica y la privación persistente afecta a amplios segmentos de la población. En este marco, la protección

social debe incluir políticas que fortalezcan las condiciones de vida de las personas y permitirles emerger ellas mismas de la pobreza. El aprovisionamiento de una fuente de ingreso para los hogares pobres y vulnerables a través de programas de asistencia social revisados en este capítulo, son un paso en la dirección correcta.

Dichos programas frecuentemente van dirigidos al ingreso e imponen condicionalidades. Estos principios son cuestionables y no necesariamente producen los resultados esperados, sobre todo cuando las inversiones en los programas son mínimas y no se apoyan en esfuerzos para enfrentar las causas estructurales de la inseguridad económica. En lugar de eso, la asistencia social focalizada debería usarse como un complemento de los esquemas universales y servicios y no como sustituto de ellos. Cuando las transferencias de recursos son proporcionadas sobre bases universales, incondicionales, estables y de largo plazo, poseen un potencial mayor para impulsar las capacidades de las personas a fin de que busquen una vida sustentable y decente. Los programas incondicionales de transferencias de recursos como transferencias para niños o ancianos que se basan en la focalización por grupos poblacionales más que en la verificación de ingresos, parecen ser caminos promisorios para la ampliación de la protección social en los países en desarrollo.

A final de cuentas, la ampliación de los esquemas de protección social no se puede separar de los esfuerzos para crear patrones de crecimiento de empleo intensivo y sustentable y la participación democrática avanzada. Estos fines facilitan la inclusión de más ciudadanos en programas de seguridad social y el financiamiento de la asistencia social fuera de los ingresos generales.

Los servicios sociales universales son un componente clave de la política social transformativa

Los servicios sociales – en áreas como la salud, la educación, los cuidados y el agua y la sanidad – pueden fortalecer el bienestar individual y elevar la productividad, contribuyendo al aumento de la calidad de vida en su conjunto.

Dichos servicios posibilitan que las familias cuiden y sostengan a sus miembros y reduzcan tanto los costos como el tiempo de trabajo y otras actividades diarias. Incrementan las posibilidades de que los individuos y sus familias superen la pobreza y tengan vidas dignas y productivas. El tipo, cantidad y calidad de los servicios de que disfrutan los individuos proporcionan una buena medida de su bienestar: de hecho, la pobreza puede percibirse como un fracaso para lograr ciertas capacidades básicas emanadas en parte de la ausencia de servicios sociales.¹⁹

El tipo, cantidad y calidad de los servicios de que disfrutan los individuos proporciona una buena medida de su bienestar

El valor instrumental de los servicios, particularmente de la educación y los cuidados médicos, en la promoción del crecimiento y el alivio de la pobreza y la desigualdad se reconoce ahora ampliamente en los círculos académicos y políticos. La evidencia muestra claramente la complementariedad entre distintos servicios (salud, educación, agua, sanidad y nutrición, por ejemplo), así como también entre el aprovisionamiento de servicios sociales y otras metas de política económica como el incremento de la productividad. Además, el acceso a ciertos servicios sociales, especialmente la educación y los cuidados médicos, es considerado un derecho enraizado en numerosas declaraciones de Naciones Unidas, una meta clave de los enfoques del desarrollo basados en los derechos, y esencial para lograr diversos ODM.

El capítulo 6 argumenta que es esencial un enfoque universal para el aprovisionamiento de servicios sociales a fin de que logre su potencial completo como componente de una política social transformativa. Lograr una cobertura amplia e inclusiva puede contribuir a mejorar no sólo el bienestar, sino a fortalecer la productividad y las percepciones y a

reducir las desigualdades en el ingreso, la clase, el género, la etnicidad y la ubicación. El desafío de ampliar el aprovisionamiento efectivo a poblaciones a menudo marginadas o excluidas se encuentra en el centro de los esfuerzos para reducir la pobreza y alcanzar las metas de los ODM. Sin embargo, sin una cobertura amplia que se comprometa a replantear dichas desigualdades y a generar solidaridad en torno a los objetivos del desarrollo, estos logros no serían sustentables.

Basándose en las evidencias, principalmente de los sectores de la salud y el educativo, el capítulo sostiene que los sistemas integrados de aprovisionamiento de servicio social basados en principios universales pueden ser redistributivos actuando como poderosos motores de solidaridad e inclusión social, mejorando las capacidades de los pobres. En contraste, los sistemas fragmentados – con múltiples proveedores, programas y mecanismos de financiamiento comprometidos con distintos grupos de población – poseen un potencial limitado para la redistribución, y generalmente resultan en altos costos, calidad escasa y acceso limitado para los pobres. Las tendencias políticas dominantes desde los 80, en un contexto de crisis, la liberalización y el debilitamiento del sector público, han llevado a la comercialización de los servicios sociales, dañando los avances previos dirigidos al acceso universal en muchos países, vaciando los bolsillos, especialmente de los pobres, e intensificando la desigualdad y la exclusión.

