



Asamblea General

Distr. general
13 de julio de 2005
Español
Original: inglés

Sexagésimo período de sesiones

Tema 64 de la lista preliminar*

**Desarrollo social, incluidas cuestiones relativas
a la situación social en el mundo y a los jóvenes,
el envejecimiento, las personas con discapacidad
y la familia**

Informe sobre la situación social en el mundo, 2005



Prefacio

Desde que se inició la serie en 1952, el *Informe sobre la situación social en el mundo* ha servido de fundamento para llevar a cabo debates y análisis de políticas sobre cuestiones socioeconómicas en el plano intergubernamental. Ha contribuido a la identificación de nuevas tendencias sociales de interés internacional y al análisis de las relaciones existentes entre las principales cuestiones del desarrollo con dimensiones nacionales, regionales e internacionales.

El *Informe* de 2005 continúa esa tradición abordando el tema de la desigualdad. En particular, se centra en algunas de las desigualdades cada vez más acusadas que hacen difícil, pero no por ello menos imperativo, alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio. Pone de manifiesto que no podemos avanzar en la senda del desarrollo sin abordar los desafíos de la desigualdad dentro de los países y entre unos países y otros: el desfase cada vez mayor entre trabajadores cualificados y no cualificados, el abismo que separa la economía estructurada y la no estructurada y las disparidades cada vez más acusadas en los ámbitos de la salud, la educación y las oportunidades de participación social y política.

En el *Informe* se señalan cuatro ámbitos de especial importancia: la disminución de las asimetrías mundiales resultantes de la globalización; la incorporación explícita del objetivo de reducir la desigualdad en las políticas y los programas destinados a lograr la reducción de la pobreza; la expansión de las oportunidades de empleo, con particular atención al mejoramiento de las condiciones imperantes en la economía no estructurada; y la promoción de la integración y la cohesión sociales como claves del desarrollo, la paz y la seguridad.

Al detallar algunas de las cuestiones más determinantes que afectan actualmente al desarrollo social, el *Informe* puede servir de orientación para adoptar medidas decisivas que permitan hacer realidad un mundo más seguro y próspero en que las personas tengan más posibilidades de disfrutar de sus derechos humanos y libertades fundamentales. La superación del dilema de la desigualdad es un elemento fundamental de esa empresa.

* A/60/50 y Corr.1.

Índice

<i>Capítulo</i>	<i>Página</i>
Prefacio	3
Notas explicativas	8
Resumen	11
Introducción	17
I. Motivos para centrar la atención en la desigualdad	21
A. Relación entre la erradicación de la pobreza y la desigualdad	22
B. Reforma estructural, sector público y desigualdad	27
C. Conclusión	33
II. La desigualdad en el punto de mira: la economía no estructurada	35
A. Breve sinopsis de la economía no estructurada	36
B. El atractivo de la economía no estructurada	39
C. Razones del crecimiento de la economía no estructurada	41
D. Vínculos entre la economía estructurada y la no estructurada	43
E. Conclusión	46
III. Tendencias y modalidades de la desigualdad	48
A. Aspectos económicos de la desigualdad	49
B. Aspectos no económicos de la desigualdad	62
C. Conclusión	82
IV. Las desigualdades y la integración social	85
A. La dimensión intergeneracional de la desigualdad	86
B. Consumo, desigualdad e integración social	88
C. Violencia y desigualdad	92
D. La promoción de la democracia y la integración social	102
E. Conclusión	105
V. El contexto cambiante del desarrollo y la desigualdad	108
A. La globalización: asimetrías y la pérdida de margen de acción para las políticas	108
B. El impacto de la liberalización y las políticas de estabilización sobre la desigualdad	111
C. Financiación de la agenda social	116
D. El papel del Estado y la sociedad civil	126
E. Conclusión	129
VI. El camino a seguir: políticas para reducir la desigualdad	131
A. Corregir las asimetrías mundiales	132

B.	Intensificar la aplicación de estrategias y políticas integradas para erradicar la pobreza	133
C.	Garantizar oportunidades de empleo para todos.....	134
D.	Fomentar la integración y la cohesión sociales	135
Anexo		
	Los diez compromisos de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social	139
Cuadros		
II.1	Tamaño y crecimiento del sector no estructurado en determinados países: datos desglosados por género.....	36
III.2	Distribución de los países en relación con las tendencias de los coeficientes de Gini sobre la distribución de los ingresos entre la década de 1950 y la de 1990	53
III.3	Tasas de pobreza en el mundo, las principales regiones, China y la India	56
III.4	Tasas de desempleo y crecimiento de la población activa y del PIB en el mundo y en las principales regiones.....	60
III.5	Niveles de mortalidad de los niños menores de 5 años de algunos países e índices de desigualdad entre los países.....	68
III.6	Tasas de mortalidad de los niños menores de 5 años de los países donde era más alta y donde era más baja, 1995, 2000 y 2002	69
III.7	Cobertura de la vacunación de los niños de entre 12 y 23 meses según el país y determinadas características del entorno.....	71
III.8	Diferencias dentro de determinados países y entre ellos en el acceso a atención de personal médico capacitado en el momento del parto de niños nacidos tres años antes de que realizara el estudio.....	72
III.9	Adultos y niños afectados por el VIH/SIDA: el mundo y las principales regiones, 2004 ..	73
III.10	Mujeres que viven con el VIH: el mundo y las principales regiones, 2004	74
III.11	Porcentajes de los miembros de los hogares de todo el país, de las zonas urbanas y de las zonas rurales que no han recibido educación.....	78
III.12	Desigualdades en la matriculación en la enseñanza primaria: el mundo y las principales regiones, 1998 y 2001	79
III.13	Desigualdades en la matriculación en la enseñanza secundaria: el mundo y las principales regiones, 1998 y 2001	81
Gráficos		
I.1	Marco normativo: los tres pilares principales del desarrollo social centrado en la equidad y la igualdad	21
I.2	Relación entre la esperanza de vida al nacer y el nivel de gasto público y privado en salud, 2002.....	33
III.1	Evolución de la desigualdad de ingresos entre países	50

III.2	Producto interno bruto per cápita de los países más pobres y los más ricos, 1960-1962 y 2000-2002	51
III.3	Desigualdades en la esperanza de vida entre las principales regiones del mundo: diferencia entre la esperanza de vida en el momento del nacimiento en las diversas regiones y en Australia y Nueva Zelandia en 1990 y 2005	64
III.4	Distribución de todos los países en relación con la medida en que su esperanza de vida es inferior a la del Japón, 1990 y 2000	66
V.1	Ayuda prestada por todos los donantes pertenecientes al Comité de Asistencia para el Desarrollo como porcentaje de su producto interno bruto: tendencia a largo plazo hasta 2004	117
V.2	Ayuda prestada por los donantes pertenecientes al Comité de Asistencia para el Desarrollo como porcentaje de su producto interno bruto	118
V.3	Gasto social de los países agrupados según sus ingresos	123
V.4	Gastos sociales y de defensa en los países con los mayores gastos de defensa	125
V.5	Gastos sociales y de defensa en los países con los mayores gastos sociales	125

Notas explicativas

En los cuadros del Informe se han utilizado los símbolos siguientes:

Dos puntos (..) indican que los datos no están disponibles o no se presentan por separado.

Un guión largo (—) indica que el rubro es nulo o insignificante.

Un guión corto (–) indica que el rubro no es aplicable.

El signo menos (-) indica un déficit o una disminución, salvo indicación contraria.

Se utiliza una coma (,) para indicar los decimales.

Una barra (/) entre años indica un ejercicio estadístico, por ejemplo, 1990/1991.

La utilización de un guión (-) entre años, por ejemplo, 1990-1991, significa la totalidad del período expresado, incluidos los años inicial y final.

Los índices anuales de aumento o variación, salvo indicación contraria, se refieren a índices anuales compuestos.

Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no suman siempre el total correspondiente.

Se han utilizado las abreviaturas siguientes:

SIDA	síndrome de inmunodeficiencia adquirida
CEI	Comunidad de Estados Independientes
CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo
ECLAC	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
UE	Unión Europea
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
PIB	producto interno bruto
INB	ingreso nacional bruto
PNB	producto nacional bruto
G-7	Grupo de los Siete principales países industrializados
VIH	virus de la inmunodeficiencia humana
OIT	Organización Internacional del Trabajo
FMI	Fondo Monetario Internacional
ONG	organización no gubernamental
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
IVA	impuesto sobre el valor añadido
OMS	Organización Mundial de la Salud
WIDER	Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo
OMC	Organización Mundial del Comercio

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no entrañan, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

El término “país”, utilizado en el texto de este informe, se puede aplicar también, según el caso, a territorios o zonas.

El hecho de que se citen nombres de empresas y productos comerciales no significa que reciban el apoyo de las Naciones Unidas.

A menos que se indique otra cosa, con el término “dólares” se hace referencia a los dólares de los Estados Unidos.

Cuando se dispone de la edición impresa de una referencia, esa versión es la que hace fe. Sólo se consideran oficiales los documentos de las Naciones Unidas en línea que figuran en el Sistema de Archivo de Documentos de las Naciones Unidas. Los documentos de las Naciones Unidas obtenidos de otras fuentes, tanto de las Naciones Unidas como ajenas a la Organización, se citan sólo con fines informativos. La Organización no confirma ni garantiza la precisión o integridad de ese material.

A menos que se indique otra cosa, se han utilizado en el *Informe* los siguientes grupos y subgrupos de países:

Economías de mercado desarrolladas:

América del Norte (excepto México), Europa meridional y occidental (excepto Chipre, Malta y Serbia y Montenegro), Australia, el Japón y Nueva Zelandia.

Economías en transición:

Albania, Bulgaria, Eslovaquia, Hungría, Polonia, República Checa, Rumania y la antigua Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, que comprende las repúblicas bálticas y los países miembros de la Comunidad de Estados Independientes.

Países en desarrollo (49 países):

Todos los países de América Latina y el Caribe, África, Asia y el Pacífico (a excepción de Australia, el Japón y Nueva Zelandia), Chipre, Malta y Serbia y Montenegro.

Cuando los datos son de la UNESCO, se han utilizado los grupos regionales siguientes:

Estados árabes y África septentrional: Arabia Saudita, Argelia, Bahrein, China, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Irán (República Islámica del), Jamahiriya Árabe Libia, Jordania, Kuwait, Líbano, Marruecos, Mauritania, México, Myanmar, Omán, Pakistán, Qatar, República Árabe Siria, República Popular Democrática de Corea, Sudán, Túnez y Yemen.

Asia central: Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Kazajstán, Kirguistán, Mongolia, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán.

Europa central y oriental: Albania, Belarús, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, ex República Yugoslava de Macedonia, Federación de Rusia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, República de Moldova, Rumania, Serbia y Montenegro, Turquía y Ucrania.

Asia oriental y el Pacífico: Australia, Camboya, China, Fiji, Filipinas, Indonesia, Islas Cook, Islas Marshall, Islas Salomón, Japón, Kiribati, Malasia, Myanmar, Nauru, Niue, Nueva Zelandia, Papua Nueva Guinea, República de Corea, República Democrática Popular Lao, República Popular Democrática de Corea, Samoa, Tailandia, Tonga, Tuvalu, Vanuatu y Viet Nam.

América Latina y el Caribe: Anguila, Antigua y Barbuda, Antillas Neerlandesas, Argentina, Aruba, Bahamas, Barbados, Belice, Bermuda, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Islas Caimán, Islas Turcas y Caicos, Islas Vírgenes Británicas, Jamaica, México, Montserrat, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela.

América del Norte y Europa occidental: Alemania, Andorra, Austria, Bélgica, Canadá, Chipre, Dinamarca, España, Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Luxemburgo, Malta, Mónaco, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, San Marino, Suecia y Suiza.

Asia meridional y occidental: Afganistán, Bangladesh, Bhután, India, Maldivas, Nepal, Pakistán, República Islámica del Irán y Sri Lanka.

África subsahariana: Angola, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camerún, Chad, Comoras, Congo, Côte d'Ivoire, Eritrea, Etiopía, Gabón, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Kenya, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Malí, Mauricio, Mozambique, Namibia, Níger, Nigeria, República Centroafricana, República Democrática del Congo, República Unida de Tanzania, Rwanda, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Seychelles, Sierra Leona, Somalia, Sudáfrica, Swazilandia, Togo, Uganda, Zambia y Zimbabwe.

Países menos adelantados:

Afganistán, Angola, Bangladesh, Benin, Bhután, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camboya, Chad, Comoras, Djibouti, Eritrea, Etiopía, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Haití, Islas Salomón, Kiribati, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Maldivas, Malí, Mauritania, Mozambique, Myanmar, Nepal, Níger, República Centroafricana, República Democrática del Congo (anteriormente Zaire), República Democrática Popular Lao, República Unida de Tanzania, Rwanda, Samoa, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Timor-Leste, Togo, Tuvalu, Uganda, Vanuatu, Yemen y Zambia.

Las denominaciones de grupos de países que aparecen en el texto y en los cuadros tienen únicamente por objeto facilitar la labor estadística o analítica y no entrañan necesariamente un juicio acerca de la etapa que un país o una zona determinados hayan alcanzado en el proceso de desarrollo.

Resumen

1. El compromiso mundial de superar la desigualdad, es decir, paliar el desequilibrio entre ricos y pobres, claramente definido en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social que se celebró en Copenhague en 1995 y asumido en la Declaración del Milenio, se está desvaneciendo. El 80% del producto interno bruto mundial pertenece a los 1.000 millones de personas que viven en el mundo desarrollado; el 20% restante se reparte entre los 5.000 millones de personas que viven en los países en desarrollo. Mientras no se resuelva este dilema de la desigualdad, seguirá siendo difícil alcanzar la justicia social y unas mejores condiciones de vida para todas las personas, y todas las comunidades, los países y las regiones seguirán siendo vulnerables a los trastornos sociales, políticos y económicos.

2. En el presente *Informe sobre la situación social en el mundo* se revelan tendencias y pautas respecto de los aspectos económicos y no económicos de la desigualdad y se examinan sus causas y consecuencias. Se estudian los aspectos tradicionales de la desigualdad, como la distribución de los ingresos y la riqueza, y también las desigualdades que afectan a la salud, la educación y las oportunidades de participación social y política. Se analizan asimismo los efectos de los ajustes estructurales, las reformas del mercado, la globalización y la privatización en los indicadores económicos y sociales.

3. Es peligroso pasar por alto la desigualdad en la labor por alcanzar el desarrollo. La estrategia de desarrollo que se centra exclusivamente en el crecimiento económico y la generación de ingresos es ineficaz, porque conduce a la acumulación de riqueza por unos pocos y agrava la pobreza de muchos: en esa forma de entender el desarrollo no se reconoce la transmisión de la pobreza de generación en generación. Una perspectiva más amplia sobre la reducción de la pobreza consiste en incluir dimensiones sociales, económicas y políticas e incorporar progresos en los ámbitos de la salud, la educación, el desarrollo económico y la representación en los procesos legislativos y judiciales. Es la aplicación de políticas en esos ámbitos la que contribuye al desarrollo del capital humano, al permitir que los pobres hagan realidad su pleno potencial productivo. Si se abordan todos los aspectos de la pobreza aumentan las posibilidades de que las futuras generaciones recojan los frutos de las políticas de hoy, en lugar de permanecer atrapadas en un ciclo de pobreza.

4. Las desigualdades respecto de la distribución de los ingresos y el acceso a los recursos productivos, los servicios sociales básicos, las oportunidades, los mercados y la información pueden causar y agravar la pobreza. Como se subrayaba en las recomendaciones de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, es imprescindible que las políticas y los programas de lucha contra la pobreza incluyan estrategias socioeconómicas para reducir la desigualdad.

5. La lucha contra la desigualdad exige un esfuerzo por alcanzar un equilibrio entre muchas fuerzas socioeconómicas complejas y contrapuestas. El crecimiento económico es necesario, pero no es una condición suficiente para reducir la pobreza. Deben hacerse reformas en varias esferas distintas para aumentar las oportunidades y capacidades de los pobres y los demás grupos marginados a fin de estimular un crecimiento y un desarrollo incluyentes y, de ese modo, paliar la desigualdad.

6. Una ciudadanía que disfrute de salud, educación, empleo digno y protección social contribuye a la cohesión social. La facilitación del acceso de los pobres a los bienes y servicios públicos (especialmente en los sectores de la educación y la salud)

y el establecimiento de programas de transferencia de ingresos para asegurar el sustento de las familias más pobres son esenciales para cambiar la estructura de oportunidades y evitar que la pobreza y la desigualdad se transmitan de generación en generación. La labor para romper el ciclo intergeneracional de la pobreza es un componente vital de una estrategia integrada y equitativa de reducción de la pobreza.

7. En la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social se recalcó la necesidad de asegurar un acceso universal y equitativo a la educación y la atención primaria de salud. También es fundamental que se reconozca la importancia de la cultura y la tolerancia, se adopte un enfoque del desarrollo sostenible centrado en las personas y se desarrollen plenamente los recursos humanos.

8. Pese a que hay razones imperiosas para paliar la desigualdad, en muchas partes del mundo han aumentado las desigualdades económicas y de otro tipo, y muchas formas de desigualdad se han vuelto más profundas y complejas en los últimos decenios.

9. Las diferencias de ingresos se han reducido en los países de altos ingresos que no son miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, con la excepción de unos pocos que han adoptado políticas de liberalización y desregulación; en la mayoría de los demás países, las desigualdades de ingresos han empeorado desde el decenio de 1980 y la disparidad entre los países de altos y de bajos ingresos ha aumentado.

10. En muchas partes del mundo, los niveles de pobreza persistentemente altos son atribuibles, por lo menos en parte, a la escasez de ingresos. La proporción de la población mundial que vive en la extrema pobreza disminuyó del 40% al 21% entre 1981 y 2001. No obstante, muchos países siguen experimentando altos niveles de pobreza. China y la India, que en conjunto representan casi el 40% de la población mundial, contribuyen notablemente al panorama positivo general. En otros lugares, los niveles y la persistencia de la pobreza son más pronunciados.

11. El desfase cada vez mayor entre las economías estructurada y no estructurada en muchas partes del mundo es un motivo más para reducir la desigualdad. Los que forman parte de la economía estructurada suelen situarse entre los “ricos” de la sociedad, ya que es más probable que ganen sueldos decentes, reciban prestaciones relacionadas con su empleo, tengan contratos de empleo seguros y estén protegidos por las leyes y regulaciones laborales. En cambio, los que pertenecen a la economía no estructurada suelen encontrarse entre los “pobres”; con frecuencia están excluidos de diferentes protecciones jurídicas y no pueden acceder a las prestaciones básicas o disfrutar de los derechos fundamentales acordados a los miembros de la economía estructurada. Dado que la mayoría de los pobres trabaja en la economía no estructurada, la reciente expansión de ese tipo de economía en muchos países tiene importantes consecuencias para la lucha contra la pobreza y la desigualdad.

12. El acceso al empleo es fundamental para superar la desigualdad y reducir la pobreza. Las personas que no pueden conseguir un empleo digno no tienen capacidad de generar unos ingresos suficientes para atender sus necesidades y las de su familia en materia de salud, educación y otras esferas básicas o acumular ahorros para proteger su hogar de las vicisitudes de la economía. Los desempleados se encuentran entre los más vulnerables de la sociedad y, por consiguiente, están expuestos a la pobreza.

13. La situación mundial del empleo se caracteriza por una desigualdad extrema. En 2003 había unos 186 millones de personas desempleadas, que suponían el 6,2%

de la población activa total, respecto de 140 millones de desempleados que había un decenio antes. En los últimos años, el desempleo ha disminuido por lo general en los países desarrollados; sin embargo, gran parte del mundo en desarrollo ha experimentado niveles de desempleo altos e incluso en aumento. El incremento del desempleo en ese grupo de países tiene varias causas subyacentes, como los altos índices de crecimiento de la fuerza de trabajo y la continua tendencia a aplicar políticas centradas exclusivamente en la estabilidad macroeconómica.

14. Las políticas de liberalización entrañan cambios de las leyes e instituciones laborales y motivan transformaciones importantes del mercado de trabajo. El proceso de liberalización económica suele ir marcado por una mayor flexibilidad salarial y una disminución de los salarios mínimos, la reducción del empleo en el sector público, la disminución de la protección del empleo y la debilitación de las leyes y reglamentaciones laborales. El deseo de los países en desarrollo de atraer inversión extranjera y aumentar las exportaciones conduce con frecuencia a una “carrera descendente”, en que muchas veces se pasan por alto o se vulneran las normas de protección de los trabajadores y el medio ambiente con el pretexto de hacer más competitivos a los países en el mercado internacional. Por consiguiente, las presiones competitivas externas restringen la capacidad de los países en desarrollo de lograr avances en aspectos fundamentales de política social.

15. En muchos países, las consecuencias de no haber atendido las necesidades de la población pobre como parte de la estrategia para lograr un crecimiento sostenido han sido un obstáculo importante para la reducción de la pobreza. Los altos índices de fecundidad y de crecimiento de la población, las grandes masas de trabajadores no cualificados y la epidemia del VIH/SIDA también han influido en la perpetuación de la pobreza, especialmente en África. La migración interna e internacional también está estrechamente ligada a la pobreza: las comunidades de origen se vuelven más pobres, ya que tienden a perder a sus miembros más económicamente activos, y en las comunidades de acogida los migrantes suelen estar mal integrados y ser vulnerables a la extrema pobreza. La tendencia cada vez mayor de las personas a entrar y salir de la pobreza puede significar que quienes no sean considerados pobres en un momento determinado puedan quedar excluidos de los programas de asistencia social. Los niveles cada vez mayores de pobreza rural, junto con la creciente urbanización de la pobreza, también suponen nuevas dificultades para el desarrollo.

16. Diversas desigualdades de tipo no económico entorpecen asimismo el progreso del desarrollo en muchos países. Por ejemplo, aunque la mayoría de los países han logrado ampliar el acceso a la educación en general, persisten grandes disparidades en el acceso a la enseñanza primaria y los niveles más altos de educación. Las disparidades referentes a la salud y la mortalidad de los niños son pronunciadas y responden a desigualdades subyacentes respecto del acceso a una atención de calidad para las madres y sus hijos. Un aspecto preocupante es el acceso a la inmunización, que, pese a la importante expansión de los servicios en los últimos decenios, sigue estando altamente condicionado por factores tales como la educación de las madres y el lugar de residencia. La malnutrición y el hambre están en la base de las diferencias mundiales respecto de la salud y la supervivencia.

17. La epidemia del VIH/SIDA ha agravado las desigualdades tanto económicas como no económicas. La situación es especialmente alarmante en el África al sur del Sáhara, la zona más gravemente afectada por la epidemia. La región no logra

progresos suficientes respecto de los indicadores económicos y no económicos, de modo que el desfase entre muchos países de la región y el resto del mundo es cada vez mayor. Especialmente preocupante es la contribución del VIH/SIDA a las diferencias cada vez más acusadas de la esperanza de vida entre países y entre las regiones del mundo.

18. Las dimensiones de género van íntimamente ligadas a las desigualdades observadas. Hay diferencias persistentes entre los géneros en lo que respecta al acceso a la educación, un empleo decente y una remuneración justa y en pie de igualdad. En la mayoría de los países, el aumento de la proporción de mujeres en la población activa en los dos últimos decenios esconde un deterioro de las condiciones de empleo, ya que las mujeres tienden a conseguir empleos con un salario más bajo. El acceso más restringido de la mujer a las oportunidades económicas y no económicas explica muchas veces su condición inferior en muchas sociedades, como consecuencia de la cual las mujeres pueden sufrir abusos y explotación sexual y ver negada su voz sobre cuestiones relacionadas con su propio bienestar.

19. En el último decenio se ha prestado mayor atención a mejorar la situación de diferentes grupos sociales, como lo demuestra el considerable esfuerzo empleado para garantizar los derechos de los pueblos indígenas y las personas con discapacidad y paliar la pobreza en las personas mayores y el desempleo en los jóvenes. Sin embargo, parece haber menos interés por las políticas destinadas a igualar la distribución de los ingresos y la riqueza.

20. Es especialmente importante proporcionar protección social para los miembros de más edad de la sociedad. Las prestaciones destinadas a las personas de edad muchas veces se extienden a toda la familia, ya que invariablemente el dinero y otros recursos que poseen esas personas son compartidos con sus hijos y sus familiares más jóvenes, lo que fortalece la base de recursos de la familia y contribuye al bienestar de las generaciones presentes y futuras. Por consiguiente, en lugar de buscar la forma de reducir gastos, los gobiernos deberían determinar los cambios que deben efectuarse en las políticas para mantener y apoyar a las personas de edad.

21. La democracia y el Estado de derecho son fundamentales para la eliminación de las desigualdades institucionalizadas que han impedido la integración completa de los grupos marginados en la sociedad. Aunque en el siglo XX aumentó el número de gobiernos democráticos en el mundo, el ritmo y la ejecución de la democratización han sido irregulares. La consolidación de la democracia es un proceso, y pueden hacer falta muchos años para que las raíces de la democracia sean robustas. En esa transición es necesario que un Estado soberano, mediante sus actividades e instituciones internas, refuerce los principios democráticos promoviendo los derechos humanos y fomentando la participación política de todos los grupos. Es fundamental que las libertades democráticas estén consagradas en la legislación y respaldadas por la voluntad política. Muchas prescripciones de políticas se formulan sin analizar debidamente sus posibles efectos para las personas más pobres y vulnerables, especialmente las mujeres; a consecuencia de ello, en varios países esos grupos permanecen marginados. Para conseguir buenos resultados y mantener la sostenibilidad en el proceso de desarrollo es necesaria la dedicación de todos los grupos a garantizar que se atiendan las necesidades de toda la población y, en última instancia, promover la igualdad.

22. El crecimiento explosivo de la migración internacional en los últimos años responde a la impresión generalizada de que hay desigualdad de oportunidades entre

los países de origen y los de destino. Las grandes corrientes de migración causan y agravan las desigualdades. Muchos migrantes se encuentran con circunstancias que los convierten en vulnerables a la explotación en sus países de destino. Las desigualdades entre los migrantes y las poblaciones residentes son todavía más acusadas cuando los migrantes constituyen una fuente de mano de obra barata. Los ingresos de los migrantes suponen una proporción considerable de las corrientes cada vez mayores de remesas que se dirigen especialmente hacia los países pobres. Esas remesas constituyen la segunda mayor fuente de corrientes financieras de entrada en los países en desarrollo después de la inversión extranjera directa y han sobrepasado la asistencia oficial para el desarrollo en el ámbito mundial.

23. En los planes de desarrollo en el contexto mundial brillan por su ausencia varias cuestiones de especial interés para los países en desarrollo, como la movilidad internacional de los trabajadores, la facilitación de las remesas, la fiscalidad internacional sobre las corrientes financieras, los mecanismos de financiación para atender las necesidades especiales de los países y los grupos sociales marginados y los mecanismos que garanticen la coherencia de las políticas macroeconómicas.

24. La globalización asimétrica es un factor importante en el aumento de la desigualdad. En el rápido proceso de globalización que tiene lugar en el ámbito económico, el logro de los objetivos internacionales en el aspecto social, cuyos mecanismos de rendición de cuentas y control de la ejecución son muy débiles, permanece relativamente marginado. Existe una necesidad acuciante de crear el espacio necesario en el sistema internacional para la prestación de los “bienes públicos mundiales” de índole política, social, económica y ambiental. Hasta el momento, la falta de supervisión pública ha contribuido a una situación en que los costos y los beneficios de la globalización no se reparten de forma igualitaria entre los países y los pueblos.

25. Incluso en situaciones en que las instituciones demuestran cumplir su cometido, la carencia de recursos financieros puede perjudicar los esfuerzos en pro del desarrollo social. Después de extensos debates sobre las posibilidades de financiar el desarrollo social, muchos países han contraído el compromiso de aumentar la cuantía y la calidad de la asistencia oficial para el desarrollo. El avance del desarrollo social se ha visto obstaculizado por altos niveles de gasto militar, ya que los países que asignan al sector de la defensa una parte sustancial del gasto total del gobierno también tienden a ser los que reservan la menor proporción del presupuesto para los sectores sociales. La inseguridad mundial resultante del incremento del terrorismo internacional ha contribuido a aumentar el gasto nacional por concepto de seguridad en muchos países, lo que ha hecho que se desvíen del desarrollo social todavía más recursos. La violencia asociada con los actos de terrorismo nacionales e internacionales debería considerarse en el contexto de la desigualdad y la desintegración sociales. En situaciones en que las desigualdades son extremas y se compite por unos recursos limitados, aumentan las probabilidades de desintegración social y violencia. La violencia es más frecuente donde las desigualdades son mayores; los datos indican que el aumento de la pobreza conduce muchas veces a la exclusión social, que puede contribuir a la criminalidad. Los países que tienen altos índices de pobreza y desigualdad suelen tener peores sistemas de apoyo y seguridad social, un acceso a la educación más desigual y menos oportunidades para los jóvenes. Las probabilidades de conflicto armado también son mayores en esas condiciones sociales adversas.

El camino a seguir: políticas para reducir la desigualdad

26. Es evidente que las desigualdades son un obstáculo para los esfuerzos por alcanzar la justicia social y el desarrollo. La visión integral del desarrollo social acordada en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social debería dominar y configurar los planes de los gobiernos nacionales y las organizaciones internacionales a fin de que se puedan alcanzar las metas estratégicas establecidas en los objetivos de desarrollo del Milenio y los objetivos más amplios de un desarrollo social y económico sostenible y equitativo.

27. Para crear las condiciones propicias al desarrollo social se necesita prestar atención urgente a cuatro ámbitos de particular importancia. En primer lugar, deben corregirse las asimetrías mundiales derivadas de la globalización. En segundo lugar, el objetivo de reducir la desigualdad debe incorporarse explícitamente a las políticas y los programas destinados a la reducción de la pobreza; en particular, deben incluirse medidas concretas para garantizar el acceso de los grupos marginados a los bienes y las oportunidades. En ese contexto, los objetivos de desarrollo del Milenio no deben verse como sustitutos de los grandes planes de desarrollo de las Naciones Unidas, que constituyen un marco de desarrollo mucho más amplio. En tercer lugar, debe darse prioridad a ampliar y mejorar las oportunidades de empleo. Es fundamental que las estrategias de empleo no sólo se centren en la creación de empleos sino que también promuevan unas condiciones de trabajo decentes en que ocupen un lugar destacado la igualdad, la seguridad y la dignidad. Por último, deben promoverse la integración y la cohesión sociales como condiciones clave para el desarrollo, la paz y la seguridad. La integración social exige la plena participación de todos los grupos en las esferas social, económica, política y cultural. Los grupos que tienden a sufrir discriminación, como los pueblos indígenas y las personas con discapacidad, necesitan una especial atención al formular y aplicar las políticas.

28. La persistencia e incluso la profundización de diferentes formas de desigualdad en todo el mundo no deben aceptarse con ánimo imperturbable. Con el volumen sin precedentes de riqueza y recursos, conocimientos técnicos y saber científico y médico de que se dispone en el mundo actual, no se puede seguir dejando atrás de forma tan manifiesta a los más vulnerables de la sociedad. Las políticas macroeconómicas y de liberalización del comercio, la globalización económica y financiera y la transformación de las instituciones del mercado laboral no pueden ser ajenas a la pugna por alcanzar el desarrollo social, la igualdad y la justicia social. Si no se adopta un enfoque amplio e integrado del desarrollo se perpetuará el dilema de la desigualdad y todos deberemos pagar su precio.

Introducción

29. La historia está repleta de ejemplos aleccionadores sobre las consecuencias inesperadas que pueden surgir cuando unos estrechos intereses económicos se anteponen a las necesidades de las personas y las cuestiones que más importan. También está llena de momentos decisivos en que se trazó una senda de forma visionaria para que la sociedad avanzara por ella. Uno de esos momentos ocurrió hace 60 años con la fundación de las Naciones Unidas. Poco antes de su establecimiento, los Estados Miembros trazaron una senda visionaria al reconocer que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca, la igualdad y los derechos inalienables de todos¹.

30. En el año 2005 se conmemoran otros momentos decisivos, como el quinto aniversario de la Cumbre del Milenio y el décimo aniversario de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. En su conjunto, esas reuniones sin precedentes de jefes de Estado y de gobierno representan una afirmación rotunda de la necesidad de promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad, como proclama la Carta de las Naciones Unidas².

31. El momento en que se celebró la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social fue significativo. El sentimiento público respecto del ideal de “igualdad de oportunidades para todos” había sido reavivado por la histórica eliminación del *apartheid*, una de las formas más brutalmente institucionalizadas de injusticia y desigualdad que haya existido. La Cumbre, por encima de todo, era una oportunidad única de aunar voluntades en favor de quienes se encuentran permanentemente en lo más bajo de la escala de desarrollo con el mensaje unificado de que las políticas, en todos los ámbitos y niveles, deben salvaguardar las normas de la justicia social. La convergencia de esos ideales caracterizó no únicamente el final del reinado sistemático de la opresión en un contexto nacional, sino también el inicio de una pugna mundial más amplia en pro de la justicia y la igualdad.

32. Esa pugna, que ha inspirado un gran volumen de debate y acción política en el transcurso de la historia, sigue siendo una de las características dominantes del mundo actual. Nunca ha habido la ilusión de que la desigualdad se eliminaría completa y sistemáticamente, pero la pugna por conseguir aunque sólo fuera un éxito relativo se ha ido volviendo cada vez más difícil a medida que el compromiso mundial respecto de uno de los principios más básicos de la igualdad, el que proclama que debe haber un mejor equilibrio entre los más ricos y los más pobres, parece desvanecerse.

33. Es profundamente alarmante que, en un mundo en que se han alcanzado niveles sin precedentes de riqueza, conocimientos técnicos y saber científico y médico, sean los más vulnerables de la sociedad los que sistemáticamente salgan perdiendo en los períodos de expansión económica. Una de las consecuencias más visibles de la globalización es el acceso a nuevos tipos de riqueza, que tiende a aumentar la desigualdad. La globalización ha contribuido a acentuar las tendencias que hacen que el 20% más rico del planeta realice el 86% del consumo privado y el 20% más pobre apenas supere el 1%. Si no se procura lograr un giro de la política económica para ayudar a los que se han quedado atrás, es dudoso que se pueda avanzar hacia la reducción de la pobreza.

34. En el presente *Informe sobre la situación social en el mundo* se estudia el surgimiento y la generalización de las desigualdades en los países y entre países, examinando la distribución no sólo de los ingresos y la riqueza sino también de las oportunidades, las posibilidades de acceso y la participación e influencia políticas, todas las cuales tienen profundas dimensiones económicas, sociales, políticas y culturales. El *Informe* sostiene que el aumento de las desigualdades no debe ser visto de forma aislada ni aceptado con resignación. Se argumenta que las políticas macroeconómicas y de liberalización del comercio, la globalización económica y financiera y la transformación de las instituciones del mercado laboral no pueden estar desconectadas de la pugna por alcanzar la igualdad y la justicia social.

35. Las tendencias sobre las que se llama la atención en el *Informe* demuestran que el aumento de las desigualdades supone, en su nivel más fundamental, una manifestación clara y concluyente de una injusticia social generalizada. Sin embargo, la conciencia o el reconocimiento de esas tendencias no siempre van a la par con unas políticas coherentes para detenerlas o corregirlas. Quienes siguen el actual debate sobre el desarrollo son muy conscientes de que existen unas políticas de crecimiento económico muy enraizadas y con un firme apoyo que producen o agravan las desigualdades, y de que habitualmente se critican los intentos de proteger a los pobres por aumentar la carga para la sociedad.

36. Como ilustra el *Informe*, el balance mundial de la igualdad adolece de un grave déficit. Una de las características más inquietantes de la desigualdad es su dimensión intergeneracional, es decir, el modo en que es heredada por las sucesivas generaciones. Toda sociedad depende de la transferencia de saber y responsabilidad de una generación a otra; sin embargo, la desigualdad, la pobreza, el desempleo y la exclusión pueden alterar o incluso detener ese curso natural. Los gobiernos que mantienen políticas que perpetúan las divisiones sociales corren un riesgo considerable de exponer a las comunidades, los países y las regiones a distintas formas de trastornos sociales, con lo que puede disiparse lo que se haya ganado tras decenios de inversiones sociales, políticas y económicas.

37. Pese a que la desigualdad existe en todos los ámbitos y todas las sociedades, su impronta es especialmente inquietante en sociedades en que las instituciones políticas y económicas necesarias para la prosperidad y estabilidad a largo plazo son endebles. La violencia se presenta con más frecuencia en contextos en que hay una distribución desigual de los escasos recursos y del poder. La devastación causada por esa violencia se agrava todavía cuando las sociedades cierran los ojos ante atrocidades tales como el genocidio, la esclavitud y la utilización de niños soldados en la guerra. De modo comparable al legado del *apartheid*, es probable que las sociedades paguen un alto precio por permitir que la pobreza, el desempleo y la exclusión sigan corroyendo el tejido social y contribuyendo así a la persistencia de las desigualdades.

38. Pese a los obstáculos y los contratiempos, abundan los ejemplos recientes de iniciativas para lograr la igualdad. Aunque algunas de las actividades en ese sentido se dirigen a igualar la riqueza y los ingresos, muchas de ellas son protagonizadas por grupos que procuran mejorar su situación, lograr aceptación y obtener los privilegios y las ventajas de que disfrutaban otros grupos. Donde tal vez es más evidente esta tendencia es en el ámbito del género. El movimiento de la mujer ha intentado hacer oír la voz de más de la mitad de la población mundial. La mujer ha tenido tradicionalmente menos oportunidades que el hombre y ha afrontado mayores

obstáculos, pero actualmente muchas mujeres reciben cierto apoyo en su pugna por alcanzar los objetivos que proyectan sus sociedades.

39. La mayoría de los trabajadores están profundamente afianzados en la economía no estructurada, pero carecen de una voz aglutinadora que hable por ellos. Los trabajadores de la economía no estructurada generalmente carecen de prestaciones, protección social o sensación de seguridad que puedan legar a la generación siguiente. Los intentos de fortalecer las tradiciones de votación, los sindicatos y los grupos de presión carecen de un apoyo político amplio. Al igual que los pobres y los excluidos, los trabajadores de la economía no estructurada permanecen desvinculados de los movimientos políticos generales en la lucha por la igualdad y desconectados de las iniciativas participativas para avanzar hacia una globalización más incluyente. Esos trabajadores son una parte de la ciudadanía que se menciona con frecuencia pero a la que raramente se escucha; aunque suponen una parte considerable de la economía mundial actual, en su mayor parte se encuentran aislados y marginados.

40. En muchos países, el espacio político nacional se ve limitado cada vez más por unas políticas de liberalización que tienden a acentuar la globalización asimétrica y las desigualdades. La paulatina disminución de un estilo abierto de gobierno frena la capacidad del ciudadano medio para establecer una conexión entre las políticas públicas y las situaciones de desigualdad. En esas circunstancias, cuando las desigualdades sociales y las desproporciones de ingresos y riqueza alcanzan niveles que provocan malestar, es poco probable que esas políticas que contribuyen a la desigualdad sean sometidas a la consideración crítica que merecen. Desgraciadamente, la sociedad se acomoda a esas nuevas realidades, de modo que se crea un dilema insoluble en que los obstáculos a la justicia social son tan abrumadores que quienes se encuentran perjudicados por la desigualdad sencillamente se desesperan y se rinden.

41. El mundo se encuentra hoy en una encrucijada. Para llevar adelante la visión de un futuro compartido, los dirigentes mundiales deben aprovechar todas las oportunidades de adoptar medidas osadas y decisivas para corregir las tendencias negativas. Si la humanidad se mantiene comprometida a fomentar la integración social y evitar que cristalicen las sociedades fragmentadas, lo que inevitablemente conduciría a más conflictos sociales, sus dirigentes deben apuntar a objetivos más ambiciosos que los que meramente parecen asequibles. El conjunto de los planes de desarrollo de las Naciones Unidas debería servir de guía en esa empresa, en que debería prestarse especial atención a las decisiones y recomendaciones emanadas de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social.

42. El reverendo Martin Luther King, hijo, hizo una vez el siguiente llamamiento: “Con nuestro genio científico hemos hecho del mundo una vecindad; ahora, con nuestro genio moral y espiritual, debemos convertirlo en una hermandad”³. Cumplir ese designio está claramente al alcance de las posibilidades humanas. Las políticas pueden y deben corregir tendencias que no son ni moralmente aceptables ni política o económicamente racionales. Un replanteamiento de las prioridades y de las políticas y estrategias correspondientes proporcionaría no sólo los mecanismos para reducir las desigualdades sino también los medios para rectificar las injusticias causadas por intereses económicos y conveniencias políticas que obedecen a la estrechez de miras. Los datos expuestos en el presente *Informe* son una afirmación inequívoca de la necesidad de volver a definir el mundo en función de su humanidad esencial en lugar de hacerlo meramente en términos de sus intereses económicos.

Notas

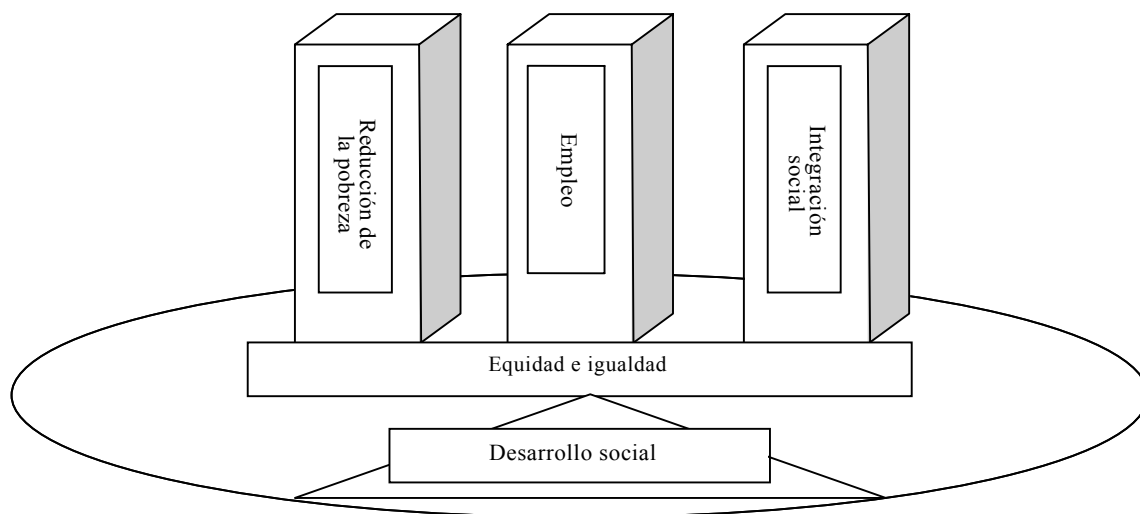
- ¹ Naciones Unidas, Declaración Universal de Derechos Humanos, resolución 217 A (III) de la Asamblea General, de 10 de diciembre de 1948 (DPI/511).
- ² Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas (1945).
- ³ Martin Luther King, hijo, "Facing the challenge of a new age", discurso pronunciado en Montgomery (Alabama, EE.UU.) el 3 de diciembre de 1956.