El capítulo 6 explica la experiencia de países que han seguido distintos caminos en el aprovisionamiento de servicios sociales a distintos niveles de ingresos. La evidencia muestra que es posible instituir regímenes de servicios sociales que reposen en el universalismo a niveles de ingreso relativamente bajos. Demuestra la importancia de una participación pública sustancial – sea en el aprovisionamiento directo o en el financiamiento o en la regulación efectiva de los servicios. Las intervenciones públicas son esenciales para asegurar que los servicios lleguen a las áreas rurales y remotas, a los cinturones urbanos de miseria, y a grupos marginados, y a que se logre así el fortalecimiento de la productividad y beneficios distributivos.

El trabajo de cuidado no remunerado es una contribución esencial pero a menudo invisible a favor del bienestar

Un factor negado pero importante y a menudo invisible para el bienestar es el trabajo no remunerado que se dirige al sostenimiento de las familias, hogares y sociedades. Este incluye el cuidado directo de personas (sean jóvenes, adultos mayores, frágiles o discapacitados) así como otras actividades que son precondiciones para el cuidado personal, trátase de preparar los alimentos, hacer las compras y la limpieza. En los países donde el acceso al agua potable, la electricidad, la sanidad y la tecnología son limitados, estas tareas son particularmente absorbentes de tiempo y arduas, y las mujeres y las niñas a menudo son las principales proveedoras de estos servicios. Sin embargo, hay serias limitantes para la manera en que estas tareas pueden cambiar de las partes visibles de la economía (el sector público, el mercado) a la economía invisible y sin paga de los hogares, familias y comunidades. Estos límites a menudo se extienden en situaciones de crisis, cuando los servicios públicos son sobre demandados y pobremente financiados y no es posible acceder al aprovisionamiento del mercado. Cuando ocurre una crisis así, los hogares y las familias se ven obligados a subsistir por sí mismos, lo que daña las capacidades humanas, exagera las desigualdades de clase y género, crea déficit en los cuidados y erosiona la fábrica social. El capítulo 7 aborda estos aspectos.

A fin de monitorear la efectividad de las políticas para atender las necesidades de cuidados sociales y reducir y hacer equitativas las responsabilidades en ese ámbito, se requieren indicadores a tiempo y con regularidad para conocer tanto las contribuciones a los cuidados sociales como los resultados en términos de fortalecer el bienestar y reducir la pobreza. A pesar de su enorme impacto en la pobreza, y los logros en el bienestar y el desarrollo, el trabajo no remunerado se excluye de los cálculos del producto interno bruto (PIB). De manera similar, no se hace mención a ese trabajo en los ODM, a pesar de su importancia para cumplir con muchas de las metas (incluyendo la reducción de la mortalidad infantil, lograr la educación primaria universal y combatir enfermedades importantes).

En otras palabras, son necesarias mejores mediciones de las contribuciones en el cuidado social (incluyendo tiempo y dinero), en vez de registrar solamente los resultados, en términos de una educación y salud mejoradas.

El capítulo sugiere que mientras que los servicios de cuidados sociales altamente especializados (como el cuidado a la infancia temprana, de los ancianos y para quienes tienen discapacidades) tiende a desarrollarse escasamente en numerosos países con bajos ingresos, las políticas que son buenas para los cuidados sociales no son un lujo que sólo los países de altos ingresos pueden tener. Las políticas de cuidado social más ampliamente concebidas generalmente apoyan una enorme variedad de objetivos de las políticas, desde la protección y la asistencia social, el empleo, el desarrollo de infraestructura, y la educación y los servicios de salud, que no son exclusivos de los estados de bienestar existentes.

Sin embargo, las configuraciones y las prioridades de las políticas dependen del contexto. En muchos países de bajos ingresos, la inversión en la infraestructura social puede reducir significativamente la carga del trabajo doméstico no remunerado y liberar tiempo para otras tareas. De manera análoga, la disponibilidad de un trabajo decente y de servicios de educación y salud universal pueden ayudar a reducir la carga de cuidado social asumido por las familias y los hogares. Para muchos países de ingresos medios que están poniendo en marcha la educación preescolar y los programas de cuidados sociales, a través de una mezcla de proveedores públicos y privados, el desafío no es sólo ampliar la cobertura, sino hacerlo de manera que reduzca las desigualdades de clase y regionales para que la retórica política de igualdad de oportunidades no sea una mantra. El desafío de la política es cambiar de estrategias que reposan en un aprovisionamiento por medio de mercados fragmentados y del sector voluntario del tipo más explotador e informal a estrategias que alimenten formas de cuidados sociales profesionales y compasivos. Esto se puede lograr a través de regulaciones efectivas que involucren a los Estados y organizaciones del cuidado de los trabajadores de y a los receptores de dichos cuidados. La meta es construir la confianza pública en esos servicios y mantener su financiamiento a través de la tributación general donde sea posible.