I. Motivos para centrar la atención en la desigualdad

43. ¿Puede alcanzarse el desarrollo social sin centrar la atención en la desigualdad? Si esta pregunta se hubiera planteado en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social¹, la respuesta habría sido un rotundo no. Una visión del desarrollo centrada en las personas, como se defendió en la Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social y el Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, debe tener su eje en los principios de equidad e igualdad, como ilustra el gráfico I.1, de forma que todas las personas, independientemente de sus circunstancias, tengan acceso sin limitaciones a los recursos y las oportunidades. El mundo actual, sin embargo, dista mucho de ser igualitario, como lo demuestran las distancias cada vez mayores que separan a ricos y pobres. Esos desequilibrios no sólo se manifiestan en los ingresos y los bienes, sino también en la calidad y la accesibilidad de la educación, la atención de salud y las oportunidades de empleo, la protección de los derechos humanos y el acceso al poder y la representación política.

Gráfico I.1

Marco normativo: los tres pilares principales del desarrollo social centrado en la equidad y la igualdad



Fuente: Basado en el concepto de desarrollo social enunciado en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague del 6 al 12 de marzo de 1995.

44. Por medio de un análisis de las dimensiones económicas y sociopolíticas de la pobreza y un examen de los efectos de los ajustes estructurales, las medidas de reforma del mercado, la focalización de los servicios sociales hacia determinados grupos y la privatización de los programas de acceso a la educación, la atención de salud y la protección social, en el presente capítulo se exponen argumentos de peso para corregir la desigualdad en el camino hacia el desarrollo social. Los motivos para centrar la atención en la desigualdad se exponen con más detalle en el capítulo II, en que se pone de manifiesto el desfase entre las economías estructurada y no estructurada y se llama la atención sobre las disparidades de sueldos, prestaciones, condiciones de trabajo, cargas fiscales y protección jurídica y el modo en que la globalización y la pugna por la competitividad empresarial han causado el efecto de ampliar todavía más las distancias.

A. Relación entre la erradicación de la pobreza y la desigualdad

45. ¿Qué importancia reviste la desigualdad en la lucha contra la pobreza? Para abordar esta cuestión es importante reconocer las diferentes formas que adopta la pobreza. Aunque la pobreza tiene muchas dimensiones, sus dos aspectos fundamentales son la falta de poder económico a causa de los bajos niveles de ingresos y bienes y la falta de poder sociopolítico, que se traduce en las restricciones de acceso a los servicios sociales, las oportunidades y la información y, muchas veces, en la negación de los derechos humanos y la práctica de la discriminación. Sin restar importancia a las demás dimensiones de la pobreza, la presente sección trata de esos dos aspectos fundamentales de la pobreza y su vinculación con la desigualdad.

1. La desigualdad y la dimensión económica de la pobreza

46. La pobreza se suele definir en términos económicos, como situación que se manifiesta en unos bajos niveles de ingresos y consumo por persona o por familia. En ese contexto, el sentido común convencional que imperó durante gran parte del último medio siglo se ha reflejado en la idea de que la pobreza es esencialmente un problema que puede solucionarse con tan sólo aumentar los ingresos. El compromiso de erradicar la pobreza absoluta reduciendo a la mitad el número de personas que viven con menos de 1 dólar por día, uno de los objetivos de desarrollo del Milenio, es la manifestación más reciente de la idea de pobreza centrada en los ingresos. El concepto alternativo de la pobreza relativa, en que se ponen de relieve las desigualdades de la distribución de ingresos dentro de las sociedades y entre unas sociedades y otras, ha sido arrinconado por la tendencia a hacer un hincapié exagerado en las políticas macroeconómicas y los mecanismos de mercado dedicados a lograr un rápido crecimiento económico.

47. Con la insatisfacción causada por los resultados de los programas de ajuste estructural y la excesiva confianza en los mecanismos de mercado que han conducido al aumento de la desigualdad, la arraigada convicción de que el crecimiento es la fuerza impulsora de la reducción de la pobreza tiende paulatinamente a ponerse en tela de juicio. Cada vez hay más pruebas de que los efectos del crecimiento en la reducción de la pobreza son considerablemente menores cuando la desigualdad va en aumento que cuando tiende a disminuir (Ravallion, 2004).

48. Además, si el crecimiento contribuye al aumento de la desigualdad, la pobreza puede agravarse, si no en términos absolutos, sí al menos en términos relativos, a

medida que los pobres ven empeorar comparativamente su situación. Por ejemplo, una política de bajos ingresos en conjunción con incentivos fiscales para las grandes empresas puede desembocar en un rápido crecimiento paralelamente al incremento de las inversiones; sin embargo, la desigualdad probablemente empeorará en la medida que la disminución de los ingresos de los trabajadores afecte al consumo personal y la inversión en capital humano. A la inversa, cuando la elección de una estrategia de crecimiento esté acorde con el objetivo de reducir la desigualdad, tanto la pobreza absoluta como la relativa tenderán a disminuir. La experiencia de Asia oriental, por ejemplo, indica que un bajo nivel de desigualdad de ingresos está vinculado a un rápido crecimiento, y que las políticas encaminadas a reducir la pobreza y la desigualdad salarial que promueven la educación básica y aumentan la demanda de mano de obra estimulan todavía más el crecimiento (Birdsall, Ross y Sabot, 1995).

49. Las desigualdades respecto de la propiedad de la tierra también afectan al crecimiento y a la reducción de la pobreza. Las economías rurales, en que la propiedad de la tierra se concentra en manos de unos pocos mientras que la mayoría permanece sin tierra, tienden a afrontar unos costos muy altos asociados con la evitación del trabajo y la supervisión, lo que inhibe el crecimiento (Cornia y Court, 2001). En efecto, una desigualdad acusada en la distribución de la tierra tiene un efecto negativo considerable en el crecimiento futuro (Deininger y Squire, 1998).

50. Una gran desigualdad respecto de los bienes también puede afectar al crecimiento, ya que puede limitar los progresos del nivel de instrucción y la acumulación de capital humano, factores que contribuyen al aumento de la productividad y, en última instancia, a la reducción de la pobreza. Por otro lado, las tensiones sociales causadas por las amplias disparidades respecto de la riqueza y los ingresos pueden menoscabar la seguridad de los derechos de propiedad, aumentar la amenaza de expropiación, ahuyentar la inversión interna y extranjera y elevar los costos de la seguridad empresarial y el cumplimiento de los contratos (Cornia y Court, 2001, pág. 23).

51. Debe reconocerse, sin embargo, que la igualdad puede desincentivar el crecimiento si la productividad y la creatividad no resultan recompensadas. Cuando los niveles de desigualdad son muy bajos (como en las economías socialistas en el decenio de 1980), el crecimiento tiende a resentirse porque la estrecha gama salarial no recompensa suficientemente los diferentes grados de capacidad y esfuerzo, lo que puede motivar que se tienda a eludir el trabajo y adoptar un comportamiento aprovechado (Cornia y Court, 2001, pág. 23). Así, es útil distinguir entre desigualdad “constructiva”, que proporciona el incentivo necesario para que los recursos vayan donde serán utilizados con más eficacia, y desigualdad “destructiva”, que genera sentimientos de envidia y una redistribución socialmente improductiva (Timmer y Timmer, 2004, pág. 3). Es imprescindible encontrar el equilibrio correcto entre igualdad y competitividad.

52. Las desigualdades en el acceso a los insumos de producción y los recursos productivos también repercuten en la reducción de la pobreza, ya que aumentan los costos de producción y comercialización que deben afrontar los pobres, los cuales pasan a ser menos competitivos y menos capaces de aumentar sus ingresos. Los pobres tienen un acceso limitado a la tierra, el crédito, la información y los mercados. Habida cuenta de que la tierra es un insumo fundamental para la función de producción de los pobres rurales, los modelos de propiedad de la tierra y el desplazamiento de los pobres hacia tierras menos productivas perjudican su capacidad de producción.

El acceso al crédito y otros servicios financieros es fundamental, porque permite a los pobres establecer sus propias pequeñas empresas o microempresas. El éxito que han conseguido los programas de microcrédito para ayudar a los pobres a emprender nuevas iniciativas en el ámbito empresarial pone de manifiesto que proporcionar un acceso más igualitario a ciertos mercados y servicios promueve la reducción de la pobreza. Con el crecimiento de la Internet y la tecnología informática, el acceso a la información y a mejores comunicaciones se está volviendo mucho más fácil y cada vez más importante, no sólo para mejorar el acceso a los servicios sociales o aumentar la protección de los derechos, sino también para que los pobres puedan competir de manera más justa en el mercado mundial. Actualmente, los pobres tienen un acceso desigual a los mercados locales y nacionales para sus productos a causa de la dispersión desigual de los componentes de la infraestructura de transporte y comunicaciones. Dado que la mayoría de los pobres vive en zonas rurales, las políticas que favorecen las zonas urbanas frente a las rurales agravan la desigualdad y perpetúan la pobreza.

2. La desigualdad y las dimensiones sociopolíticas de la pobreza

53. Un enfoque estrictamente económico de la reducción de la pobreza, centrado únicamente en elevar los ingresos presentes de los individuos, no da lugar a un proceso intergeneracional de reducción de la pobreza a no ser que se produzca una acumulación de riqueza o de bienes. Un enfoque más amplio y completo de la reducción de la pobreza que incorpore también dimensiones sociopolíticas, por ejemplo mejoras en los sectores de la salud y la educación y una mayor representación política en las labores legislativas, introduce una visión dinámica e intergeneracional de la pobreza. Eso es así porque las inversiones en capital humano permiten que los pobres puedan realizar su pleno potencial productivo a lo largo del tiempo. Si se abordan esas otras dimensiones de la pobreza no sólo se mejoran las condiciones de las generaciones presentes sino que también se aumentan las posibilidades de que las futuras generaciones sigan disfrutando de los beneficios, rompiendo así el ciclo de la pobreza. Sin embargo, pese al lugar central que ocupan en la reducción de la pobreza, es frecuente que esas dimensiones sociopolíticas no reciban la consideración o la atención que merecen.

54. El objetivo de una reducción sostenida de la pobreza no podrá lograrse si no se garantiza la igualdad de oportunidades y de acceso a los servicios sociales básicos. La igualdad de oportunidades significa que todas las personas tienen las mismas posibilidades de ejercer su participación y contribución al mejoramiento de su vida y de la sociedad: el acceso equitativo a los recursos es fundamental para la igualdad de oportunidades, no únicamente en el sentido económico, sino también en sus dimensiones sociales, culturales y políticas (Ocampo, 2002b, pág. 402). La ampliación de las oportunidades y las capacidades de las personas dependerá de la eliminación de la opresión y la oferta de servicios y prestaciones tales como la educación básica, la atención de salud y las redes de seguridad social (Sen, 1999).

55. Estudios recientes sobre la desigualdad apoyan la noción de que la desigualdad de acceso a los servicios públicos básicos influye directamente en los problemas de salud y las deficiencias del nivel general de educación. Por ejemplo, uno de esos estudios realizado en América Latina reveló que, pese a que hubiera unos altos niveles de gasto público en el aspecto social, los pobres no salían beneficiados, porque amplios segmentos de la población de bajos ingresos quedaban excluidos de muchas esferas del bienestar público. Los efectos de las restricciones de los derechos en la

región se ven reforzados por problemas relativos al acceso y la calidad en la prestación de servicios supuestamente universales (Lloyd-Sherlock, 2000). Parecidos resultados empíricos demuestran que, en varios países africanos, el gasto en servicios sociales como la atención de salud y la educación no se canaliza eficazmente hacia las familias más pobres (Castro-Leal y otros, 1999; Sahn y Younger, 1999). Viene a apoyar esas conclusiones la evidencia de que los pobres suelen tener las peores viviendas y condiciones de vida, tienden a estar expuestos de forma desproporcionada a la contaminación y la degradación del medio ambiente y con frecuencia se encuentran en situaciones en que no pueden protegerse de la violencia y la persecución. Tomadas en su conjunto, esas condiciones sociopolíticas crean y mantienen un círculo vicioso de pobreza y desesperación que contribuye a la devaluación del capital humano y posiblemente extiende otros problemas que pueden tener consecuencias para el futuro. También tienen el efecto de disminuir los avances que se hayan conseguido respecto de los ingresos y la reducción de la pobreza.

56. En contraste con lo anterior, se ha comprobado que unas inversiones del sector público más equitativas resultan eficaces para ampliar el acceso a la educación, la atención de salud y otros servicios sociales. En Kerala (India), por ejemplo, se ha demostrado que unos altos niveles de educación, especialmente en la mujer, pueden evitar en parte la pobreza, influir en la disminución de las tasas de fecundidad y mejorar la esperanza de vida. En Costa Rica, aunque el producto nacional bruto (PNB) per cápita es una duodécima parte del de los Estados Unidos, la esperanza de vida es similar a la de ese país, en gran parte gracias a unas políticas eficaces de enseñanza básica, servicios comunales de salud y atención médica (Sen, 1995).

57. Diferentes estudios han demostrado que la inversión pública y privada en recursos humanos ha ayudado a mitigar la pobreza y la desigualdad. En la República de Corea y en la Provincia china de Taiwán, el estímulo y apoyo gubernamentales han sido decisivos en el desarrollo de una mano de obra altamente formada. La expansión de la educación ha ayudado a generar recursos humanos con los conocimientos técnicos y profesionales necesarios para la modernización de la industria y ha favorecido las oportunidades de movilidad socioeconómica ascendente, en particular el fomento de la capacidad y el aumento salarial (Jomo, 2003). En Indonesia y Malasia, la reducción de la desigualdad a lo largo de un período prolongado puede atribuirse a las actividades gubernamentales encaminadas a la redistribución y a la generación de empleo (Jomo, 2004). Éstas son sólo algunas de las experiencias nacionales que ilustran que la disminución de las desigualdades de acceso a los servicios sociales básicos, especialmente la educación, puede conducir a la reducción de la pobreza.

58. La ecuación de la reducción de la pobreza no está completa si no se aborda la desigualdad también desde una perspectiva política, prestando especial atención a cuestiones tales como la discriminación y la representación. Como se observaba en un informe del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, “a veces la pobreza surge cuando las personas no tienen acceso a los recursos existentes por ser quienes son, creer en lo que creen o vivir donde viven. La discriminación puede provocar la pobreza, del mismo modo que la pobreza puede ocasionar discriminación” (Naciones Unidas, 2001, párr. 11).

59. La discriminación puede adoptar múltiples formas, incluso la de la aplicación desigual de las leyes, por justas que sean esas leyes. Una de las revelaciones más inquietantes de un estudio reciente es la medida en que la policía y los sistemas oficiales

de justicia se ponen de la parte de los ricos, persiguen a los pobres y hacen que los pobres se encuentren más inseguros, temerosos y miserables (Narayan y otros, 2000, pág. 163). La aplicación selectiva de las leyes se traduce en la discriminación por motivos de género, raza y etnia (formas de desigualdad horizontal) dirigida contra los estratos más pobres de la sociedad. Es habitual que corran peligro las leyes sobre trabajo y consumo que, por ejemplo, prohíban la fijación de precios predatorios; la escasa aplicación de esas leyes tiene como resultado una “redistribución” de los pobres a los ricos. En otros casos puede ocurrir que las propias leyes sean poco equitativas. La usurpación de tierras, que causa el desplazamiento o desarraigo de personas pobres y que suele ser resultado de la discriminación contra ese grupo vulnerable, puede adoptar la forma de expropiación legalizada.

60. La representación permite a los pobres participar en decisiones que afectan a su vida. La mejor ilustración de una representación desigual es tal vez el contraste entre la impotencia de los pobres y la dominancia de la élite en la formulación de leyes y reglamentaciones. Ese tipo de sistema produce muchas veces desviaciones jurídicas contra los pobres; las leyes que rigen la reforma agraria, los derechos de propiedad en general y los derechos de propiedad intelectual en particular son propensas a adolecer de ese problema. Dado lo mucho que está en juego, las élites tradicionales tienden a resistirse a la participación activa e informada de los pobres en la adopción de decisiones (Naciones Unidas, 2004a). Es poco probable que se pueda lograr una representación más equilibrada en el entorno político imperante, habida cuenta de los arraigados intereses de quienes ya ocupan el poder y del hecho de que los más afectados por la desigualdad de ingresos muchas veces carecen de la capacidad necesaria para influir en las decisiones económicas, sociales y políticas que se adoptan en sus sociedades. La falta de ingresos suficientes y la falta de representación se refuerzan mutuamente como un círculo vicioso, ya que sólo si tienen posibilidad de participar en los procesos de adopción de decisiones relativos a las leyes y las costumbres podrán cambiar los pobres las condiciones que perpetúan su pobreza.

61. Como se puntualiza más adelante en el *Informe*, la legitimación e institucionalización cada día mayores de la sociedad civil y el reconocimiento oficial cada vez más decidido del papel fundamental que desempeña la sociedad civil en el proceso mundial de desarrollo han aumentado considerablemente las oportunidades de que los grupos marginados contribuyan a su propio desarrollo. No obstante, con frecuencia los pobres, las minorías, los pueblos indígenas, los residentes de las zonas rurales, las mujeres y otros grupos con necesidades especiales prácticamente carecen de voz, incluso sobre las cuestiones que les afectan directamente. Esa situación agrava las desigualdades existentes respecto del acceso a la infraestructura y los servicios.

62. Incluso cuando los pobres pueden hacer oír su voz hasta cierto punto, la defensa o protección de sus derechos entrañan ciertos gastos que pueden diezmar gravemente sus limitados recursos. Ese condicionamiento puede verse como un “incentivo inverso” que se encuentra en contraste directo con los incentivos para la inversión otorgados a los grandes intereses empresariales y las corporaciones. En último término, cuando la discriminación es alta, los desincentivos sociales y económicos y las sanciones que se imponen a los pobres también son altos, lo que agrava todavía más la pobreza.

63. En suma, las desigualdades respecto de la distribución de los ingresos, la representación, el acceso a los recursos productivos, los servicios sociales básicos, las

oportunidades, los mercados y la información, junto con la discriminación, pueden empeorar, si no causar, la pobreza. Como se afirmó en las recomendaciones de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, es fundamental que las políticas y los programas de reducción de la pobreza incluyan estrategias socioeconómicas con dimensiones redistributivas que reduzcan la desigualdad. Para paliar la desigualdad se necesita lograr un equilibrio entre muchas fuerzas socioeconómicas complejas y compensatorias que influyen en el grado de desigualdad, el índice de crecimiento económico y la repercusión de las actividades de lucha contra la pobreza. Aunque el crecimiento económico es necesario, está claro que no basta por sí mismo para reducir la pobreza; debe prestarse también especial atención a muchos otros factores que contribuyen a la desigualdad.

B. Reforma estructural, sector público y desigualdad

64. La reducción de la desigualdad exige la adopción de medidas de reforma para aumentar las oportunidades y capacidades de los pobres y otros grupos marginados a fin de estimular el crecimiento incluyente y el desarrollo. Una ciudadanía que disfrute de salud, educación de calidad, empleo digno y protección social contribuye a la cohesión social. Así, el potencial redistributivo de las políticas de salud, educación y protección social es de importancia fundamental. La facilitación del acceso de los pobres a los bienes y servicios públicos (especialmente en los sectores de la salud y la educación) y el establecimiento de programas de transferencia de ingresos para asegurar el sustento de las familias más pobres son esenciales para cambiar la estructura de oportunidades y evitar que la pobreza y la desigualdad se transmitan de generación en generación. La labor para romper el ciclo intergeneracional de la pobreza es un componente vital de una estrategia integrada y equitativa de reducción de la pobreza.

65. Desde el decenio de 1980, varios gobiernos han adoptado medidas para reducir el gasto por concepto de servicios sociales, aumentar la eficacia en función de los costos, realizar operaciones de privatización y destinar servicios públicos a los pobres. Algunos de los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), por ejemplo, han seguido políticas para reducir el gasto en programas sociales universales, como el seguro de desempleo y las pensiones para los ancianos, con lo que han disminuido las transferencias públicas a las familias de bajos ingresos (Weeks, 2004). En América Latina y el Caribe, el acceso a los servicios públicos ha sido segmentado; en lugar de beneficiar a los más pobres, en realidad esta medida ha sido contraproducente para los objetivos de la igualdad (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2000b).

66. Los programas de ajuste estructural se pusieron en marcha en el decenio de 1980 y principios del decenio de 1990 con la expectativa de que los índices de crecimiento económico de los países que experimentaban un ajuste estructural se elevarían y que, una vez se hubieran solucionado los desequilibrios fiscales, esos índices de crecimiento más altos serían suficientes para generar beneficios sociales. La experiencia real probó lo contrario, especialmente en zonas del África al sur del Sáhara y en muchas partes de América Latina y el Caribe, en que los responsables de las políticas se fueron percatando de que seguir políticas de estabilización económica a expensas de las políticas sociales acarrearía consecuencias negativas a largo plazo.