El desafío político es cambiar de las estrategias que reposan en un aprovisionamiento por medio de mercados fragmentados y del sector voluntario a aquellas que nutran formas de cuidados sociales profesionales y compasivos

La política social es asequible aun con bajos niveles de desarrollo

Un buen número de estudios de países de bajos ingresos con indicadores sociales positivos muestran que la política social es asequible inclusive con bajos niveles de desarrollo. El capítulo 8 describe cómo se pueden generar fondos para programas sociales a través de diversas fuentes – internamente a través de la tributación y los esquemas de seguridad social, externamente en la forma de ayuda al desarrollo o remesas o, para países ricos en recursos minerales, canalizando rentas de los recursos. En el análisis final, las decisiones sobre las políticas de ingresos y cómo distribuir los fondos públicos, son políticas. El financiamiento del gasto social tiene efectos distributivos, y no todos los grupos pueden beneficiarse de la misma manera de los esquemas de transferencias públicas e inversiones sociales. Los grupos influyentes podrían oponerse a impuestos directos progresivos sobre la riqueza y el ingreso, especialmente si dichos grupos no se benefician directamente de los programas financiados. Por lo tanto, hay una fuerte defensa del argumento de que cuanto más programas sociales universales existan, será más sencillo apoyarlos a través de políticas progresivas de financiamiento en las que los grupos de más altos ingresos paguen relativamente más.

El capítulo resalta un número de aspectos que son relevantes en la movilización de distintas fuentes de ingresos para financiar la política social. Los esquemas de impuestos y de seguridad social tienden a ser altamente variables tanto en

países desarrollados como en desarrollo donde las características de su mercado laboral y modelos políticos juegan un papel importante. Los regímenes de altos impuestos (incluyendo las contribuciones sociales) son más comunes en países que tienen un patrón de crecimiento manufacturero, como los Estados desarrollistas de Asia Oriental, los antiguos países socialistas de Europa Oriental y Asia Central y algunos de los Estados duales como Brasil y Sudáfrica. La participación tributaria es usualmente menor en países que siguen un sendero encabezado por los servicios, los productos minerales o la agricultura. La mejora de los sistemas tributarios y la ampliación de la cobertura de los esquemas contributivos de seguridad social o de jubilaciones y pensiones sigue siendo un desafío para la mayor parte de los países en desarrollo, especialmente cuando la informalidad es amplia y la capacidad del Estado es débil. Los fondos de pensión combinan las funciones protectoras y productivas de la política social puesto que proporcionan seguridad a la vejez y pueden usarse para financiar la inversión en infraestructura social. La estabilidad macroeconómica y la capacidad reguladora son precondiciones para lograr que los esquemas de pensión funcionen e, incluso entonces, subsisten importantes riesgos financieros – como lo ha demostrado la crisis financiera y económica global. La privatización de los esquemas públicos de jubilaciones y pensiones, que fue una opción de reforma altamente recomendada en el período del Consenso de Washington de finales de los 80', ha mostrado un pobre resultado en términos de la cobertura y redistribución y produce altos costos fiscales por varias décadas.

Los ingresos derivados sectores de materias primas en auge, abren la posibilidad de canalizar más de estas rentas a programas sociales. Sin embargo, el manejo prudente, particularmente de los ingresos derivados de los recursos minerales es crucial para enfrentar los efectos de la volatilidad de precios y la “enfermedad holandesa” (situación en la que la tasa de cambio real se aprecia en periodos de auge de los recursos, afectando, por ende, de manera negativa, la competitividad en los sectores que no cuentan con bienes minerales comerciables, particularmente la agricultura y la industria). Los flujos de ayuda externa, aunque aún se encuentran lejos de las promesas de los donantes,

son especialmente importantes para los países de bajos ingresos y tienen un impacto positivo en el gasto social público. Para ser más efectivos, los flujos de ayuda al desarrollo deberían ser predecibles e incrementar la capacidad nacional y el espacio político.

Las remesas tienen una importancia creciente para muchos países y contribuyen a la reducción de la pobreza, a una seguridad mayor en el ingreso y a mayores gastos sociales en los hogares que los reciben. Sin embargo, las remesas pierden su papel contracíclico durante los shocks globales, como la crisis económica de 2008-2009 y, más importante, no deberían considerarse como sustituto para la creación de ingreso doméstico y políticas para proveer servicios sociales universales.

El capítulo concluye que los instrumentos de financiamiento doméstico como la tributación y la seguridad social es más probable que generen sinergias entre el desarrollo económico y social, para fortalecer los vínculos que fomentan la democracia y la solidaridad y para apoyar un contrato social entre los ciudadanos y sus líderes políticos. Deberían formar la base de los instrumentos que financian las políticas sociales. El financiamiento externo, aunque es la segunda mejor opción desde un punto de vista económico y político, tiene el potencial de complementar el financiamiento público doméstico, especialmente en países de bajos ingresos que se caracterizan por un alto grado de informalidad, bajas tasas tributarias y escasa cobertura de esquemas de seguridad social. La crisis económica global pone mayor presión en ambos tipos de financiamiento.