67. El resultado acumulado de esas reformas estructurales de los dos últimos decenios ha sido el aumento de la desigualdad en los países desarrollados y en desarrollo. En reconocimiento de ese efecto negativo, instituciones como el Banco Mundial han empezado a apoyar el desarrollo social como parte de sus estrategias generales de reducción de la pobreza (véase, por ejemplo, Banco Mundial, 2004c). Este cambio de orientación se puso de manifiesto claramente en diciembre de 1999, cuando los directorios del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional (FMI) aprobaron un nuevo modo de abordar el desafío de la reducción de la pobreza en los países de bajos ingresos que fundamentalmente entrañaba la elaboración de estrategias de los propios países en la materia, plasmadas en los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza. Es revelador que el programa del FMI de asistencia a los países, antes llamado Servicio Reforzado de Ajuste Estructural, pasara a denominarse Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza. En abril de 2005, un total de 45 países habían terminado sus primeros documentos de estrategia de lucha contra la pobreza completos y, de esos países, 24 habían terminado de preparar su primer informe anual sobre la marcha de la ejecución; otros 12 países habían concluido sus documentos de estrategia de lucha contra la pobreza provisionales (Banco Mundial, 2005). La proliferación de esas iniciativas es indicativa del papel fundamental que desempeña el desarrollo social para un progreso sostenido en el contexto del desarrollo general.

68. El Banco Mundial ha reconocido algunos de los aspectos pluridimensionales de la pobreza, como la propensión a la vulnerabilidad y el riesgo, los bajos niveles de educación y salud y la sensación de impotencia (Banco Mundial, 2000). A esos aspectos debe añadirse la distribución desigual de bienes como la tierra, el capital, la tecnología y la educación y la desigualdad de acceso a la participación en la formulación de políticas. Aunque los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza responden en gran parte al llamamiento que se hizo en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social para que se incluyera el desarrollo social en los programas de ajuste estructural (Naciones Unidas, 1995), los documentos todavía no reflejan plenamente el carácter pluridimensional de la pobreza.

69. Los esfuerzos nacionales por remediar la desigualdad con el estímulo de las reformas estructurales han incluido la remodelación de los regímenes de seguridad social y las funciones de sectores sociales fundamentales, haciendo especial hincapié en ampliar la cobertura y aumentar las prestaciones aplicando prácticas de gestión más eficaces. También se han introducido cambios institucionales con objeto de prestar mejores servicios, determinar mejor los destinatarios y vincular los recursos con la calidad del servicio.

70. Del mismo modo, se procura reforzar la vinculación entre los programas sociales y la promoción de actividades productivas, como la formación. Algunos países, por ejemplo, han pasado de centrar los sistemas de bienestar tradicionales en los derechos adquiridos a enfocarlos hacia el empleo y el desarrollo de los recursos humanos para los grupos más vulnerables. Además, varios gobiernos han emprendido reformas de la seguridad social utilizando la focalización hacia determinados grupos de destinatarios como criterio para la prestación de servicios sociales. Esas iniciativas, a su vez, han dado lugar a modificaciones de las pautas de asignación de recursos e intervención, la magnitud de los programas sociales y la administración de las redes de seguridad social tradicionales (Morales-Gómez, 1999). Por último, la combinación justa entre los sectores público y privado en la prestación de bienes públicos y el establecimiento de sistemas equitativos de regulación y subsidios han pasado a estar presentes en las políticas de muchos países.

1. Acceso universal a la educación, la atención de salud y la protección social

71. Las desigualdades respecto del acceso a la educación y los resultados de la enseñanza, las condiciones de salud, las oportunidades de empleo, la protección social y otras dimensiones del bienestar social son generalizadas y cada vez mayores en muchos países. Es habitual que se considere a la educación un potente factor para equilibrar la esfera de las oportunidades, ya que proporciona a las personas la capacidad de obtener ingresos más altos y un mayor nivel de vida y permite a quienes viven en ambientes contaminados superar importantes amenazas contra la salud. Al aprender a leer y escribir y adquirir conocimientos técnicos o profesionales, las personas aumentan sus posibilidades de obtener empleos decentes y mejor pagados. Además, se ha probado fehacientemente que incluso en situaciones en que las instalaciones de saneamiento son precarias y no se dispone de agua corriente, los hijos de madres con educación tienen unas perspectivas de supervivencia mucho mayores que los hijos de madres sin educación. Como indican estos hechos, nunca se insistirá bastante en la importancia que tiene al acceso en igualdad de condiciones a un sistema de enseñanza eficaz, especialmente en lo que respecta a la disminución de las desigualdades.

72. Tanto dentro de los países como entre unos países y otros, sigue habiendo amplias diferencias respecto de la calidad y la disponibilidad de la educación. Las disparidades en el acceso a la educación son generalizadas y tienden a venir determinadas por el origen socioeconómico y familiar. Dado que esas disparidades suelen transmitirse de generación en generación, en cierta medida el acceso a las oportunidades de educación y empleo es heredado, con lo que determinados segmentos de la población sufren la exclusión sistemáticamente.

73. Algunos estudios indican que la desigualdad disminuye a medida que aumenta el nivel de instrucción y que la enseñanza secundaria es la que produce los mayores beneficios, especialmente para la mujer (Cornia y Court, 2001). Reconociendo estas consecuencias de gran trascendencia, muchos países de Asia y América Latina han asignado prioridad en sus planes nacionales a asegurar el acceso universal a la enseñanza básica y la disponibilidad universal de esa enseñanza, especialmente para las niñas, y a ampliar la educación secundaria (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2005). La supresión de los derechos de matrícula y la oferta de incentivos especiales para alentar a los grupos más marginados a asistir a la escuela también se consideran potentes instrumentos para promover la igualdad en la educación. En países de África y América Latina, se ofrecen a las familias pobres subsidios en efectivo y en especie, como comidas escolares gratuitas, para promover la asistencia a la escuela (Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, 2005). Dado que mejorar la igualdad es más fácil cuando los recursos docentes son abundantes y van en aumento, muchos países han iniciado reformas de los sistemas de financiación de la enseñanza y asignación de recursos y están ampliando el alcance de las aportaciones privadas (Foro Internacional para el Desarrollo Social, 2004).

74. Otras reformas de la educación han consistido en corregir las deficiencias vinculadas a la calidad y la pertinencia de lo que se enseña en las aulas. Algunas de esas reformas suponen cambios cualitativos de acuerdo con la demanda del momento en el mercado laboral. Las nuevas tecnologías y el aumento de la competitividad han supuesto para la mano de obra unas mayores exigencias, que han hecho imprescindible que exista acceso universal a la educación básica sobre determinadas materias y que se adapte el contenido docente para asegurar la adquisición de los conocimientos prácticos necesarios en una economía basada en los conocimientos y en continua

transformación. Las lagunas de conocimientos y habilidades han contribuido a ampliar las disparidades de ingresos. Prácticamente sin excepción, las diferencias salariales entre la mano de obra cualificada y no cualificada y entre los trabajadores con formación universitaria y el resto de la población activa, se han ampliado (Ocampo, 2002b). En definitiva, debe prestarse mayor atención a asegurar un acceso universal a una educación de alta calidad y moderna y a oportunidades de capacitación y perfeccionamiento de conocimientos a fin de reducir la desigualdad y fomentar una mayor competitividad en el mercado laboral.

75. La salud es otro insumo fundamental en el proceso del desarrollo equitativo; la situación de salud no únicamente afecta a la calidad de vida, sino que también puede determinar los niveles de oportunidad y productividad. Las pautas de la desigualdad respecto de la salud se caracterizan porque los segmentos más desfavorecidos de la sociedad están privados de servicios de salud y excluidos del sistema de atención de salud. Algunas de las reformas recientes en el sector de la salud han ido encaminadas a asegurar el acceso universal a la atención primaria de salud, mientras que otras se han centrado en mejorar la calidad de la atención y la eficacia con que los sistemas de salud llegan hasta los pobres y desfavorecidos. La prestación gratuita de servicios de salud para las personas que no puedan permitirse pagar los gastos y honorarios y el ofrecimiento de transferencias directas de efectivo de carácter condicional a las familias pobres para recompensar el comportamiento familiar, por ejemplo por llevar a los niños a los centros de salud para hacerles revisiones anuales, son algunas de las estrategias innovadoras y focalizadas que se han adoptado en una serie de países en desarrollo (Organización Mundial de la Salud, 2003).

76. Se ha prestado especial atención a mejorar los resultados respecto de la salud infantil y materna en un esfuerzo por reducir los más de 10 millones de muertes de niños y medio millón de muertes de madres que ocurren anualmente (Organización Mundial de la Salud, 2005b). Las iniciativas se centran muchas veces en mejorar la condición de la mujer en la comunidad, fomentar la prevención de enfermedades y enseñar mejores técnicas de cuidado de los hijos. Para esas actividades es fundamental una visión integrada de la atención de salud familiar, empezando con el embarazo y continuando en el nacimiento y en la infancia. Las madres y los niños se benefician enormemente del acceso a una atención de salud con continuidad, en contraste con los servicios fragmentados e incoherentes que suelen ser la norma general. La atención a las cuestiones de salud infantil y materna es una forma eficaz de aliviar la pobreza, que es al mismo tiempo una causa y un efecto de una salud deficiente.

77. El refuerzo de los mecanismos de protección social, como los referentes al seguro de desempleo, el seguro de discapacidad, las pensiones, la seguridad social y otras formas de apoyo de los ingresos, también constituye un componente fundamental de las estrategias para reducir la desigualdad y la pobreza. Ante la falta de una protección social suficiente, las personas y las familias, especialmente las de los grupos más vulnerables, son más propensas a sufrir graves estrecheces en períodos de desempleo y de transición. Actualmente, los sistemas e instituciones de protección social son débiles y adolecen de una grave falta de financiación en muchos países; casi el 80% de la población mundial tiene una protección social escasa o nula (García y Gruat, 2003).

78. Una característica común de los regímenes de seguridad social en América Latina es el “acceso segmentado”, por el cual se ofrece protección a los empleados urbanos de ingresos medios en la economía estructurada pero raramente se ofrece a

los pobres, que también están insuficientemente protegidos por los programas de bienestar social (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2000a). Del mismo modo, algunos países africanos tienen planes de subsidios para las instituciones y universidades de salud del medio urbano que favorecen a los ricos en detrimento de los pobres (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1999). En los países en desarrollo que experimentan una reforma macroeconómica, es frecuente que se sacrifique la protección social para satisfacer condicionantes de ejecución del presupuesto, como lo demuestran las reducciones en los programas existentes o las demoras en la ejecución o ampliación de nuevas iniciativas de protección social (Naciones Unidas, 2004c).

79. Incluso en algunos países desarrollados, la protección social dista de ser universal y las prestaciones son por lo general insuficientes. Además, la tendencia en varios países de altos ingresos es la reducción efectiva de las prestaciones de bienestar y otras prestaciones de apoyo de los ingresos. Se están aplicando otras medidas para privatizar ciertos planes de seguro social, como las pensiones y los planes médicos. Esas iniciativas de reforma son estimuladas, al menos en parte, por las presiones cada vez mayores de los gastos que surgen en conexión con el envejecimiento de la población, la transformación de las estructuras familiares, el precio en aumento de la atención médica y el desempleo persistente. Sin embargo, las campañas por hacer más eficaces los sistemas de seguridad social adoptando un enfoque de mercado y ampliando el papel del sector privado en las pensiones y la prestación de servicios de salud han debilitado la solidaridad social. Es especialmente preocupante el incremento de la desigualdad generada por la discriminación por motivos de género en los sistemas privados a causa de la falta de solidaridad y transferencias entre los géneros para corregir los desequilibrios respecto de los niveles de contribución a las pensiones (Mesa-Lago, 2004). En conjunto, los efectos de esas medidas de reforma en las personas y en la economía son variados pero tienden más bien a resultar negativos, lo que refuerza efectivamente la noción de que el Estado sigue desempeñando un papel fundamental en la protección social.

2. Pautas de intervención

80. En los intentos por llegar con más eficacia a los grupos beneficiarios se han ensayado diferentes estrategias, aunque con frecuencia la elección se plantea entre un enfoque universal y otro más focalizado en determinados destinatarios. La universalidad supone garantizar a todos los miembros de la sociedad ciertas protecciones y prestaciones fundamentales que son necesarias para una plena participación en la sociedad. La universalidad está estrechamente vinculada con el principio de la solidaridad, de modo que se espera de los individuos que participen en la financiación de los servicios de acuerdo con su capacidad económica, principalmente mediante las cargas fiscales. Algunos de los obstáculos graves a la aplicación universal de las prestaciones sociales han sido la escasez de recursos, la falta de acuerdo sobre las prioridades y los problemas de ejecución. La focalización consiste en canalizar las protecciones y prestaciones hacia determinados grupos de personas sobre la base de sus necesidades reales o supuestas o como medio de ganar influencia política. Dada la escasez de recursos públicos, especialmente en los países en desarrollo y en períodos de ajuste económico y épocas de crisis, la focalización se considera con frecuencia la mejor opción, ya que es más económica y aumenta las probabilidades de que los servicios sociales lleguen a quienes más los necesitan, con una mínima desviación hacia los no necesitados. Un ejemplo de programa focalizado es

un programa en que las transferencias de ingresos están condicionadas a que los niños permanezcan en la escuela y reciban servicios esenciales de salud; esa iniciativa está encaminada a mejorar la capacidad de obtener ingresos a lo largo de la vida y puede ser una parte importante de un estado del bienestar más equitativo (Banco Mundial, 2004b).

81. Muchos países han experimentado con otras pautas de intervención aparte de la focalización, por ejemplo la ampliación de la participación del sector privado en la prestación de servicios sociales. El paso de las instituciones públicas a las privadas ha tenido lugar como resultado de la confluencia de varios factores, como la presión por liberalizar la economía, la relativa escasez de recursos públicos y la baja calidad de los servicios públicos prestados. En muchos países, los servicios sociales públicos se han privatizado o se han encomendado a contratistas privados. En otros países, la prestación de servicios de educación y salud y otros servicios ha permanecido en el ámbito público, pero se han introducido tarifas para los usuarios. El traspaso de responsabilidad del sector público al sector privado también se ha observado en la protección social, frecuentemente a causa de planes de privatización, en cuyo caso la asistencia social generalmente disminuye y los programas públicos de salud sufren recortes, lo que resulta en una debilitación del sistema de protección social.

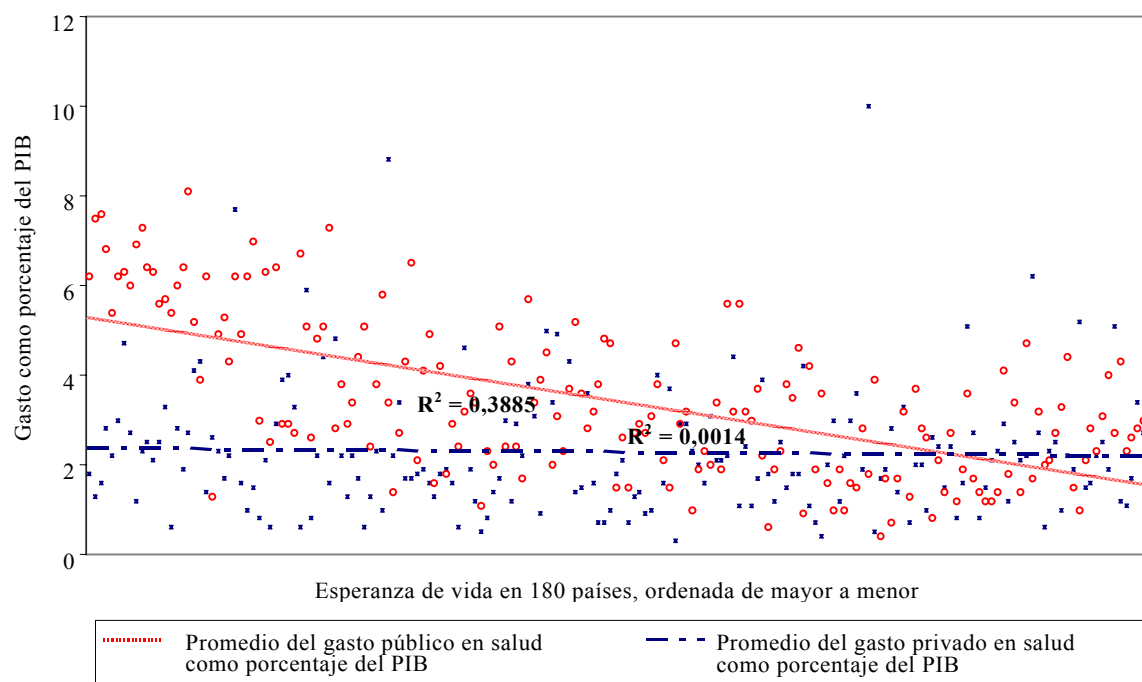
82. Se han ideado diferentes combinaciones de la participación pública y privada para facilitar una amplia gama de servicios y prestaciones sociales. Con un sistema de bonos escolares, por ejemplo, se utiliza la financiación pública para proporcionar educación privada a los niños de familias pobres (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2003). Cuando la participación privada es un componente de la prestación de servicios sociales y el objetivo es alcanzar la universalidad y ofrecer prestaciones a los grupos desfavorecidos, es fundamental garantizar que no se produzca la exclusión. La experiencia ha demostrado que si la participación pública y privada no se estructura y se supervisa correctamente, es posible que el acceso sufra graves limitaciones y que algunas personas queden excluidas. Por consiguiente, se necesita un marco regulador más firme a fin de garantizar el acceso a los servicios sociales, con mecanismos jurídicos para prevenir o eliminar prácticas que excluyan o discriminen a determinados grupos. Incluso en las mejores circunstancias, la participación del sector privado en la administración y oferta de sistemas de servicios y prestaciones sociales no puede sustituir la prestación pública de esos servicios.

83. Pese a los intentos de conseguir la participación del sector privado, el Estado y el sector público siguen asumiendo la responsabilidad principal de prestar la mayoría de los servicios básicos y asegurar que esos servicios estén disponibles para todos, especialmente los segmentos más pobres de la población. La eficacia del sistema público queda claramente ilustrada por la estrecha relación que existe entre el gasto del sector público en salud y la esperanza de vida, como ilustra el gráfico I.2. Los países que han conseguido mejores resultados respecto del aumento de la esperanza de vida (especialmente Australia, el Canadá, España, Islandia, el Japón y Suecia) han mantenido altos niveles de gasto público en salud, equivalentes a un nivel del 5% al 8% del producto interno bruto (PIB), mientras que el gasto del sector privado en salud ha sido mucho menor. La relación entre la esperanza de vida y el gasto privado en salud es tenue en todos los países, con la excepción de unos pocos casos aislados (Camboya, el Líbano y los Estados Unidos de América), en que el gasto del sector privado en salud expresado en porcentaje del PIB es especialmente alto. En cambio, la relación entre el gasto público en salud y la esperanza de vida es sólida: las diferencias en los niveles de gasto del sector público por

concepto de salud corresponden a casi el 40% de las diferencias por países en la esperanza de vida. Esos datos deberían examinarse detenidamente, en especial en unos momentos en que los gobiernos de los países en desarrollo se encuentran bajo una presión considerable para reducir el gasto del sector público en servicios sociales en favor del gasto privado.

Gráfico I.2

Relación entre la esperanza de vida al nacer y el nivel de gasto público y privado en salud, 2002



Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre desarrollo humano 2004* (<http://hdr.undp.org/statistics/data>; consultado el 23 de mayo de 2005).

84. Debe conseguirse un equilibrio adecuado entre la participación pública y privada en la prestación de servicios sociales para asegurar que se preserven los principios de universalidad, solidaridad e inclusión social. A fin de promover una mayor igualdad, la gestión pública de los servicios debe caracterizarse por unos altos niveles de eficiencia y transparencia. Las organizaciones no gubernamentales desempeñan muchas veces la importante función de facilitar el logro de esas y otras exigencias pertinentes, al paliar las lagunas que afectan a la prestación de servicios públicos y constituir una potente fuerza que promueve las inquietudes de la comunidad, especialmente en favor de los pobres.

C. Conclusión

85. La clave para reducir la pobreza de manera sostenible, especialmente con miras a promover la justicia social, es la preocupación por edificar una sociedad más justa y equitativa. El crecimiento económico por sí solo no es una panacea, porque

el nivel de desigualdad puede ser un factor determinante en los efectos que tenga el crecimiento en la reducción de la pobreza. La superación de las desigualdades exige invertir en las personas, dando prioridad al aumento del nivel de instrucción, el perfeccionamiento de las capacidades, la atención de salud y el bienestar general y procurando ampliar y mejorar las oportunidades de obtener empleo de calidad. Es necesario otorgar la justa atención a las dimensiones sociopolíticas de la pobreza y contraer un firme compromiso para que se elimine la discriminación y se mitiguen sus consecuencias, se garantice la protección de los derechos humanos en pie de igualdad y se logre un mejor equilibrio en la distribución del poder político y el nivel de representación entre todas las partes. Por consiguiente, debe darse a las personas el poder de expresar sus inquietudes y participar más activamente en los procesos de adopción de decisiones.

86. La función del Estado en la reducción de la desigualdad sigue siendo imprescindible, pese a las campañas de reforma que pretenden trasladar la responsabilidad de los programas sociales al sector privado. Para paliar la transmisión de la pobreza y la desigualdad de generación en generación es fundamental garantizar el acceso en pie de igualdad a todos los servicios públicos, y especialmente la educación y la atención de salud, que sirven para ampliar las oportunidades y capacidades. Así, los principios de universalidad, solidaridad e inclusión social deben seguir presidiendo la prestación de servicios sociales.

87. El fundamento común para los procesos de reforma de la política social que se estableció en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social ha inspirado los esfuerzos por paliar las tendencias a la desigualdad que se volvieron más negativas con la aplicación de los programas de ajuste estructural en los decenios de 1980 y 1990. La Declaración de Copenhague subraya la necesidad de lograr un acceso universal y equitativo a la educación y a la atención primaria de salud. Aunque se tengan especialmente presentes esos importantes factores y principios en la lucha contra la desigualdad, es fundamental no perder de vista los valores generales que rigen la igualdad de acceso, la importancia de la cultura y la tolerancia, el enfoque del desarrollo basado en las personas y el pleno desarrollo de los recursos humanos.

88. Los principios de la igualdad deben ser el eje de la formulación de políticas sociales y económicas para asegurar que el crecimiento económico conduzca al desarrollo social, la estabilidad, la competencia leal y una conducta ética (Naciones Unidas, 1995, cap. I, párr. 12 b)). Habida cuenta de la situación social imperante en el mundo, caracterizada por una desigualdad galopante, es fundamental que los responsables de las políticas presten atención a los desafíos que plantea el dilema de la desigualdad. Como se ha indicado hasta ahora en el presente análisis, y como se aclarará detalladamente en los capítulos subsiguientes, actuar de otro modo sería enormemente contraproducente.

Notas

¹ Véanse en el anexo los 10 compromisos de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social.

II. La desigualdad en el punto de mira: la economía no estructurada

89. Cuando se examina la economía no estructurada frente a la economía estructurada se pone de manifiesto que, en la búsqueda de un desarrollo social más equitativo y justo, es importante centrarse en el problema de la desigualdad. En general, aquellos que participan en la economía estructurada forman parte de los “ricos” de una sociedad, ya que suelen cobrar sueldos decentes, recibir prestaciones laborales, tener contratos de trabajo seguros y estar amparados por las leyes y reglamentaciones pertinentes. Por el contrario, aquellos que integran la economía no estructurada se cuentan normalmente entre los “pobres”; suelen verse excluidos de diversas protecciones jurídicas y no pueden acceder a prestaciones básicas ni gozar de los derechos fundamentales que tienen las personas que trabajan en la economía estructurada. Dado que la mayor parte de los pobres trabajan en la economía no estructurada, ese sector, reforzado por su reciente expansión en muchos países, tiene importantes efectos en la reducción de la pobreza y la desigualdad en muchos países.

90. Contrariamente a lo que sucede en la economía no estructurada, la participación en la economía estructurada supone tanto derechos (protecciones) como responsabilidades, y el desequilibrio resultante fomenta la desigualdad. En cuanto a los derechos y protecciones, los que trabajan en la economía no estructurada en general no están amparados por las leyes laborales nacionales, como las reglamentaciones de seguridad y salubridad, ni tienen acceso a las prestaciones de la seguridad social, las pensiones y otras formas de protección social. Además, normalmente los trabajadores y los empleadores del sector no estructurado se ven privados del derecho de sindicación y negociación colectiva.

91. En cuanto a las responsabilidades, en general los trabajadores y empleadores de la economía no estructurada no pagan impuestos a la renta ni sobre los salarios, ni costos como los derechos de licencia, ya que sus actividades no están reguladas ni documentadas. Esa distribución desigual de la carga impositiva perpetúa otra forma de desigualdad. Los trabajadores y empleadores de la economía estructurada cargan con la mayor parte de los impuestos, mientras que los de la economía no estructurada están en buena parte exentos de esta responsabilidad. Aquellos que integran la economía no estructurada y pueden pagar pero no lo hacen gozan de una ventaja competitiva frente a los que participan en la economía estructurada. Esos ingresos impositivos no recaudados suelen traducirse en una menor cantidad y calidad de servicios públicos para las personas pobres y vulnerables de la sociedad, perpetuando aún más el ciclo de la desigualdad.

92. Una comparación objetiva de las economías estructurada y no estructurada revela un sinnúmero de desigualdades, que van de disparidades en los salarios, las prestaciones y la situación entre los géneros a desequilibrios considerables en la carga impositiva. Aparte de esas diferencias flagrantes, la economía no estructurada merece que se le preste más atención simplemente porque en algunos países en desarrollo representa una parte considerable de la actividad económica, e incluso la mayor parte en algunos casos. En consecuencia, cabría aducir que, si no se presta la debida atención a la economía no estructurada, poco se podrá hacer para remediar las condiciones creadas por la desigualdad y la injusticia en todo el mundo.

A. Breve sinopsis de la economía no estructurada

93. Si bien a lo largo de los años se ha intentado muchas veces formular una definición práctica del término “economía no estructurada”, resulta difícil definirla con exactitud. Habida cuenta de que no hay una definición común, es importante tener presente que las mediciones del fenómeno variarán según los parámetros utilizados para definirlo. Básicamente, la economía no estructurada puede describirse desde el punto de vista de las personas que trabajan en ella (situación laboral) o de las actividades que realizan (tipo de actividad económica)¹.

94. Al aplicar esos dos enfoques diferentes a las estimaciones, se obtienen mediciones diferentes. El tamaño de la economía no estructurada se mide en términos de empleo; cuando se utiliza el enfoque más amplio, que observa los tipos de actividad económica, se mide como porcentaje del PIB. Con ambos métodos se comprueba que, tanto en los países en desarrollo como en los industrializados, la economía no estructurada ha crecido rápidamente en los últimos decenios, y que en la mayor parte de los países contribuye en forma considerable a la economía global. En el cuadro II.1 se pone de manifiesto la rápida expansión de la economía no estructurada en algunos países. Dado que los datos se basan en definiciones nacionales, sólo es posible hacer comparaciones cronológicas dentro de cada país.

Cuadro II.1

Tamaño y crecimiento del sector no estructurado^a en determinados países: datos desglosados por género

País	Año	Número (en miles)			Número de mujeres por cada 100 hombres	Empleo no estructurado como porcentaje del empleo total		
		Total	Hombres	Mujeres		Total	Hombres	Mujeres
Eslovaquia	1994	362,0	276,3	85,7	31	17,6	23,2	9,9
	1999	450,0	343,5	106,5	31	23,0	30,5	12,9
	1998	1 431,0	1 001,0	430,0	43	9,2	11,6	6,2
Kirguistán	1994	140,0	..	..	..	8,2	..	..
	1999	194,1	118,8	75,3	63	24,9	28,5	20,8
Lituania	1998	154,2	86,1	68,1	79	48,5	46,9	50,7
	2000	201,6	116,6	85,0	73	72,0	71,9	72,2
Mali	1989	383,0	176,8	206,1	117	78,6	67,6	91,5
	1996	1 176,1	485,6	690,2	142	94,1	91,0	96,4
México	1991	6 328,4	3 750,0	2 578,4	69	30,9	29,5	33,1
	1999	9 141,6	5 693,8	3 447,7	61	31,9	32,7	30,7
Sudáfrica	1999	2 705,0	1 162,0	1 544,0	133	26,1	19,3	35,5
	2001	3 319,0	1 572,0	1 746,0	111	31,0	25,7	38,2

Fuente: Organización Internacional del Trabajo, Oficina de Estadística, sobre la base de datos nacionales publicados.

^a Definición nacional.

95. En la mayor parte de los países en desarrollo el empleo no estructurado representa entre la mitad y las tres cuartas partes del empleo no agrícola. El porcentaje de trabajadores del sector no estructurado en la fuerza de trabajo no agrícola es del 48% en el África septentrional, el 51% en América Latina y el Caribe, el 65% en

Asia y el 78% en el África subsahariana² (Organización Internacional del Trabajo, 2002b).

96. Los sectores no agrícolas suelen ser los principales empleadores de los trabajadores del sector no estructurado, lo cual se debe en parte a que la migración de las zonas rurales a las urbanas genera un gran número de trabajadores que carecen de las aptitudes necesarias para trabajar en la economía estructurada. Los trabajadores con escasas aptitudes son los más vulnerables de la economía no estructurada, ya que es más probable que trabajen en condiciones inhumanas y acepten salarios bajos. Aunque un gran porcentaje de los trabajadores de la economía no estructurada están empleados a jornada completa, el sector es una fuente de trabajo para muchos trabajadores que están subempleados en la economía estructurada o que no han podido conseguir y mantener un empleo en ella. Si bien las economías estructurada y no estructurada se superponen en algunos ámbitos, persisten divisiones profundas que segmentan aún más la sociedad, aumentan las tensiones sociales e impiden que los pobres participen en el proceso de desarrollo (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2005b). El comercio no estructurado, principalmente el comercio callejero, comprende del 30% al 50% del empleo no estructurado en las zonas urbanas (Charmes, 1998).

97. Los trabajadores de la economía no estructurada constituyen un grupo heterogéneo que incluye a los vendedores callejeros, los caleseros, las costureras a domicilio y los trabajadores eventuales. Las condiciones de empleo varían; en la economía no estructurada hay trabajadores no asalariados (trabajadores independientes), entre ellos empleadores que son propietarios de empresas no estructuradas y trabajadores por cuenta propia, así como trabajadores asalariados (en relación de dependencia), entre ellos los que se dedican al servicio doméstico, los que trabajan en sus hogares y los empleados de empresas del sector no estructurado. En los países en desarrollo, sin tomar en cuenta la agricultura, el empleo por cuenta propia representa del 60% al 70% del trabajo no estructurado, mientras que el empleo asalariado sólo constituye del 30% al 40% (Organización Internacional del Trabajo, 2002b). Lo que tienen en común los miembros de este grupo heterogéneo de trabajadores es que carecen de contratos de trabajo seguros, prestaciones laborales, protección social u opinión (representación).

98. Según estimaciones fundadas en datos proporcionados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en 2003 había en total 1.390 millones de personas (49,7% de los trabajadores del mundo) que, junto a sus familias, no lograban franquear el umbral de pobreza, fijado en 2 dólares diarios. Resulta aún más sorprendente observar que prácticamente uno de cada cuatro trabajadores del mundo en desarrollo (23,3%) vivía con menos de 1 dólar diario (Organización Internacional del Trabajo, 2005c). La mayor parte de los trabajadores con ingresos muy bajos suelen trabajar en la economía no estructurada, donde los salarios medios son más bajos. Si bien no todos los trabajadores del sector no estructurado son pobres, el número estimado de los pobres que trabajan coincide aproximadamente con el de los trabajadores de la economía no estructurada que perciben ingresos muy bajos (Organización Internacional del Trabajo, 2005c). Esta estimación es razonable, ya que como los trabajadores de la economía no estructurada carecen de derechos, protecciones y representación, tienen más probabilidades de seguir atrapados en la pobreza.

99. Aparte de ganar salarios medios más bajos, los trabajadores del sector no estructurado rara vez están protegidos por la seguridad social u otras formas de protección

social proporcionadas por sus empleadores o el Gobierno. La ausencia de protección social, que comprende oportunidades, recursos y servicios como la atención de la salud, las pensiones, la enseñanza, la formación técnica, la capacitación y en servicios de guardería, contribuye a ahondar la exclusión social de esos trabajadores. La dificultad para extender la protección de la seguridad social a los trabajadores del sector no estructurado se debe en parte a las limitaciones inherentes a la recaudación de ingresos y al cobro de aportes a los trabajadores que perciben ingresos mínimos, y en parte a la ausencia generalizada de una relación directa entre empleadores y empleados. Sin embargo, cada vez se están tomando más medidas para extender la protección de la seguridad social a los trabajadores del sector no estructurado; por ejemplo, en la India hay una iniciativa para gravar el producto agregado de algunas industrias, a fin de financiar prestaciones para todos los que trabajan en ellas (Chen, Jhabvala y Lund, 2002).

100. Es importante señalar que, si bien en la economía no estructurada los salarios y las prestaciones son generalmente inferiores a los de la economía estructurada, hay variaciones considerables incluso dentro de la propia economía no estructurada. En este sector, los salarios tienden a disminuir a medida que se desciende en la escala laboral; los empleadores son los que ganan más, la remuneración se va reduciendo gradualmente para los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores eventuales asalariados y es aún inferior para los trabajadores subcontratados. Las mujeres suelen concentrarse en las tres últimas categorías y son mayoría entre los trabajadores subcontratados y minoría entre los empleadores (Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing, 2004c). A esto se añade que más mujeres que hombres tienden a trabajar en la economía no estructurada, con lo cual se torna más evidente el nivel de desigualdad económica entre el hombre y la mujer.

101. En términos generales, aproximadamente el 60% de las mujeres que trabajan fuera del sector de la agricultura de los países en desarrollo están empleadas en la economía no estructurada (Organización Internacional del Trabajo, 2002b). El trabajo en el hogar y el comercio callejero son frecuentes entre las mujeres que integran la economía no estructurada. Quienes trabajan en casa se enfrentan a un sinnúmero de problemas, entre ellos largas jornadas de trabajo con escasa remuneración y en malas condiciones; su exclusión de las leyes laborales nacionales; inestabilidad laboral; privación del derecho de sindicación y negociación colectiva; y ausencia de prestaciones laborales como las pensiones, los seguros, la protección de la seguridad y la salud y la licencia con sueldo. Uno de los efectos de esas condiciones es que con frecuencia los hijos se ven obligados a trabajar para complementar el ingreso familiar (Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing, 2004b).

102. Son pocas las mujeres empleadoras y pocos los hombres que trabajan a destajo o en su domicilio para una industria. Las diferencias también son marcadas dentro de un mismo sector. Por ejemplo, en general los comerciantes operan a mayor escala y con productos no perecederos, mientras que las comerciantes normalmente operan a menor escala y con alimentos (Chen, Jhabvala y Lund, 2002). Esto sugiere que el vínculo entre el trabajo en la economía no estructurada y la pobreza es más fuerte para la mujer que para el hombre, lo que puede asociarse con la creciente tendencia a la “feminización de la pobreza”. Un elemento que agrava esta situación es que con frecuencia la mujer no tiene derecho legal a ser propietaria o tenedora de la tierra, e incluso donde se le reconoce este derecho hay una distancia apreciable entre el reconocimiento jurídico y su acceso efectivo a la tierra (Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, 2005). Todos esos factores contribuyen

a que las mujeres tengan tasas más altas de desempleo, subempleo y empleo no estructurado con bajos salarios.

103. Las actividades económicas del sector no estructurado son muy diversas, y van del trabajo de subsistencia a compañías estables y sólidas, pasando por empresas eficientes y en crecimiento. En casi todos los países, en particular los del mundo en desarrollo, la economía no estructurada representa un porcentaje importante del PIB y del ingreso nacional bruto (INB). Según un estudio sobre la economía no estructurada realizado en 110 países, el tamaño medio en 2000, expresado como porcentaje del INB oficial, era del 18% en los países de la OCDE, el 38% en los países con economías de transición y el 41% en los países en desarrollo. En algunas regiones, en 1999/2000 la economía no estructurada representaba un promedio del 42% del PNB en África, el 26% en Asia y el 41% en América Latina (Schneider, 2002).

104. En el mismo estudio se señala que la economía no estructurada ha crecido en los países de la OCDE incluidos en el análisis; tomados conjuntamente, su porcentaje aumentó del 13% al 17% del PIB entre 1989/1990 y 1999/2000 (promedios no ponderados), con signos de desaceleración del crecimiento durante la segunda mitad del período. En las economías de mercado desarrolladas, el empleo no estructurado se define como trabajo no estándar e incluye el trabajo a tiempo parcial y temporal, el empleo por cuenta propia y varias formas de trabajo eventual o por contrata, todos los cuales suelen ofrecer prestaciones laborales y protección social limitadas.

105. En un estudio posterior, publicado en 2002, se calculó la contribución de las empresas del sector no estructurado al PIB de 26 países en desarrollo. Los resultados preliminares del estudio pusieron de manifiesto una diversidad regional bastante amplia, con promedios del 27% para el África septentrional, el 29% para América Latina, el 31% para Asia y el 41% para el África subsahariana. Entre los países estudiados, México presentó el porcentaje relativo más bajo (13%) y Ghana el más alto (58%). Las disparidades se podrían atribuir, al menos en parte, a las diferencias en los métodos utilizados por los países para preparar sus estimaciones sobre la economía no estructurada (Organización Internacional del Trabajo, 2002b).

B. El atractivo de la economía no estructurada

106. Con todas sus desventajas, ¿por qué representa la economía no estructurada un porcentaje tan considerable y en aumento de la economía total, en particular en los países en desarrollo? Una razón fundamental es la falta de otras opciones. A medida que aumenta la población económicamente activa, la economía estructurada no es capaz de absorber a todos los que buscan trabajo, especialmente en los países en desarrollo. Muchos se vuelcan a la economía no estructurada porque no pueden encontrar trabajo o no están en condiciones de crear empresas en la economía estructurada. Para un importante porcentaje de la población en edad de trabajar, particularmente en los países en desarrollo, la participación en la economía no estructurada no es una elección, sino un medio de subsistencia. Para los que se ven obligados a dedicarse a las actividades de subsistencia resulta más fácil ingresar a la economía no estructurada. Pueden aprovechar los recursos locales, las operaciones suelen realizarse a pequeña escala, por lo que son más fáciles de administrar, y la inversión de capital es mínima. Además, en general los requisitos de educación, aptitudes y tecnología son mínimos, lo que permite que los trabajadores con escasa educación o sin capacitación puedan ingresar a la fuerza de trabajo.

107. Es importante reconocer que no todos los que participan en la economía no estructurada lo hacen por falta de alternativas. Para los que han creado sus propias empresas, la economía no estructurada es atractiva porque ofrece la posibilidad de acumular riquezas sin pagar impuestos ni cumplir reglamentaciones. Para otros, la economía no estructurada es atractiva porque les brinda suma flexibilidad, al ofrecer por ejemplo la posibilidad de trabajar a jornada parcial o en forma temporaria (Chen, Jhabvala y Lund, 2002). Además, la economía no estructurada contribuye a que muchas personas cultiven su espíritu empresarial y es un ámbito propicio para desarrollar la visión para los negocios, la innovación e importantes aptitudes laborales.

108. Un atractivo de la economía no estructurada, particularmente en los países desarrollados, es la posibilidad de que las empresas no paguen impuestos a la renta, aportes a la seguridad social u otros gravámenes salariales. Los empleadores también ahorran dinero eludiendo las reglamentaciones en materia de salud, seguridad y medio ambiente, y haciendo caso omiso de los derechos de propiedad intelectual. Al comparar países de la OCDE se observó que, cuanto más elevados eran los impuestos y más complejas las reglamentaciones nacionales, más grande era la economía no estructurada expresada en porcentaje del PIB (*The Economist*, 2004).

109. En general, se pueden extraer las siguientes conclusiones de esos hallazgos: a) la economía no estructurada tiende a ser más grande donde la carga de los impuestos y los aportes a la seguridad social es comparativamente más pesada; lo mismo se aplica en los casos con niveles relativamente altos de actividad reglamentaria del Estado; y b) a mayor diferencia entre el costo total de la mano de obra y el salario deducidos los impuestos, mayor es el incentivo para trabajar en la economía no estructurada (Schneider, 2002).

110. No obstante, en algunos casos los empresarios del sector no estructurado deben pagar impuestos e incluso competir en desventaja con operadores más grandes del sector estructurado. Por ejemplo, cuando se aprueban reducciones impositivas para ayudar a las empresas, las grandes corporaciones de la economía estructurada pueden acogerse a ese beneficio: no así los empresarios del sector no estructurado. Algunas municipalidades tienen cobradores de impuestos para que los vendedores callejeros, estén o no inscritos ante la administración local, paguen tributos comerciales diarios. Los impuestos indirectos de las municipalidades también pueden revestir la forma de multas o sobornos, por lo que a veces a los gobiernos municipales les interesa que las empresas no estructuradas mantengan ese carácter (Chen, Jhabvala y Lund, 2002).

111. Aparte de las ventajas y desventajas competitivas asociadas a la recaudación de impuestos en la economía no estructurada, es preciso considerar sus repercusiones en los ingresos del Estado. A medida que aumenta el porcentaje que representa la economía no estructurada en la economía total, disminuyen inevitablemente los ingresos fiscales del Estado, lo que conlleva el deterioro de la cantidad y la calidad de los bienes y servicios públicos. Para compensar el declive de la recaudación impositiva, los gobiernos pueden o bien aumentar los impuestos a la economía estructurada, con lo cual se corre el riesgo de alentar a más empresas a pasar al sector no estructurado, o bien reducir la cobertura de los servicios públicos. En ambos casos se crean desequilibrios y aumenta el nivel de desigualdad, lo que perjudica muy seriamente y a largo plazo a la población vulnerable y desprotegida.