Sección tres: Las condiciones políticas de la reducción de la pobreza

Las relaciones de poder se encuentran en el centro del desarrollo. Qué intereses prevalecen en la arena política y cómo se traducen en políticas efectivas refuerzan todos los intentos exitosos en la reducción significativa de la

pobreza. Las estrategias que buscan producir cambios en la pobreza y la desigualdad deben, por lo tanto, tomar en cuenta la necesidad de cambiar las relaciones y el ejercicio del poder. La ciudadanía activa, mediada a través de políticas de grupo, es fundamental en este ámbito y en asegurar que los gobiernos y las corporaciones respondan a las necesidades sociales. Dichas estrategias necesitan Estados efectivos que sean capaces de movilizar y asignar recursos a los sectores productivos; regular a las empresas y otros actores cuyas decisiones afectan el bienestar público; establecer pactos sociales para el manejo de los procesos de desarrollo; y financiar, proporcionar y regular los servicios y los programas sociales.

La agenda de responsabilidad social corporativa se mantiene limitada en su impacto y efectividad

El dominio de la ideología de desarrollo pro-mercado en décadas recientes ha generado cambios fundamentales en las relaciones entre los actores estatales, sociales y empresariales. Las tendencias económicas y de gobernabilidad no sólo han ampliado las oportunidades económicas para las corporaciones transnacionales y otras empresas; también las han involucrado más directamente en los terrenos de la política social y la reducción de la pobreza. Esto es particularmente aparente en cuatro áreas: el papel de las empresas en la privatización de los servicios sociales; la adopción de principios y prácticas de responsabilidad social corporativa (RSC); nuevos roles para las organizaciones empresariales en el establecimiento de estándares y otros aspectos de la regulación de los negocios; y la participación (particularmente de grandes corporaciones y asociaciones empresariales) en los procesos de gobernabilidad global y políticas públicas. Estos cambios en las relaciones Estado-empresa-sociedad contrastan con el papel tradicional de las empresas en el desarrollo social. En países donde la pobreza se ha reducido relativamente rápido, este papel varía considerablemente. Pero se centró, en buena medida, en la combinación de la generación de empleo, pago de impuestos, obligaciones de bienestar social corporativo y un apoyo implícito a los estados de bienestar.

El mundo de hoy es muy diferente. El número de corporaciones transnacionales se ha incrementado enormemente, al igual que su poder económico. Además, las tasas de tributación corporativa han declinado marcadamente en las pasadas dos décadas, el porcentaje de trabajadores que cuentan con planes de salud pagados por las corporaciones ha disminuido en muchos países y los pactos sociales que alinearon los intereses empresariales con los modelos de estado del bienestar se debilitaron. Al mismo tiempo, la política de desarrollo internacional ha tenido un importante cambio al involucrar al sector privado de manera más directa y proactiva en estrategias nacionales e internacionales para elevar los estándares sociales y ambientales y reducir la pobreza. Más y más empresas se asocian con los ODM, participando en sociedades público-privadas preocupadas por el aprovisionamiento de servicios básicos, adoptando voluntariamente iniciativas asociadas con la expansión de la agenda de RSC, y focalizándose en los pobres del mundo con sus estrategias de inversión producción y mercado. Sin embargo, si ello fortalece o no la rendición de cuentas de las corporaciones y promueve el desarrollo inclusivo, se mantiene como una pregunta abierta.

El debate en el capítulo 9 revela que la principal agenda de la RSC, que apoya la noción de que las empresas pueden mejorar significativamente su desempeño social y ambiental a través de iniciativas voluntarias, ha incrementado la alerta sobre el impacto social y la responsabilidad de las corporaciones y la necesidad de regular las actividades empresariales. Sin embargo, la agenda se mantiene limitada en su espectro y efectividad. Cubre sólo una pequeña fracción de las corporaciones transnacionales y de manera más general del sector privado y tiende a promover instrumentos reguladores particulares que son muy débiles en la práctica. Además, pone poca atención a aspectos clave de la conducta de las empresas y en la valoración de los resultados de desarrollo y a menudo ignora el contexto estructural y las relaciones de poder que permean la conducta corporativa. En vista de las limitaciones de este enfoque, el análisis sugiere que debe ponerse mayor atención a la noción de la rendición de cuentas de parte de las corporaciones y en la manera en que los intereses empresariales influyen la política pública.

Debe ponerse mayor atención a la noción de la rendición de cuentas de parte de las corporaciones y en la manera en que los intereses empresariales influyen la política pública

El análisis sugiere que, desde la perspectiva del desarrollo inclusivo, un desafío clave es reasegurar el control social sobre los mercados y las grandes corporaciones a través de diversas formas de regulación y la reconfiguración de las relaciones de poder. Un elemento crucial es la necesidad de fortalecer las medidas compensatorias en los arreglos institucionales, incluyendo la capacidad reguladora y de inspección del Estado. En lugar de asumir a las iniciativas voluntarias como la opción predilecta frente a la regulación obligatoria, un área importante del diseño regulador recae en la interfaz de perfiles voluntarios y legalistas. Claramente en el contexto de la globalización, las normas y el derecho internacional deben jugar un papel crucial en la regulación de las corporaciones transnacionales y la movilidad de capitales. Pero la tendencia del derecho internacional “duro” de reservarse para el fortalecimiento de los derechos corporativos asociados con la inversión extranjera directa, la liberalización comercial y la propiedad intelectual, y el derecho internacional “suave” y normas voluntarias para la promoción de la responsabilidad corporativa, deben ser corregidas.

El capítulo concluye pidiendo apoyo para

- La acción de la sociedad civil y coaliciones de base amplia para moderar las influencias y prácticas empresariales perversas;
- Forjar pactos sociales entre el sector empresarial y el gobierno;
- La promoción de normas y leyes internacionales regulando las empresas transnacionales; y
- Construir capacidades estatales efectivas para regular los negocios.

La capacidad estatal para la reducción de la pobreza puede construirse de abajo hacia arriba

El capítulo 10 debate las instituciones, políticas y dinámicas que han posibilitado que algunos Estados erijan capacidades desarrollistas y fortalecedoras del bienestar. Los países que han tenido éxito en el combate de la pobreza en un tiempo relativamente corto tuvieron sistemas políticos decididos orientados al crecimiento y promotores del bienestar; también crearon y mantuvieron burocracias competentes. Los Estados exitosos a menudo carecieron de las burocracias adecuadas cuando llevaron a cabo sus proyectos de desarrollo, pero las erigieron posteriormente. La edificación de capacidades estatales requiere un enfoque en tres dimensiones cruciales: diseñar capacidades políticas efectivas; movilizar recursos para los objetivos de desarrollo; y asignar recursos a los sectores que son productivos y promotores del bienestar y reforzar las reglas que gobiernan su uso.

Las estrategias para construir estas tres dimensiones de la capacidad estatal, difieren en los regímenes autoritarios y democráticos. Las estrategias autoritarias tienden a ser de arriba hacia abajo, mientras que las democracias están comprometidas usualmente a involucrar a los ciudadanos más activamente en la construcción de capacidades. Las estrategias autoritarias fueron alabadas en buena parte de la literatura sobre el desarrollo de los 60 como necesarias para acelerar el proceso de crecimiento, lograr la modernización y edificar Estados-naciones de complejas disputas étnicas que tienden a dañar la estabilidad. Sin embargo, en la mayoría de los países, estas estrategias resultaron inestables y no desarrollistas y provocaron presiones para la democratización. Unos cuantos países, sobre todo los de Asia Oriental sí tuvieron éxito en transformar sus economías y romper con la pobreza de manera sostenida. Y compartieron con Estados democráticos desarrollistas la capacidad de proporcionar servicios amplios y de buena calidad a amplias secciones de su población. Pero incluso para estos Estados desarrollistas autoritarios, la coerción por sí sola no fue suficiente para construir una capacidad estatal efectiva. Y los enfoques autoritarios a la construcción del Estado probaron no ser sustentables en el largo plazo. Todas estas variadas experiencias sugieren que los resultados desarrollistas pueden lograrse sin recurrir a prácticas autoritarias.

Los países que tuvieron éxito en el combate de la pobreza tuvieron sistemas políticos decididos, orientados al crecimiento y a fortalecer el bienestar; también crearon y mantuvieron burocracias competitivas

El capítulo 10 sostiene que altos niveles de movilización de recursos domésticos o la capacidad fiscal pueden mejorar el espacio político, posibilitar que los gobiernos eviten ser rehenes de grupos poderosos, anclando al Estado en la sociedad, proporcionando liderazgo del Estado en el proceso de desarrollo y fortaleciendo la capacidad para influir en la conducta de los inversionistas y de los proveedores de servicios. Lo que distingue a los Estados exitosos de los no exitosos en la dirección del desarrollo es el fracaso de los segundos para generar capacidades de gobernabilidad que fortalezcan las reglas sobre cómo deben usarse los recursos asignados. Las capacidades de asignación y aplicación pueden mejorar a través de la participación ciudadana al monitorear agentes proveedores de servicios de desarrollo. Para que esto ocurra, los gobiernos deben proporcionar la información y el apoyo necesarios que puedan ayudar a los grupos ciudadanos a llamar a cuentas a los agentes corporativos y proveedores.