112. Paradójicamente, el derecho laboral también ha desempeñado un papel fundamental en el aumento del atractivo que ejerce para muchos la economía no estructurada. La razón o el propósito esencial del derecho laboral es moderar el desequilibrio inherente entre la mano de obra y el capital, equilibrando los intereses de ambos de modo tal que, al tiempo que se brinda seguridad a las familias trabajadoras, no se sofoque el dinamismo empresarial (Trebilcock, 2004). El problema es que el derecho laboral no ha seguido el ritmo de los cambios del mercado laboral ni ha respondido eficazmente a la globalización, y que las exigencias jurídicas y administrativas han elevado el nivel mínimo de entrada a la economía estructurada, colocándolo fuera del alcance de muchos (Organización Internacional del Trabajo, 2003). Los empleadores o empresarios que se enfrentan a obstáculos jurídicos excesivos para contratar personal o crear una empresa en la economía estructurada se inclinan entonces hacia la economía no estructurada. La reforma de las leyes laborales para que respondan mejor a las condiciones cambiantes puede contribuir a desacelerar la creciente tendencia hacia el empleo no estructurado y restablecer así un mejor equilibrio entre la mano de obra y el capital.

C. Razones del crecimiento de la economía no estructurada

113. Durante muchos años, los expertos en desarrollo mantuvieron que poner énfasis en el crecimiento económico promovería el desarrollo global, incluida una contracción natural de la economía no estructurada, y que, en última instancia, ello conduciría a reducir la pobreza. Sin embargo, en los últimos decenios, los países en desarrollo han sido testigos de la rápida expansión de la economía no estructurada, en lugar del declive sincrónico que supuestamente iba a acompañar el crecimiento económico y el desarrollo industrial. El análisis de las razones de esta expansión permite comprender el efecto que el crecimiento económico, la competitividad y las políticas de liberalización pueden tener en la desigualdad.

114. Como se dijo anteriormente, a pesar de las desventajas inherentes, la economía no estructurada presenta un atractivo fuerte y cada vez mayor. Si bien las razones de su expansión durante los últimos años son múltiples, los tres factores principales que explican su aumento en la mayor parte de los países son las modalidades de crecimiento económico, la reestructuración económica y la crisis económica, y la reestructuración de las cadenas de producción para responder a la competencia mundial (Carr y Chen, 2002).

115. **Modalidades de crecimiento económico.** En algunos países se ha registrado un crecimiento económico leve o nulo, mientras que en otros hubo un “crecimiento sin empleo” o un crecimiento por inversión de capital. Cuando no se crean suficientes puestos para todos los que buscan trabajo en el sector estructurado, algunos se ven obligados a conseguir empleo en la economía no estructurada. Con frecuencia el mercado laboral se ve afectado por cambios en los requisitos de cualificación. Por ejemplo, debido al crecimiento relativamente rápido del sector de la alta tecnología, en muchas economías se han creado más puestos altamente especializados que puestos que requieren escasa especialización, y las personas que no adquieren las cualificaciones necesarias para competir en ese nuevo mercado laboral se pueden encontrar con que su única opción es la economía no estructurada.

116. Un aspecto más positivo de las modalidades de crecimiento que contribuyen a la expansión de la economía no estructurada ha sido la proliferación de las empresas

pequeñas y las microempresas. Esas empresas, que con frecuencia operan en la economía no estructurada, son en muchos casos más dinámicas que sus equivalentes más grandes del sector estructurado, lo que las convierte en motores del crecimiento y la creación de empleos en algunas industrias, regiones y países.

117. **La reestructuración económica y la crisis económica.** Se ha demostrado que la economía no estructurada se expande durante períodos de ajuste o transición económica, como sucedió en los países de la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, y durante crisis económicas como las que atravesaron América Latina y el Asia sudoriental en el decenio de 1990. Durante los períodos de ajuste económico, los trabajadores afectados por recortes en la plantilla se vuelcan a la economía no estructurada para sobrevivir. Cuando se reduce el sector público y se cierran empresas públicas, particularmente en relación con programas de ajuste estructural, los trabajadores despedidos tienen ante sí pocas alternativas. Dado que los programas de protección social, como el seguro de desempleo y las pensiones, son insuficientes o inexistentes en muchos países, los trabajadores no pueden permitirse quedar totalmente desempleados. Muchos empiezan a trabajar en la economía no estructurada como medio de mantenerse a sí mismos y sus familias; de hecho, ésta se convierte en una suerte de red de seguridad. También se recurre a la economía no estructurada cuando es preciso complementar los ingresos familiares para contrarrestar la inflación o los recortes en los servicios públicos (Organización Internacional del Trabajo, 2002b). Incluso al inicio de la estabilización macroeconómica y el crecimiento económico posteriores al período de ajuste económico, la economía no estructurada tiende a mantenerse, o aun a seguir creciendo, especialmente si no existen instituciones o políticas adecuadas para frenar su expansión (Johnson, Kaufmann y Schleifler, 1997).

118. **La reestructuración de las cadenas de producción para responder a la competencia mundial.** Los cambios fundamentales introducidos para mejorar la competitividad mundial también han sido muy importantes para la expansión de la economía no estructurada. Las modalidades de comercio e inversión mundiales tienden a favorecer al capital, en particular las grandes empresas transnacionales que pueden trasladar fácilmente el capital y los productos a través de las fronteras, y suelen constituir una desventaja para la fuerza de trabajo, especialmente para los trabajadores con escasa especialización para los que puede ser difícil o imposible emigrar. Si bien se ha alentado la liberalización del comercio y el capital, poco se ha hecho para facilitar la libre circulación de mano de obra a través de las fronteras nacionales. De hecho, muchos países están tratando de reforzar sus fronteras y limitar la entrada de trabajadores migrantes. A consecuencia de lo anterior, el aumento de las diferencias de ingresos a causa de las cualificaciones se ha tornado un fenómeno mundial (Ocampo, 2002b).

119. En un esfuerzo por aumentar su competitividad mundial, los inversores trasladan la producción a países con costos más bajos de mano de obra y utilizan cada vez más acuerdos de empleo no convencionales, entre ellos la “especialización flexible”. Los acuerdos flexibles en general implican una erosión de las normas laborales, ya que los trabajadores no ganan el salario mínimo ni se les asegura continuidad, y rara vez reciben prestaciones. En muchos casos, esos acuerdos son únicamente de trabajo a destajo o trabajo eventual. El afán de reducir los costos ha impulsado la reestructuración radical de la producción y la distribución en muchos sectores clave, en favor de la tercerización o subcontratación a través de cadenas mundiales de productos. Esas cadenas se originan en grandes empresas que, en algunos casos, sólo se ocupan del diseño y la comercialización de sus productos y subcontratan a proveedores en países

con salarios bajos para que asuman todas las responsabilidades relativas a la manufactura y la producción. A su vez, esos proveedores contratan pequeñas unidades de producción informales que a su vez subcontratan a trabajadores aislados del sector no estructurado. Esos trabajadores que se encuentran al final de la cadena reciben normalmente salarios muy bajos, además, muchos de ellos, como los que trabajan para industrias desde sus casas, tienen que solventar los costos de producción distintos de los salarios. En muchos lugares la situación laboral es tan precaria que gran número de trabajadores de la economía no estructurada, en particular los pobres y vulnerables, se ven obligados a aceptar cualquier tipo de condición que se les ofrezca. Por ejemplo, en algunos segmentos de la industria del vestido, las empresas no conciertan contratos de trabajo seguros con los trabajadores, dándoles solamente la oportunidad de trabajar como subcontratistas en su domicilio (Chen, Jhabvala y Lund, 2002). En esos casos, no se trata únicamente de que las empresas de la economía estructurada no tengan *la capacidad* de absorber la mano de obra, sino que tampoco tienen *la voluntad* de hacerlo.

120. La globalización también favorece a las grandes empresas capaces de captar nuevos mercados rápida y fácilmente, en detrimento de las empresas pequeñas y las microempresas, a las que cuesta comprender y acceder a los mercados incipientes. El empleo por cuenta propia también se torna más precario ante la posibilidad de que el productor o comerciantes en cuestión pierda su segmento del mercado. Con la globalización, los trabajadores de escasa especialización y los pequeños productores pierden buena parte de su poder de negociación y se enfrentan a una competencia creciente, que los pone aún más en desventaja.

121. La globalización plantea tanto oportunidades como amenazas; sin embargo, para muchas personas que participan en la economía no estructurada es difícil aprovechar las oportunidades, ya que no tienen acceso a las prestaciones que normalmente reciben los que participan en la economía estructurada general, como el acceso a los préstamos y la información sobre precios, la calidad y las fuentes de los bienes, y los mercados y clientes potenciales (Chen, Jhabvala y Lund, 2002). Con frecuencia los trabajadores por cuenta propia (y las mujeres en general) no tienen acceso al crédito, la capacitación, la tecnología o la información sobre los mercados. Esas personas también se enfrentan a la competencia de los comerciantes que venden productos importados en el mercado local o de unidades estructuradas más grandes (en los mercados de exportación), y a veces tienen que dedicarse a otros sectores menos rentables de la economía no estructurada, probablemente al comercio minorista o al trabajo a destajo, ya sea en su domicilio o en una fábrica, con salarios bajos y malas condiciones laborales (Carr y Chen, 2002).

122. Otro factor que agrava aún más las dificultades es que la expansión sostenida de la economía no estructurada acaba por provocar una saturación del sector, lo que genera una mayor competencia interna. Ésta a su vez ejerce una presión que reduce las ganancias de este segmento de la economía, con lo cual es todavía más difícil ganarse la vida, más allá de cuánto se trabaje o a cuántos familiares se haga colaborar.

D. Vínculos entre la economía estructurada y la no estructurada

123. Si bien las economías estructurada y no estructurada corren por carriles separados, están interrelacionadas y se caracterizan por compartir numerosos e intrincados

vínculos. Poco a poco ha ido surgiendo una escala de relaciones de producción y empleo, con lo cual las economías estructurada y no estructurada se han tornado más interdependientes que diferenciadas. La cuestión es determinar si esos vínculos son inocuos, de explotación o mutuamente ventajosos (Carr y Chen, 2002). Una vez que se haya definido mejor esta relación, el reto es reforzar los vínculos positivos para garantizar la promoción del trabajo decente en ambas economías.

124. Se puede utilizar la experiencia de algunos importantes sectores de exportación (productores de prendas de vestir, artículos de cuero, productos textiles, calzado deportivo, alfombras y productos electrónicos) para ilustrar los vínculos entre la economía estructurada y la no estructurada. Un alto porcentaje de la mano de obra de esos sectores trabaja con arreglo a acuerdos informales; muchas de esas personas trabajan en zonas francas industriales, en talleres clandestinos o fuera de sus domicilios. Están vinculados con la economía estructurada a través de una cadena mundial de productos (una red que conecta los distintos procesos de trabajo, producción y distribución que contribuyen a la fabricación y la colocación de una determinada mercadería o producto). Hay dos tipos principales de cadenas mundiales de valor que comprenden toda la variedad de actividades necesarias para llevar el producto de la etapa de concepción a la de uso final y etapas subsiguientes. En las cadenas regidas por la demanda, como las de los sectores del calzado y el vestido, los minoristas son los que determinan la producción. En las cadenas regidas por la oferta, características de los sectores automotriz y de la electrónica, dirigen el proceso los grandes fabricantes. Cada eslabón de la cadena, desde la producción de insumos hasta la venta de los productos finales, está controlado por compradores o productores poderosos. Quienes se encuentran al final de la cadena, es decir, los trabajadores de la economía no estructurada que trabajan en su domicilio, son en general los que menos se benefician de esta situación (Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing, 2004a).

125. La mayor generalización del sistema de control y gestión del inventario justo a tiempo, o venta minorista racionalizada (lean retailing), caracterizada por la ausencia de grandes cantidades de existencias disponibles o pedidas ha transformado la producción y la distribución mundiales. Por ejemplo, en la industria del vestido, el ciclo de la oferta es corto y sólo se puede conseguir un plazo competitivo entre el pedido y la entrega si los subcontratistas que proveen los productos están situados relativamente cerca de los principales mercados de Europa y América del Norte. En respuesta a esas demandas del mercado, ha aumentado el trabajo en el domicilio en los países cercanos a esos mercados, lo que precipitó el declive de la industria del vestido a gran escala en Asia. A medida que aumenta la dispersión y la volatilidad de la industria, quienes trabajan en su domicilio cada vez tienen menos probabilidades de cobrar lo que se les adeuda o de recibir notificaciones cuando se vencen sus contratos, lo cual exacerba la desigualdad económica que experimentan. El resultado acumulativo de esas tendencias es que la economía no estructurada, a pesar de ser considerada incompatible con el crecimiento económico y la industrialización, se ha expandido considerablemente en los países tanto desarrollados como en desarrollo (Carr y Chen, 2002).

126. Como se mencionó anteriormente, las presiones competitivas cada vez mayores que acompañan la globalización han obligado a las empresas y los empleadores a buscar acuerdos de trabajo más flexibles con el fin de reducir los costos. En consecuencia, ha aumentado la subcontratación; dentro de ésta una opción especialmente atractiva es el trabajo en el domicilio. La proliferación de la tecnología de la información, en

particular de la Internet, también ha facilitado la tendencia hacia el trabajo en el domicilio, ya que un número mayor de trabajadores administrativos, técnicos y profesionales puede trabajar en sus hogares en lugar de hacerlo en un lugar de trabajo. Este cambio permite que los empleadores economícen en alquiler, servicios públicos y otros costos relativos al mantenimiento del lugar de trabajo.

127. El empleo por cuenta propia en el domicilio también ha aumentado, en gran parte en respuesta a la contracción de la economía estructurada, ya que muchas personas no tienen más remedio que buscar trabajo por su cuenta en el sector no estructurado. Aunque hay quienes encuentran ventajas en el trabajo en el domicilio, ese tipo de trabajo presenta algunas desventajas evidentes; sobre todo, es frecuente que esos individuos queden fuera del circuito de información, carezcan de acceso a los mercados financieros y no tengan capacidad para competir en los mercados de productos.

128. Algunos de los trabajos en el domicilio más frecuentes son el armado de cigarrillos; el bordado de prendas; la prestación de servicios de lavandería y guardería; el ensamblado de enchufes o componentes electrónicos; el ingreso, el procesamiento y el análisis de datos; y la prestación de servicios profesionales o técnicos a individuos o empresas (Organización Internacional del Trabajo, 2002b). En esta categoría no se incluyen las labores no remuneradas en el propio hogar ni el servicio doméstico remunerado. Los salarios y las condiciones de trabajo pueden variar drásticamente entre estos trabajadores según el tipo de actividad que realicen y las características de la economía no estructurada en cada país.

129. En general, los trabajadores en el domicilio peor remunerados y en situación económica más desfavorecida son los que trabajan para industrias y producen, en general a destajo, prendas de vestir para empresas. Su número es significativo y va en aumento; quienes trabajan para una industria en su domicilio actualmente representan entre el 30% y el 60% de la fuerza de trabajo en las industrias del vestido, el calzado y los textiles (Chen, Sebstad y O'Connell, 1999). Un escollo que impide mejorar los salarios y las condiciones de trabajo de estos trabajadores es la dificultad para determinar si el empleador es el intermediario que hace directamente el pedido, el proveedor que contrata al intermediario, el fabricante que recibe los productos del proveedor, o el minorista que vende el producto terminado. Sin una definición clara de quién es el empleador, tampoco queda claro quién es el responsable de proteger los derechos y las prestaciones de esos trabajadores.

130. Las relaciones entre las economías estructurada y no estructurada también pueden afectar el aumento de la productividad. Al intensificarse las presiones en la economía estructurada, más empresas encuentran incentivos para pasar a la economía no estructurada o sumergida. Las empresas de la economía sumergida suelen ser pequeñas, lo que les permite no ser detectadas por las autoridades impositivas, y prefieren continuar así para seguir evitando el pago de impuestos. No obstante, permanecer en la economía no estructurada tiene un precio; esas empresas intencionalmente pequeñas suelen ser menos eficaces, lo que atenta contra el aumento de la productividad y, en última instancia, contra el crecimiento económico global del país. No obstante, los sectores con gran densidad de mano de obra, como el sector minorista, son propensos a la fragmentación y la ineficacia ya que los operadores informales consideran que todo aumento de productividad que pudiere derivarse de un aumento de escala podría verse contrarrestado por las mayores obligaciones impositivas que implica la economía estructurada. Un estudio reciente sugiere que

ampliando la base impositiva, reduciendo las tasas impositivas y mejorando el cumplimiento de las normas se podría atraer a más empresas a la economía estructurada, con lo cual aumentarían indirectamente las tasas de productividad (Farrell, 2004).

131. Algunos han argumentado que la creación de empleo puede de hecho entorpecer el aumento de la productividad. Si los trabajos que se crean no son decentes y productivos ni proporcionan ingresos suficientes, no repercutirán favorablemente en la demanda (Organización Internacional del Trabajo, 2005c). Para que el crecimiento económico de un país sea sostenible debe haber un mercado interno para los bienes y servicios que se producen. Si en el país no hay suficientes personas con suficientes ingresos para comprar los bienes y servicios de producción local, el crecimiento económico está condenado a estancarse. Esto corrobora la afirmación de que el trabajo decente y el aumento de la productividad deben acompañar el crecimiento del PIB; en esas condiciones, el crecimiento económico puede conducir a la reducción de la pobreza.

E. Conclusión

132. La mayor parte de los trabajadores y muchos de los empleadores de la economía no estructurada coinciden en que los aspectos negativos de participar en ella (falta de reconocimiento, inscripción, normativa o protección con arreglo a las leyes laborales o falta de cobertura de los planes de seguridad social) superan ampliamente cualquier ventaja que parezca ofrecer. Los “déficit de trabajo decente” a los que se refiere la OIT son más pronunciados en la economía no estructurada que en cualquier otro sector. El trabajo en la economía no estructurada a menudo implica condiciones de trabajo inseguras e insalubres, largas horas de trabajo con una remuneración insuficiente e irregular, bajos niveles de especialización y productividad, y una falta general de acceso a la información, los mercados, los servicios financieros, la capacitación y la tecnología (Organización Internacional del Trabajo, 2002a).

133. Otro importante factor que perpetúa la desigualdad es que con frecuencia las personas que forman parte de la economía no estructurada no tienen derechos de propiedad seguros, lo que restringe o bloquea su acceso al capital y el crédito, limitando por ende la capacidad de expansión y crecimiento de sus empresas. Los trabajadores y empleadores del sector no estructurado también suelen tener dificultades para acceder al sistema judicial a fin de hacer valer los contratos, lo cual los deja sin medios para obtener resarcimiento, y esto los vuelve más vulnerables al hostigamiento, la explotación, el maltrato, la corrupción y el soborno. Se necesita un marco jurídico y judicial coherente para que se garanticen y respeten los derechos de propiedad con el fin de que los activos puedan convertirse en capital productivo.

134. Si bien habría que tratar de abordar los aspectos negativos del trabajo no estructurado, o reducir los déficit de trabajo decente, es importante que no se destruya la capacidad de la economía no estructurada para proporcionar medios de vida o desarrollar el potencial empresarial. En lugar de considerar que todo el trabajo informal es negativo, es útil situarlo en alguna parte del “espectro del trabajo decente”. En uno de los extremos del espectro están los empleos de supervivencia, sin protección ni regulación, y en el otro están los empleos decentes, protegidos y regulados. En última instancia, el objetivo es mejorar los vínculos entre las economías no estructurada y la estructurada y garantizar el trabajo decente en todo el espectro (es decir, que los trabajadores tengan derechos, protección y opinión) y no necesariamente insistir

en estructurar lo no estructurado. Lo ideal sería que hubiera un movimiento ascendente a lo largo del espectro, de modo tal que no solamente aumentara la cantidad de empleo, sino también su calidad (Trebilcock, 2004). Los esfuerzos para reducir los déficit de trabajo decente en la economía no estructurada y asegurar el empoderamiento y la protección de las personas contribuirán simultáneamente a reducir la pobreza.

135. Tradicionalmente, ha sido difícil para los trabajadores y empleadores de la economía no estructurada participar en grandes organizaciones de trabajadores y empleadores y, por ende, hacer uso de sus servicios, lo cual los ha dejado con pocas esperanzas de que sus derechos laborales sean reconocidos o respetados. Las mujeres y los jóvenes, que son la mayoría de los trabajadores de la economía no estructurada, son particularmente vulnerables, ya que no suelen tener opinión ni representación; lo mismo ocurre con quienes trabajan en su domicilio que, aislados de otros trabajadores, suelen tener poco poder de negociación con sus empleadores u otros trabajadores. Sin embargo, hay indicios de progreso. Entre los importantes participantes de un movimiento internacional en expansión para apoyar a esos trabajadores de la economía no estructurada figuran los siguientes grupos: Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing, 2004c), red de investigación y análisis de políticas sobre la mujer en la economía no estructurada; StreetNet, alianza internacional de vendedores callejeros; y HomeNet, alianza mundial de trabajadores en su domicilio. La creación de esos y otros grupos similares es una forma positiva de dar representación y opinión a los trabajadores excluidos y a menudo explotados.