Los enfoques actuales en torno a la construcción del Estado se han enfocado largamente en las estrategias de fortalecimiento del mercado de buena gobernabilidad, la administración (o nueva administración pública) y la descentralización. Muchas de ellas son metas deseables para todos los países. Sin embargo, no deberían confundirse con las instituciones requeridas para generar y mantener el crecimiento y producir resultados socialmente equitativos. El alto grado de traslapo en los registros de buena gobernabilidad de los países en desarrollo con alto crecimiento y aquellos con poco crecimiento sugiere que no es probable que el crecimiento se mantenga en los países pobres simplemente al ejecutar reformas de fortalecimiento del mercado. Sin embargo, la alta disparidad en las tasas de crecimiento entre países convergentes y divergentes

también sugiere mayores diferencias en la eficiencia en el uso de los recursos, que podría obedecer a diferencias significativas en otros tipos de capacidades de gobernabilidad ignoradas por la agenda de la buena gobernabilidad. Las reformas administrativas que mejoren el aprovisionamiento de servicios para los pobres requieren altos niveles de capacidad reguladora, que puede lograrse cuando los países han sido capaces de crear los fundamentos básicos de la burocracia moderna o Weberiana. El impacto de la descentralización en la pobreza es ambiguo. El éxito requiere tanto las elites gobernantes comprometidas con el cambio de las estructuras de poder local a favor de los pobres como una red de grupos ciudadanos puedan vincularse en los procesos de formulación de políticas.

En las sociedades democráticas, la reducción de la pobreza es a final de cuentas un asunto de poder político

Los tipos de políticas de desarrollo que los Estados siguen y las posibilidades de lograr resultados redistributivos depende sustancialmente de la política, la manera en que se distribuye el poder, y las instituciones que conforman las relaciones Estado-sociedad. Los movimientos sociales y los grupos de interés no se organizan generalmente en torno a aspectos de la pobreza per se.²⁰ Por el contrario, enmarcan su discurso en torno a los derechos, distribución de los activos, servicios y ganancias y beneficios relativos al trabajo, lo que abre la posibilidad de enfrentar las raíces estructurales de la pobreza. Aunque las democracias ofrecen oportunidades para la participación en la disputa de la formulación de políticas, los resultados redistributivos no pueden darse por sentado. De hecho, muchas nuevas democracias se quedaron lejos de la promoción del bienestar y la redistribución generales.

El capítulo 11 examina las políticas de reducción de la pobreza y la desigualdad en un contexto democrático. Presenta evidencia que muestra que las democracias actuales tienen dos tipos de limitaciones. La primera es la captura de la política económica por los inversionistas, instituciones financieras y donantes a través de distintos tipos de condicionalidad. Los gobiernos enfrentan presiones considerables para limitar la formulación de políticas a los tecnócratas y para reducir

las opciones políticas a una gama de objetivos que enfatizan la austeridad fiscal, la privatización y la liberalización. En el proceso, los gobiernos se tornan más responsivos a agencias multilaterales e inversionistas que a las instituciones representativas y a un público más amplio. Estos estilos de formulación de políticas afectan la manera en que los gobiernos responden a aspectos como el empleo y las políticas sociales, lo que podría alentar o forzar a aceptar objetivos políticos predeterminados que enfatizan la estabilidad fiscal. La segunda limitación se relaciona con la naturaleza limitada de la transformación industrial en la mayoría de las nuevas democracias, la calidad variable de las instituciones y procesos democráticos y la fragmentación étnica que permea las opciones y las capacidades para la acción colectiva.

Aun cuando los DELP apoyan la participación de grupos sociales en el diseño de programas anti-pobreza, el proceso se ha reducido mayormente a la consulta en lugar de una genuina vinculación que tenga el efecto de un cambio real. El tipo de participación asociada con los pactos sociales que produjo históricamente una reducción rápida de la pobreza, difiere sustancialmente del enfoque negociador centrado en las ONGs y los DELP en donde el balance de poder es fuertemente ejercido contra estos grupos. En el pasado, la participación exitosa tomó la forma de pactos sociales. Aspectos clave de esos senderos incluyeron el reconocimiento otorgado a representantes de los trabajadores y patrones en las negociaciones sobre los salarios, el empleo, las condiciones de trabajo y el bienestar; la capacidad de representantes de grupo de asegurar el apoyo de los miembros cuando las decisiones eran alcanzadas; y el reconocimiento mutuo de la importancia de cada actor en el logro de las metas, incluyendo las capacidades relativas de las partes para obstruir desenlaces que no se basaran en el consenso. Esos pactos no quedaron confinados al sector industrial. Los pactos agrarios también se forjaron en muchos países y mejoraron los ingresos de los agricultores así como redujeron las desigualdades rural-urbanas en países donde los votos de los agricultores eran importantes.

Usando cinco tipos amplios de casos que involucran a grupos de interés y el activismo del movimiento social, el capítulo revela que las democracias han sido capaces

de generar resultados que son benéficos para los pobres bajo las siguientes circunstancias:

- Cuando los derechos son institucionalizados, permitiendo que los pobres ejerzan sus opciones políticas, construyan alianzas con otros y llamen a cuenta a los líderes;
- Cuando los grupos con fuertes lazos con los pobres demuestran la capacidad para organizarse y movilizarse;
- Cuando son capaces de trascender o reconciliar divisiones horizontales; y
- Cuando crean lazos estructurales con actores involucrados en la formulación de políticas, conduciendo, a veces, a pactos sociales.

En algunos contextos, el éxito se puede lograr sin vínculos formales de los grupos con actores estatales, pero esto requiere un alto nivel de organización y la movilización continua para mantener los logros. La competencia electoral en la que hay una alta probabilidad de que el gobierno pierda puede también operar como un incentivo para la redistribución y las reformas progresivas. Sin embargo, la competencia electoral sin una organización efectiva de grupos y la capacidad de competir, podría generar resultados pobremente distributivos o confinar la redistribución al ciclo electoral. Los pobres sufren cuando los grupos de interés y los movimientos sociales son débiles y el sistema electoral no es suficientemente competitivo.

Consideraciones finales

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

La sección de las conclusiones resalta la importancia de entender la manera en que las instituciones y políticas están interconectadas. El combate de la pobreza y la desigualdad requiere procesos de cambio estructural, políticas macroeconómicas y políticas sociales que sean complementarias y sinérgicas. Dichas interconexiones deben ser diseñadas conscientemente. Sin embargo, lograr la coherencia política es mucho más que un ejercicio tecnocrático. Requiere también el respaldo de una ciudadanía activa y coaliciones suficientemente poderosas.

Notas

- 1 Naciones Unidas 2009; DAES 2010. Todas las referencias son en dólares de Estados Unidos.
- 2 Naciones Unidas 2010.
- 3 FAO 2009.
- 4 Naciones Unidas 2010.
- 5 Saith 2006.
- 6 Heintz 2009; Cornia 2006.
- 7 DAES 2009.
- 8 Un estudio econométrico de Forbes (2000) concluye que la desigualdad es buena para el crecimiento.
- 9 Maxwell 2001, Thompson 2003; Anderson y O'Neil 2006.
- 10 World Bank 2006; PNUD 2005; DAES 2005; UNRISD 2005.
- 11 Anderson y O'Neil 2006.
- 12 Razavi 2006.
- 13 Cornia 2004.
- 14 Stewart y Brown 2007.
- 15 Este término fue acuñado por UNRISD en un programa de investigación, *Política social en un contexto de desarrollo*. Véase UNRISD (2006) y Mkandawire (2005).
- 16 UNRISD 2006.
- 17 Ohno 2002.
- 18 Mkandawire 2005.
- 19 Sen 1999; Stewart et al. 2007.
- 20 Bebbington 2009.

Bibliografía

- Anderson, E. y T. O'Neil. 2006. *A New Equity Agenda? Reflections on the 2006 World Development Report: The 2005 Human Development Report and the 2005 Report on the World Social Situation*. Working Paper 265. Overseas Development Institute, Londres.
- Banco Mundial. 2006. *World Development Report, 2006: Equity and Development*. Oxford University Press para el Banco Mundial, Nueva York.
- Bebbington, A. 2009. *Poverty Reduction and Social Movements: A Framework with Cases*. Documento de antecedentes para el informe de UNRISD, *Combatir la pobreza y la desigualdad*.
- Bouché, N. y C. Riskin (eds.). 2004. *The Macroeconomics of Poverty Reduction: The Case of China*. UNDP Asia-Pacific Regional Programme on Macroeconomics of Poverty Reduction, Bangkok. www.ipc-undp.org/publications/reports/China.pdf, acceso en junio 2010.
- Cornia, G.A. 2006. *Pro-Poor Macroeconomics: Potential and Limitations*. UNRISD/Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- . (ed.). 2004. *Inequality, Growth, and Poverty in an Era of Liberalization and Globalization*. UNU-WIDER Studies in Development Economics. Oxford University Press, Oxford.
- DAES (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas). 2010. *Report on the World Social Situation: Rethinking Poverty*. Naciones Unidas, Nueva York.
- . 2009. *World Economic and Social Survey 2009: Promoting Development, Saving the Planet*. Naciones Unidas, Nueva York.
- . 2005. *The Inequality Predicament: Report on the World Social Situation*. Naciones Unidas, Nueva York.
- Deaton, A. y J. Drèze. 2002. "Poverty and inequality in India: A re-examination." *Economic and Political Weekly*, 7 septiembre, Págs. 3729 a 3748.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación). 2009. *The State of Food Insecurity in the World 2009: Economic Crises – Impacts and Lessons Learned*. FAO, Roma.
- Forbes, K. 2000. "A reassessment of the relationship between inequality and growth." *American Economic Review*, Vol. 90, Págs. 869 a 887.
- Gottschalk, R. 2008. *The Effectiveness of the Macroeconomic Frameworks of the PRSPs for Growth and Poverty Reduction*. Documento de antecedentes para el informe de UNRISD, *Combatir la pobreza y la desigualdad*.
- Grupo de Investigaciones sobre el Desarrollo del Banco Mundial. 2009. *PovcalNet: El instrumento en línea para medir pobreza*, elaborado por el Grupo de investigaciones sobre el desarrollo del Banco Mundial. Banco Mundial, Washington, DC. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/EXTPROGRAMS/EXTPOVRES/EXTPOVCALNET/0,,contentMDK:21867101~pagePK:64168427~piPK:64168435~theSitePK:5280443,00.html>, acceso en abril 2009.
- Heintz, James. 2009. *Employment, Economic Development and Poverty Reduction: Critical Issues and Policy Challenges*. Documento de antecedentes para el informe de UNRISD, *Combatir la pobreza y la desigualdad*.
- Maxwell, S. 2001. "Innovative and important, yes, but also instrumental and incomplete: The treatment of redistribution in the new 'New Poverty Agenda'." *Journal of International Development*, Vol. 13, Núm. 3, Págs. 331 a 341.
- McKinley, T. 2004. *MDG-Based PRSPs Need More Ambitious Economic Policies*. Documento de discusión (borrador). PNUD, Nueva York.