136. En el informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización se subraya la importancia de promover el trabajo decente en el vasto sector de la economía no estructurada, poniendo énfasis en que es una parte esencial de la enorme labor encaminada a alcanzar una globalización más inclusiva. Para lograrlo, se sugiere asegurar que los derechos de los trabajadores, incluidos los derechos de propiedad, estén claramente establecidos y se respeten sistemáticamente, y aumentar la productividad de los productores del sector no estructurado y su acceso a los mercados (Organización Internacional del Trabajo, 2004). Se pueden lograr grandes avances para resolver el dilema de la desigualdad si se toman medidas para que la economía no estructurada forme parte integral de una economía dinámica y en expansión que ofrezca empleos, ingresos y protección decentes, así como oportunidades comerciales justas y competitivas dentro del sistema internacional.

Notas

¹ Para obtener diversas definiciones de economía no estructurada, véanse: Organización Internacional del Trabajo (OIT), “Informe de la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo” (Ginebra, 1993); OIT, “Conclusiones sobre el trabajo decente y la economía informal”, aprobadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 90ª reunión, Ginebra, 3 a 20 de junio 2002 (véase *Actas Provisionales de la Conferencia Internacional del Trabajo*, No. 25, párr. 3); y Friedrich Schneider, “Size and measurement of the informal economy in 110 countries around the world”, Documento de trabajo del Banco Mundial (Washington, D.C., julio de 2002), pág. 3, en referencia a las definiciones utilizadas por Feige (1989, 1994), Schneider (1994) y Frey y Pommerehne (1984).

² Con exclusión de Sudáfrica.

III. Tendencias y modalidades de la desigualdad

137. La cuestión de la desigualdad económica existente en el mundo y las fuerzas económicas subyacentes que contribuyen a su evolución es uno de los aspectos más controvertidos del discurso económico de los últimos años. Hasta hace poco tiempo, los indicadores económicos dominaban gran parte del debate sobre la desigualdad mundial, lo cual refleja la prioridad asignada a las políticas que promueven el crecimiento económico como panacea para solucionar los problemas del desarrollo. Sin embargo, en la actualidad se presta más atención a los indicadores no económicos de la desigualdad. De manera similar al cambio que se ha producido en el debate sobre la pobreza, el relativo a la desigualdad ha empezado a reflejar una conceptualización más amplia del tema, que no se centra exclusivamente en indicadores económicos mensurables.

138. Es posible que, a medida que se reconocen más ampliamente los aspectos no económicos de la desigualdad, las diferencias que inevitablemente se establecerán entre la desigualdad económica y la no económica generen una falsa dicotomía entre fenómenos que están relacionados muy estrechamente. La desigualdad es compleja y multidimensional, y se manifiesta de diversas formas en las comunidades, los países y el mundo. Las personas, los grupos y los países que carecen de oportunidades en un nivel tampoco suelen tenerlas en los demás. Por ejemplo, en sociedades donde el grado de desigualdad de los ingresos es alto, quienes controlan los recursos tienden a controlar también el sistema político, y quienes no tienen acceso a ninguna de las dos cosas quedan desatendidos. Asimismo, el mercado mundial funciona de modo tal que beneficia a los países más ricos; los países pobres tienen menos posibilidades de beneficiarse de la globalización y son más vulnerables a sus riesgos y fracasos (Birdsall, 2002).

139. Esta interdependencia es uno de los aspectos de la relación estructural compleja entre la desigualdad económica y la no económica dentro de los países y entre ellos; es imposible considerar por separado las múltiples y variadas relaciones que existen entre ambos tipos de desigualdad, lo cual dificulta los esfuerzos por hallar soluciones. Un rasgo fundamental de la relación estructural entre la desigualdad económica y la no económica es que ambas suelen caracterizarse por la falta de igualdad ante la ley y en lo referente a oportunidades y condiciones, cuestiones que se pusieron de relieve en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social.

140. En el presente capítulo se describe el alcance de determinados aspectos de la desigualdad económica y no económica en los niveles nacional y mundial, y se resumen las tendencias y las modalidades que siguen. Comienza con un examen de las tendencias de la desigualdad económica, medida en relación con la distribución de los ingresos, la pobreza en términos monetarios y el empleo. Más adelante se resumen las diversas tendencias asociadas a determinados aspectos no económicos de la desigualdad, incluida la salud, la mortalidad, la malnutrición y la educación.

141. Es importante señalar desde el principio que, si bien existen pruebas considerables sobre las tendencias de la desigualdad en los niveles nacional e internacional, la información sigue siendo incompleta. Esto es particularmente cierto en el caso de los países en desarrollo y en relación con los aspectos económicos y no económicos de la desigualdad. Toda interpretación de los niveles y las tendencias presentados en las secciones siguientes (especialmente las tendencias a corto plazo) debe tener en cuenta estas limitaciones de la información.

A. Aspectos económicos de la desigualdad

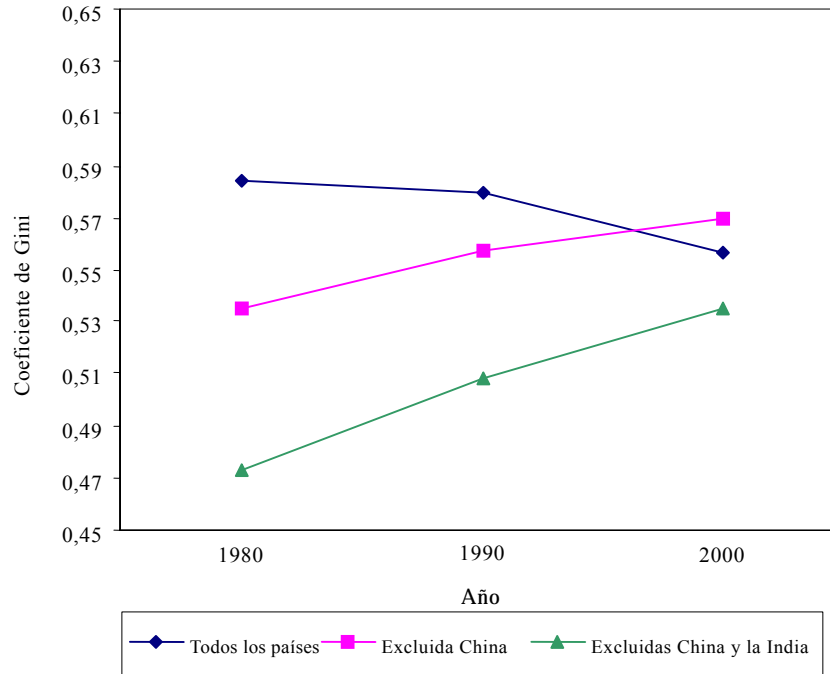
1. Desigualdad de ingresos entre países

142. Los análisis recientes de las modalidades de la desigualdad mundial indican que la desigualdad de ingresos y de consumo entre los países se ha mantenido relativamente estable a lo largo de los últimos 50 años (Berry y Serieux, 2002). Sin embargo, en términos generales, las mediciones del crecimiento económico señalan que los ingresos mundiales vienen aumentando desde el decenio de 1980. Esta tendencia general ha respondido, principalmente, al crecimiento sostenido y rápido de la economía de China y al crecimiento económico continuo, aunque más moderado, de la India; ambos países han desempeñado una función fundamental en la expansión de la economía mundial registrada en los últimos 20 años. Mientras que estas y otras economías de Asia han crecido con cierta rapidez, los niveles de crecimiento de América del Norte y Europa occidental sólo han sido moderados. Tras la ralentización que se produjo en el decenio de 1980 y la recesión de principios del decenio de 1990, la economía de Europa oriental volvió a crecer a mediados de los años noventa. La mayoría de los países de América Central, América del Sur y el Oriente Medio experimentaron un crecimiento económico negativo en el decenio de 1980 y las tasas de crecimiento del África subsahariana se mantuvieron negativas durante la mayor parte de los decenios de 1980 y 1990 (Berry y Serieux, 2002).

143. Aunque la cuestión sigue siendo objeto de un debate considerable, es probable que en los últimos dos decenios haya habido una mejora moderada en la distribución mundial de los ingresos (Berry y Serieux, 2004; Sala-i-Martin, 2002). Sin embargo, la imagen que surge tras realizar un análisis más profundo no es tan positiva. En primer lugar, la mayor parte de las mejoras en la distribución mundial de los ingresos se puede explicar por el rápido crecimiento económico de China y, en menor medida, de la India (véase el gráfico III.1), y buena parte del cambio refleja las mejoras obtenidas por los segmentos más pobres de la sociedad a expensas de los grupos de ingresos medios de esos dos países. En segundo lugar, la parte de los ingresos mundiales que corresponde al 10 % más rico de la población ha aumentado del 51,6% al 53,4 % del total (Bourguignon y Morrison, 2002). En tercer lugar, si no se tiene en cuenta a China ni a la India en el análisis, la información disponible muestra un incremento de la desigualdad de los ingresos debido a los efectos combinados del aumento de la disparidad de los ingresos dentro de los países y el efecto distributivo adverso del aceleramiento del crecimiento de la población en los países más pobres. En cuarto lugar, la diferencia de ingresos entre los países más ricos y los más pobres ha aumentado en los últimos decenios, como se observa en el gráfico III.2 (Berry y Serieux, 2002).

Gráfico III.1
Evolución de la desigualdad de ingresos entre países

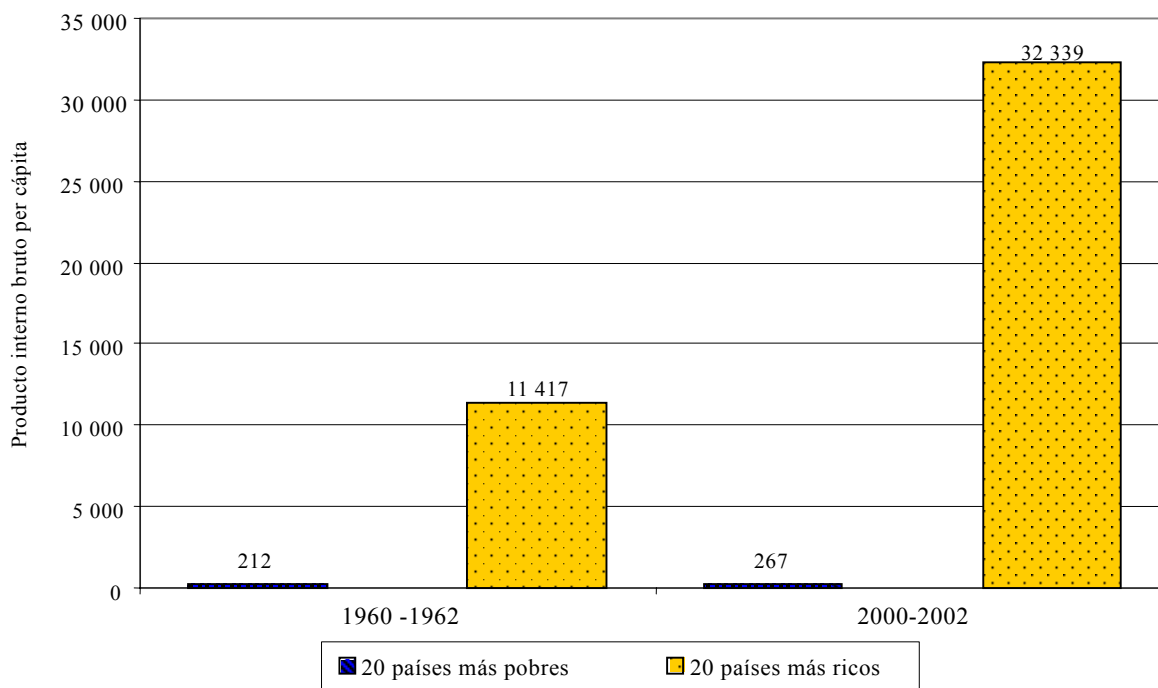
(Valores del coeficiente de Gini)



Fuente: A. Berry J. Serieux, "Riding the elephants: the evolution of world economic growth and income distribution at the end of the 20th century" (sin publicar).

Gráfico III.2
**Producto interno bruto per cápita de los países más pobres y los más ricos,
 1960-1962 y 2000-2002**

(En dólares constantes de los Estados Unidos de 1995, promedios aritméticos)



Fuente: Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, *Por una globalización justa: crear oportunidades para todos* (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, febrero de 2004).

144. En el cuadro III.1 se muestran las desigualdades en la distribución de los ingresos entre las distintas regiones del mundo y se presentan los ingresos per cápita de cada región como porcentaje de los ingresos per cápita de los países ricos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) considerados en conjunto, así como los cambios en estas proporciones a lo largo de los últimos 20 años. Al observar las cifras se comprueba que los ingresos per cápita de todas las regiones en desarrollo, a excepción de Asia meridional y oriental y el Pacífico, han disminuido en relación con los de los países de ingresos altos de la OCDE.

Cuadro III.1
**Ingreso per cápita de las regiones como parte del ingreso medio per cápita
 de los países de ingresos altos de la OCDE^a**

(Porcentaje)

Región	1980	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001
África subsahariana	3,3	3,1	2,5	2,1	2,0	1,9
Asia meridional	1,2	1,3	1,3	1,4	1,5	1,6
Oriente Medio y norte de África	9,7	9,0	7,3	7,1	6,8	6,7
América Latina y el Caribe	18,0	16,0	14,2	13,5	13,3	12,8
Asia oriental y el Pacífico	1,5	1,7	1,9	2,5	3,1	3,3
Países de ingresos altos	97,7	97,6	97,6	97,9	97,9	97,8
Países de ingresos altos que no forman parte de la OCDE	45,3	45,3	48,2	56,1	60,2	59,2
Países de ingresos altos de la OCDE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Alemayehu Geda, "Openness, inequality and poverty in Africa: exploring the role of global interdependence", ponencia presentada en el seminario sobre estudios regionales del Foro Internacional para el Desarrollo Social, celebrado en Nueva York los días 17 y 18 de junio de 2004.

^a En dólares constantes de los Estados Unidos.

145. Los niveles de ingresos per cápita en el África subsahariana, el Oriente Medio y norte de África, y América Latina y el Caribe han estado disminuyendo en forma constante en relación con los ingresos medios per cápita en los países más ricos de la OCDE. De 1980 a 2001, estos niveles disminuyeron del 3,3% al 1,9% en el África subsahariana, del 9,7% al 6,7% en el Oriente Medio y el norte de África, y del 18% al 12,8% en América Latina y el Caribe. La disminución de las proporciones no indica que los ingresos per cápita en las regiones en desarrollo hayan disminuido en términos absolutos, sino que los ingresos per cápita han crecido con más rapidez en las regiones más ricas que en las más pobres, lo cual ha incrementado la desigualdad.

146. De hecho, la diferencia de ingresos entre los países ricos de la OCDE y el grupo correspondiente de países que no forman parte de la OCDE¹ se redujo en el período que abarca el presente informe; de 1980 a 2001, los ingresos per cápita de estos últimos en relación con los primeros aumentó del 45,3% al 59,2%. El aumento registrado en Asia en relación con los países de ingresos altos de la OCDE sólo fue moderado, ya que las proporciones aumentaron del 1,2% al 1,6% en Asia meridional y de 1,5% al 3,3% en Asia oriental y el Pacífico.

2. Desigualdad de ingresos dentro de los países

147. Algunos estudios sostienen que dentro de cada uno de los países la distribución de los ingresos o los niveles de desigualdad en cuanto a ingresos han cambiado muy poco o nada en varios decenios (Gustaffson y Johansson, 1999; Melchior, Telle y Wiig, 2000). Al analizar la información suministrada en la base de datos sobre la desigualdad de ingresos en el mundo se observa que en la mayoría de las economías desarrolladas, en desarrollo y de planificación centralizada la desigualdad de ingresos

dentro de los países disminuyó en los decenios de 1950, 1960 y 1970². Sin embargo, esta disminución empezó a ralentizarse o estabilizarse en los años ochenta y en muchos países la desigualdad de ingresos está aumentando nuevamente (Cornia, 2004). Se ha llegado a conclusiones similares utilizando conjuntos diferentes de información, según la cual en los últimos 20 años se ha producido un aumento significativo de la desigualdad de ingresos dentro de los países (Atkinson, 2003; Harrison y Blustone, 1988).

148. Un análisis de las cifras que figuran en la base de datos mundial sobre la desigualdad de ingresos pone de manifiesto que, desde el decenio de 1950 hasta el de 1990, la desigualdad de ingresos dentro de los países aumentó en 48 de los 73 países sobre los que se dispone de suficiente información fidedigna (véase el cuadro III.2). Estos 48 países, tomados en conjunto, representan el 59% de la población total de los países analizados. A principios del decenio de 1980, los coeficientes de Gini³ de 29 de los 73 países eran superiores a 0,35-0,40, límite por encima del cual se pueden ver afectados de manera perceptible el crecimiento y la mitigación de la pobreza; para mediados o fines del decenio de 1990, el número de países donde la desigualdad de ingresos era tan alta había aumentado a 48. Esa desigualdad dentro de los países se mantuvo relativamente constante en 16 de los países examinados, aunque la información indica que en los últimos años la situación ha empeorado en tres de ellos. En sólo nueve de los países analizados se registró una disminución de la desigualdad de ingresos entre los decenios de 1950 y 1990: Alemania, Bahamas, Filipinas, Francia, Honduras, Jamaica, Malasia, República de Corea y Túnez (Cornia, Addison y Kiiski, 2004).

Cuadro III.2

Distribución de los países en relación con las tendencias de los coeficientes de Gini sobre la distribución de los ingresos entre la década de 1950 y la de 1990

(Muestra de 73 países desarrollados, en desarrollo y en transición)

<i>Tendencias de los coeficientes de Gini</i>	<i>Número de países del grupo</i>	<i>Porcentaje que corresponde a los países tomados como muestra en:</i>			
		<i>Población total de los países tomados como muestra</i>	<i>Población mundial</i>	<i>PIB-PPA^a de los países tomados como muestra</i>	<i>PIB-PPA mundial^a</i>
En aumento	48	59	47	78	71
Crecimiento constante/crecimiento – estabilización	19	4	3	5	5
En forma de U	29	55	44	73	66
En disminución	9	5	4	9	8
Disminución constante	6	3	3	7	7
En forma de U invertida	3	2	1	2	1
No hay tendencia	16	36	29	13	12
No se incluyó en la muestra	-	-	20	-	9
Total	73	100	100	100	100

Fuente: G. A. Cornia, T. Addison y S. Kiiski, "Income distribution changes and their impact in the post-Second World War period", en *Inequality, Growth and Poverty in the Era of Liberalization and Globalization*, A. G. Cornia, ed. (Oxford, Oxford University Press/Universidad de las Naciones Unidas, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo, 2004).

^a Producto interno bruto – paridad del poder adquisitivo.

149. La desigualdad ha aumentado dentro de muchos países en desarrollo y de un número sorprendentemente elevado de países industrializados. Aunque la información sobre diversos países no es completamente comparable, un estudio de la evolución de la desigualdad de ingresos en nueve países de la OCDE demuestra en general que ha habido un cambio significativo en la distribución de los ingresos en todos los países analizados, con la posible excepción del Canadá. En algunos países y grupos de países, como Finlandia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, en los últimos 30 años el coeficiente de Gini ha aumentado en más de 10 puntos. Las pruebas empíricas del estudio indican que los cambios tecnológicos y el proceso de globalización han influido en estas cifras, aunque en el análisis se reconoce que la distribución de los ingresos es un fenómeno muy complejo y no hay una explicación única para todos los países (Atkinson, 2003).

150. La desigualdad ha aumentado en todos los países de Europa y la ex Unión Soviética que solían tener economías de planificación centralizada. Entre los países en transición de Europa central, la concentración de los ingresos aumentó moderadamente a lo largo del decenio de 1990, probablemente debido al mantenimiento del sistema del estado del bienestar (Milanovic, 1998). En los países de la ex Unión Soviética y Europa sudoriental, la desigualdad de ingresos se incrementó un promedio de entre 10 y 20 puntos del coeficiente de Gini y el número de personas que vivían en la pobreza aumentó de 14 millones a 147 millones entre 1989 y 1996 (Cornia y Kiiski, 2001). El brusco desmantelamiento del sistema de bienestar social a cargo del Estado que se produjo tras la desaparición de los regímenes comunistas en esos países fue un factor importante en este súbito aumento.

151. Varios países de Asia meridional y oriental que en otro tiempo pudieron crecer con equidad también han experimentado un súbito aumento de la desigualdad de ingresos en los últimos años. El coeficiente de Gini empezó a subir en algunos de estos países a fines del decenio de 1980; sin embargo, en los años noventa la creciente desigualdad se transformó en un rasgo común en la mayoría de ellos. En algunos casos, el aumento de la desigualdad de ingresos parece estar estrechamente relacionado con una ampliación de la brecha entre los ingresos de las zonas urbanas y los de las rurales (Cornia, Addison y Kiiski, 2004).

152. Históricamente, los mayores niveles de desigualdad de ingresos se han registrado en África y América Latina, y la situación se deterioró aún más en los decenios de 1980 y 1990. Un análisis realizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) demuestra que, salvo escasas excepciones, entre el decenio de 1950 y principios del decenio de 1970 los coeficientes de Gini de los países de la región eran de entre 0,45 y 0,55, con lo que se situaban entre los más altos del mundo (Sainz, 2004). En el decenio de 1970, la desigualdad de ingresos disminuyó moderadamente en toda la región, pero una serie de convulsiones externas y las crisis de la deuda que se produjo en los años ochenta afectaron a la distribución de los ingresos y los niveles de desigualdad volvieron a aumentar en la mayoría de los países (Altimir, 1996). Los que habían gozado de una distribución de los ingresos más equitativa fueron los más profundamente afectados por estos acontecimientos. En el decenio de 1990, las tendencias en la distribución de los ingresos se deterioraron aún más, como indican los coeficientes de Gini de la mayoría de los países⁴.