- Mkandawire, Thandika. 2005. *Targeting and Universalism in Poverty Reduction*. Programme on Social Policy and Development, Paper No. 23. UNRISD, Ginebra.
- Naciones Unidas. 2010. *The Millennium Development Goals Report 2010*. Naciones Unidas, Nueva York.
- . 2009. *The Millennium Development Goals Report 2009*. Naciones Unidas, Nueva York.
- Ohno, I. 2002. *Diversifying PRSP: The Vietnamese Model for Growth-Oriented Poverty Reduction*. Talleres a la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Johannesburgo, 30 agosto y 1 septiembre.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2005. *Human Development Report 2005: International Cooperation at a Crossroads: Aid, Trade and Security in an Unequal World*. PNUD, Nueva York.
- Pogge, T. y S.G. Reddy. 2006. “Unknown: The extent, distribution and trend of global income poverty.” *Economic and Political Weekly*, 3 junio, Págs. 2241 a 2247.
- Razavi, Shahra. 2006. “‘New frontiers of social policy’ and the silences of the ‘Arusha Statement’.” *Global Social Policy*, Vol. 6, Núm. 3, Págs. 278 a 281, diciembre.
- Saith, A. 2006. “From universal values to Millennium Development Goals: Lost in translation.” *Development and Change*, Vol. 37, Pág. 6.
- Sen, Amartya. 1999. *Development as Freedom*. Oxford University Press, Oxford.
- Stewart, F. y G. Brown. 2007. “Motivations for conflict: Groups and individuals.” En C. Crocker, F.O. Hampson y P. Aall (eds.), *Leashing the Dogs of War: Conflict Management in a Divided World*. United States Institute of Peace Press, Washington, DC.
- Stewart, F., R. Saith y B. Harriss-White. 2007. *Defining Poverty in the Developing World*. Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Thompson, N. 2003. *Promoting Equality: Challenging Discrimination and Oppression*. Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo). 2006. *The Least Developed Countries Report 2006: Developing Productive Capacities*. UNCTAD, Ginebra.
- UNRISD (Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social). 2005. *Gender Equality: Striving for Justice in an Unequal World*. UNRISD, Ginebra.
- . 2006. *Transformative Social Policy: Lessons from UNRISD Research*. Research and Policy Brief Núm. 5. UNRISD, Ginebra.

La reducción de la pobreza es una característica central de la agenda política internacional y estrategias contemporáneas de reducción de pobreza cada vez se centran más en programas dirigidos a los pobres. Sin embargo la pobreza y la desigualdad se muestran como enemigos indomables.

Combatir la pobreza y la desigualdad sostiene que esto ocurre porque muchos enfoques contemporáneos de reducción de pobreza y de la desigualdad no consideran dimensiones institucionales y políticas que son fundamentales y que pueden ser tanto las causas de la pobreza y la desigualdad como los obstáculos para su reducción. Por otra parte, cuando una parte sustancial de la población es pobre, no tiene sentido separar la pobreza de la dinámica de crecimiento. Para países que han sido exitosos en aumentar el bienestar de la mayoría de su población en un período de tiempo relativamente corto, el informe revela que el progreso reside en la aplicación de estrategias dirigidas por el Estado en las cuales se combinan objetivos de desarrollo económico y políticas sociales activas que incrementan los intereses de los pobres en las políticas públicas.

El informe destaca los siguientes elementos cruciales de una estrategia de desarrollo sostenible e incluyente:

- patrones de crecimiento y cambio estructural (ya sea en los sectores agrícola, industrial o de servicios) que generen y conserven puestos de trabajo debidamente remunerados y accesibles a todos, independientemente del nivel de ingreso o su clase social, género, etnicidad o ubicación;
- políticas sociales extensas que estén fundamentadas en derechos universales y que apoyen el cambio estructural, la cohesión social y políticas democráticas; y
- la protección de los derechos cívicos, el activismo y acuerdos políticos que aseguran que los estados respondan a las necesidades de los ciudadanos y los pobres puedan incidir sobre la formulación de las políticas.

El informe busca explicar por qué las personas son pobres y por qué existen las desigualdades, así como lo que se puede hacer para rectificar antes estas injusticias. 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.