153. Una de las características que distinguen las modalidades de desigualdad dentro de los países de América Latina de las de otras regiones es la parte del total de los ingresos que corresponde al 10% más rico de los hogares. En el decenio de 1990,

estos hogares más acaudalados representaban una porción superior al 30% del total de ingresos y, en algunos casos, alcanzaban el 35% o incluso el 45%. En cambio, al 40% más pobre de los hogares de América Latina correspondía sólo entre el 9% y el 15% del total de ingresos. Para fines de los años noventa, la parte relativa del total de ingresos correspondiente al 10% más acaudalado de la población había aumentado en ocho países, había disminuido ligeramente en cinco y se había mantenido estable en uno.

154. La diferencia de ingresos más grande se da en el Brasil, donde los ingresos per cápita del 10% más acomodado de la población son 32 veces mayores que los del 40% más pobre. Los niveles de desigualdad de ingresos más bajos de la región se encuentran en el Uruguay y Costa Rica, donde los niveles de ingresos per cápita del 10% más acaudalado son 8,8 y 12,6 veces mayores que los del 40% más pobre. Aunque no se dispone de cifras comparables respecto del resto de la región, otros indicadores ponen de manifiesto que Cuba probablemente haya mantenido una distribución de los ingresos menos regresiva que los demás países, a pesar del grave deterioro de su economía que se registró en la primera mitad del decenio de 1990 (Sainz, 2004).

155. Las limitadas estadísticas sobre el África subsahariana indican que los niveles de desigualdad de ingresos se han mantenido altos desde los años setenta. La desigualdad en las zonas rurales ha aumentado en los países donde hay una gran concentración de la tierra o que dependen mucho de la exportación de un solo producto, pero se ha mantenido constante en países como Mozambique y Uganda, donde la agricultura en pequeña escala es común (Bigsten, 2000).

156. En muchos países, especialmente en desarrollo, el aumento de la desigualdad de ingresos en el nivel nacional está estrechamente vinculado a los aumentos de la desigualdad entre las zonas rurales y urbanas y en el nivel regional. Según un análisis de la información sobre varios países asiáticos, en el decenio de 1990 creció rápidamente la brecha entre las zonas rurales y urbanas en China, la India y Tailandia en la década de 1990. En el caso de China, la mitad del incremento total de la desigualdad de ingresos desde 1985 puede atribuirse a diferencias en la distribución de los ingresos entre las diversas regiones del país. Se han observado tendencias similares en Tailandia y, más recientemente, en la India (Cornia y Kiiski, 2001). A la inversa, la información de América Latina indica que la diferencia de ingresos entre las zonas rurales y urbanas ha ido disminuyendo.

3. Pobreza

157. Como consecuencia de las tendencias negativas en la distribución de los ingresos, en muchas partes del mundo gradualmente la pobreza en términos monetarios se ha incrementado. La pobreza y las estrategias para reducirla han adquirido una prominencia cada vez mayor en el discurso relativo al desarrollo, a medida que la gravedad del problema se ha hecho más evidente. Desde la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, los gobiernos han intensificado sus medidas contra la pobreza mediante el establecimiento de objetivos nacionales de reducción de la pobreza y la formulación y ejecución de planes y estrategias para erradicarla. Los programas de lucha contra la pobreza no se han centrado sólo en cuestiones monetarias sino también en mejorar el acceso a servicios sociales básicos, como los de salud y educación, especialmente de los grupos vulnerables; promover las oportunidades de empleo; brindar protección social; y aplicar medidas para enfrentar los efectos negativos de las crisis financieras.

158. En el nivel mundial, a lo largo de los últimos 20 años, se han logrado avances considerables en la reducción de la pobreza, en gran medida como resultado de programas y políticas que se centraban más en combatirla. En el cuadro III.3 se observa que la proporción de la población mundial que vive en la pobreza extrema o absoluta (que sobrevive con menos de 1 dólar al día) disminuyó considerablemente entre 1981 y 2001: del 40% al 21%. En el nivel regional, sólo en Asia oriental y el Pacífico, el Oriente Medio y el norte de África se registraron grandes reducciones en este período.

Cuadro III.3

Tasas de pobreza en el mundo, las principales regiones, China y la India

Región/país	Tasa de pobreza (porcentaje que vive con menos de 1 dólar al día)							
	1981	1984	1987	1990	1993	1996	1999	2001
Mundo	40	33	28	28	26	23	22	21
África subsahariana	42	46	47	45	44	46	46	47
América Latina y el Caribe	10	12	11	11	11	11	11	10
Asia meridional	52	47	45	41	40	37	32	31
Asia oriental y el Pacífico	58	39	28	30	25	17	16	15
Europa y Asia central	1	1	0	1	4	4	6	4
Oriente Medio y norte de África	5	4	3	2	2	2	3	2
China	64	41	29	33	28	17	18	17
India	54	50	46	42	42	42	35	35

Región/país	Tasa de pobreza (porcentaje que vive con menos de 2 dólares al día)							
	1981	1984	1987	1990	1993	1996	1999	2001
Mundo	67	64	60	61	60	56	54	53
África subsahariana	73	76	76	75	75	75	76	77
América Latina y el Caribe	27	30	28	28	30	24	25	25
Asia meridional	89	87	87	86	85	82	78	77
Asia oriental y el Pacífico	85	77	68	70	65	53	50	47
Europa y Asia central	5	4	3	5	17	21	24	20
Oriente Medio y norte de África	29	25	24	21	20	22	24	23
China	88	79	67	73	68	53	50	47
India	90	88	87	86	86	85	81	80

Región/país	Número de personas que viven con menos de 2 dólares al día (en millones)							
	1981	1984	1987	1990	1993	1996	1999	2001
Mundo	2 450	2 480	2 478	2 654	2 764	2 674	2 739	2 735
África subsahariana	288	326	355	382	410	447	489	516
América Latina y el Caribe	99	119	115	125	136	117	127	128
Asia meridional	821	859	911	958	1 005	1 029	1 039	1 064
Asia oriental y el Pacífico	1 170	1 109	1 028	1 116	1 079	922	900	864
Europa y Asia central	20	18	15	23	81	98	113	93
Oriente Medio y norte de África	52	50	53	51	52	61	70	70
China	876	814	731	825	803	650	627	594
India	630	662	697	731	770	807	805	826

Fuente: World Bank Poverty Monitor (<http://www.worldbank.org/research/povmonitor>; se consultó el 7 de febrero de 2005).

159. Las estadísticas generales sobre la reducción de la pobreza encubren grandes diferencias nacionales y regionales, así como el ritmo desigual del progreso. Los avances logrados en China y la India contribuyeron sustancialmente al panorama positivo que se observa en el nivel mundial. Como estos dos países representan el 38 % de la población del mundo, la rápida expansión de sus economías ha generado una reducción significativa del número de personas que viven en la pobreza absoluta en todo el planeta; entre 1990 y 2000, esta cifra disminuyó de 1.200 millones a 1.100 millones (Organización Internacional del Trabajo, 2004). Sólo en China, la proporción de personas que viven con menos de 2 dólares al día disminuyó del 88% al 47% entre 1981 y 2001, y el número de personas que viven con menos de 1 dólar al día se redujo de 634 millones a 212 millones. En la India, la proporción de personas que viven con menos de 2 dólares al día disminuyó del 90% al 80%, y el número de personas que viven en la pobreza extrema disminuyó ligeramente, de 382 millones a 359 millones.

160. A pesar de las mejoras registradas en China y la India, en 2001 más de 1.100 millones de personas intentaban sobrevivir con menos de 1 dólar al día en todo el mundo. La pobreza es más dominante y persistente en determinadas regiones. En el África subsahariana, por ejemplo, el número de pobres aumentó en casi 90 millones en poco más de 10 años (de 1990 a 2001). Incluso en regiones que han logrado avances significativos, como Asia meridional y oriental, las tasas de reducción de la pobreza han sido, en el mejor de los casos, desparejas.

161. En Europa y Asia central, la cantidad total de personas que viven con menos de 1 dólar al día aumentó en más de 14 millones de 1981 a 2001. La incidencia de la pobreza en estas regiones se incrementó abruptamente en el decenio de 1990, pero, para 2001, la tendencia al alza se había ralentizado. El aumento de la pobreza en Europa oriental y la Comunidad de Estados Independientes (CEI) ha contribuido significativamente a la tendencia al alza de la pobreza que se registra en Europa y Asia central desde 1993. Para fines de los años noventa, 50 millones de personas formaban parte de familias pobres en los ex países socialistas y lo mismo les ocurría a 43 millones de personas en la CEI (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2001). En el decenio de 1990, hubo un aumento constante de la pobreza y la desigualdad de ingresos en las repúblicas de Asia central. En Tayikistán, la población del país aumentó un 14%, al tiempo que el PIB disminuía un 64% y se incrementaban los niveles de pobreza. En Azerbaiyán, se adoptaron políticas macroeconómicas sólidas que aseguraron la estabilidad económica y un gran aumento del PIB real; sin embargo, estos logros en la esfera económica no se han reflejado en la vida de las personas, el 49% de las cuales vive en la pobreza. En 2002, alrededor de la mitad de la población de Kirguistán vivía por debajo del umbral de la pobreza (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004a).

162. En general, en América Latina y el Caribe, hubo una ligera disminución de la proporción de personas que vivía con menos de 1 dólar al día, que cayó del 11,3% al 9,5% entre 1990 y 2001, aunque en ese período los niveles de pobreza aumentaron en muchos países. La excepción más importante es Chile, donde en los años noventa hubo una gran disminución de la pobreza. En la Argentina, las tasas de pobreza y el desempleo alcanzaron las cifras más altas de su historia, pero, desde 2003, el país experimenta un crecimiento económico constante. Sin embargo, esta expansión económica no ha generado una distribución más equilibrada de la riqueza ni una reducción de la desigualdad social. Por ejemplo, en 1994 los ingresos del 10% más rico de la

población equivalían a casi 20 veces los del 10% más pobre; para 2004, la proporción era de 29 a 1 (South-North Development Monitor, 2005).

163. Mientras que la proporción de la población mundial que vive con menos de 1 dólar al día se redujo significativamente de 1981 a 2001 (del 40% al 21%), la disminución de la parte que vive con menos de 2 dólares al día fue menor (del 67% al 53%). En Asia oriental y el Pacífico, sólo el 15% de la población vivía con menos de 1 dólar al día en 2001, pero alrededor del 50% de la población subsistía con menos de 2 dólares al día. A pesar del notable avance económico de China y su influencia en las tendencias mundiales, el 47% de la población de ese país vivía con menos de 2 dólares al día en 2001 (véase el cuadro III.3). La mayor lentitud que se observa en la disminución de la proporción de personas que viven con menos de 2 dólares al día refleja el hecho de que una cantidad considerable de personas han pasado de la categoría más baja de la pobreza a ésta, en que los ingresos son ligeramente superiores. La combinación del movimiento entre categorías de pobreza y diversos acontecimientos ocurridos en los ámbitos demográfico y económico dio como resultado un aumento del número de personas que viven en la pobreza en todo el mundo (quienes viven con menos de 2 dólares al día) desde fines del decenio de 1990 (Chen y Ravallion, 2000).

164. Quizás incluso más importante que el aumento de los niveles de pobreza es el surgimiento y afianzamiento de nuevas modalidades de pobreza en varios países. Cabe señalar, entre otros hechos, el aumento de la tendencia a que las personas entren y salgan cíclicamente de la pobreza, el aumento de la pobreza en las ciudades y el estancamiento de la pobreza en las zonas rurales, así como los aumentos de la proporción de trabajadores del sector no estructurado que se da entre los pobres urbanos y del número de pobres desocupados.

165. La tendencia a que las personas entren y salgan de la pobreza ha aumentado desde el decenio de 1980, lo cual demuestra que muchas veces el camino de salida de la pobreza no es lineal. Este fenómeno puede generar algunas de las peores formas de exclusión social, porque es posible que en los programas de asistencia social no se tenga en cuenta a quienes no estén clasificados como pobres en un período determinado. En muchos países de África, alrededor de un cuarto de la población puede ser considerada sistemáticamente pobre; sin embargo, hasta un 60% más entra y sale de la pobreza (Comisión Económica para África, 2003). En América Latina, las fluctuaciones en el empleo y los ingresos explican que una proporción cada vez mayor de la población entre y salga cíclicamente de la pobreza. En la Federación de Rusia, casi la mitad de los hogares considerados muy pobres en 1992 no entraban en esta categoría un año después, lo cual demuestra que los pobres no constituyen un grupo estacionario. En efecto, algunos hogares superaron la línea demarcatoria de la pobreza en 1992/1993, incluso en tanto aumentaban los niveles generales de pobreza (Banco Mundial, 1995).

166. El aumento de la urbanización de la pobreza y la falta de avances notables en el descenso de la pobreza muy afianzada en las zonas rurales suponen problemas nuevos para el desarrollo. Tradicionalmente, la pobreza ha sido considerada un fenómeno principalmente rural y ésta sigue siendo mayor en las zonas rurales; sin embargo, cada vez son más las zonas urbanas donde los niveles de pobreza son graves. En América Latina, la pobreza es más dominante en las zonas urbanas. En 1999, por ejemplo, sólo 77 millones de los 211 millones de pobres de la región vivían en zonas rurales, mientras que los 134 millones restantes vivían en zonas urbanas. Con todo,

la concentración de la pobreza seguía siendo mucho mayor en las zonas rurales, ya que los pobres representaban el 64% de la población rural y sólo el 37% de la población urbana. Además, la pobreza de las zonas rurales es más extrema (Sainz, 2004).

167. Se calcula que en África, donde existen las peores formas de pobreza, el 59% de la población rural vive en la pobreza extrema, en comparación con el 43% de la población de las ciudades. Entre los factores que debilitan los esfuerzos por reducir la pobreza en la región se encuentran las elevadas tasas de crecimiento de la población, la alta prevalencia de la mano de obra no calificada, y la epidemia de VIH/SIDA, que ha generado una gran disminución de la población activa en general. El efecto neto de estas circunstancias es que los ingresos per cápita de la región no cambiaron entre 1990 y 1999, a pesar de que el PIB agregado aumentó un 29%.

168. En muchos países, el hecho de que no se haya producido un crecimiento suficiente y sostenido de los ingresos ha representado un obstáculo importante para la reducción de la pobreza. De los 155 países en desarrollo y en transición sobre los que se dispone de información, sólo 30 alcanzaron un crecimiento anual de los ingresos per cápita del 3% o más en el decenio de 1990, mientras que en 71 se registraron tasas inferiores al 3%; un total de 54 países (incluidos 20 del África subsahariana) experimentaron una disminución de los ingresos per cápita en este período (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2003).

169. Las tendencias demográficas han sumido aún más en la pobreza a muchos hogares, comunidades y países. La alta tasa de fecundidad causa un incremento de la pobreza, ya que hace que los recursos domésticos se desvíen del ahorro al consumo. También dificulta la inversión pública en educación y otros medios de formación de capital humano, ya que es necesario asignar cada vez más recursos a satisfacer las necesidades de una población que crece rápidamente. El hecho de que las tasas de fecundidad sean siempre elevadas hace que las tasas de inactividad por edades sean altas, lo que indica que la proporción de jóvenes (entre 0 y 14 años) y ancianos (mayores de 65 años) en relación con el grupo de edad activa es alta. La mayor dependencia genera más exigencias para los ingresos de la limitada población activa, de forma que se perpetúa la pobreza incluso entre quienes tienen empleo. La migración interna e internacional también está estrechamente relacionada con la pobreza; las comunidades de origen se empobrecen, ya que tienden a perder a sus miembros más activos económicamente, y es probable que quienes emigran no se integren bien en las comunidades que los reciben ni tengan acceso a un trabajo decente y, por lo tanto, sean vulnerables a caer en la pobreza extrema.

4. Desempleo

170. De todas las desigualdades que existen en los países y entre ellos, el hecho de que un grupo cada vez mayor de las personas que buscan empleo en el mundo no puedan conseguirlo, es quizás, lo que tiene consecuencias a más largo plazo. La mayoría de las personas que buscan empleo son adultos con responsabilidades personales y domésticas. Las personas que no pueden conseguir un empleo adecuado son incapaces de generar ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades y las de sus familias en materia de salud y educación, así como otras necesidades básicas, y de reunir ahorros para proteger sus hogares de los avatares de la economía. Las personas desocupadas se cuentan entre las más vulnerables de la sociedad y, por lo tanto, tienen más probabilidades de sufrir la pobreza en todas sus manifestaciones.

171. Para dar buenos resultados, es fundamental que las estrategias de desarrollo incluyan un componente de empleo que no sólo se ocupe de la creación de puestos de trabajo decente sino que también promueva condiciones de trabajo adecuadas en las que la libertad, la igualdad, la seguridad y la dignidad ocupen lugares destacados (Naciones Unidas, 2004c). En el Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social se establece que el “trabajo productivo y el empleo son elementos fundamentales tanto del desarrollo como de la identidad humana” (Naciones Unidas, 1995, párr. 42). Han pasado 10 años desde que se determinó que el empleo pleno era un objetivo central; sin embargo, los avances logrados están muy por debajo de las expectativas. Los participantes en la Cumbre esperaban que se pudieran lograr progresos significativos para asegurar el trabajo y el empleo productivo elegidos libremente para todos; en cambio, en el último decenio, han aumentado los niveles mundiales de desempleo.

172. Se calcula que entre 1993 y 2003, el número de personas desocupadas aumentó de 140 millones a la cifra récord de 186 millones, lo cual representa el 6,2% del total de la población activa (Organización Internacional del Trabajo, 2005c). Para fines de ese período, el número de trabajadores pobres había aumentado a 550 millones. En los países desarrollados en su conjunto, la tasa de desempleo disminuyó y pasó de alrededor del 8% en 1993 al 6,8% en 2003 (véase el cuadro III.4), mientras que gran parte del mundo en desarrollo experimentó un estancamiento o un incremento del desempleo. Las regiones del mundo que tuvieron las tasas más bajas y más altas de desempleo, que se mantuvieron relativamente estables en el decenio que se examina, fueron Asia oriental (alrededor del 3%) y el Oriente Medio y norte de África (12,2%).

Cuadro III.4

Tasas de desempleo y crecimiento de la población activa y del PIB en el mundo y en las principales regiones

Región/grupo de países	Tasas de desempleo			Tasas de crecimiento anual de la población activa	Tasas de crecimiento anual del PIB
	1993	2002	2003	1993-2003	1993-2003
Mundo	5,6	6,3	6,2	1,8	3,5
Economías industrializadas	8,0	6,8	6,8	0,8	2,5
Economías en transición	6,3	9,4	9,2	-0,1	0,2
África subsahariana	11,0	10,8	10,9	2,8	2,9
América Latina y el Caribe	6,9	9,0	8,0	2,3	2,6
Asia meridional	4,8	4,8	4,8	2,3	5,5
Asia oriental	2,4	3,1	3,3	1,3	8,3
Asia sudoriental	3,9	7,1	6,3	2,4	4,4
Oriente Medio y norte de África	12,1	11,9	12,2	3,3	3,5

Fuente: Organización Internacional del Trabajo, “Tendencias mundiales del empleo, la productividad y la pobreza, 2005” (<http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/download/wr04clsp.pdf>; se consultó el 17 de febrero de 2005).

173. Entre 1993 y 2003, el desempleo aumentó hasta un 62% en algunas partes de Asia sudoriental y América Latina y el Caribe. En Asia oriental, aunque el nivel total de desempleo ascendió siguió estando muy por debajo del de otras regiones. Asia sudoriental fue la región donde el desempleo creció más en el período examinado a causa, en gran medida de la alta tasa de crecimiento anual de la población activa, que fue del 2,4%, y del hecho de que la recuperación de algunos países de la región, después de la crisis financiera asiática de 1997-1998, incluida Indonesia (el país más grande), fue lenta. Los datos indican que en Asia sudoriental y América Latina y el Caribe el desempleo disminuyó ligeramente entre 2002 y 2003, aunque cabe señalar que los cambios fueron relativamente pequeños, ocurrieron durante un solo año y es posible que reflejen únicamente una disminución temporaria o cíclica.

174. En el África subsahariana, la población activa creció un 2,8% por año y el desempleo sólo disminuyó ligeramente de 1993 a 2003, con lo cual la tasa total de desempleo prácticamente no ha cambiado. En las economías en transición, el desempleo aumentó un 46% durante este período.

175. En la mitad de los países sobre los que se dispone de datos fidedignos se informó de que las tasas de desempleo venían disminuyendo desde 1995 y en la otra mitad, de que habían aumentado (Organización Internacional del Trabajo, 2005a). Las tendencias fueron distintas en cada una de las regiones. En América Latina y el Caribe, la tasa total de desempleo fue en aumento desde los años noventa, a pesar de que se mantuvo estable en el Brasil y disminuyó en México (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2005a). En el último decenio el desempleo también aumentó en casi todos los países de Asia oriental y sudoriental.

176. Antes de 1980, el empleo en China crecía a un ritmo constante de alrededor del 2,6%, pero la tasa disminuyó al 1,1% en el decenio de 1990. La India también experimentó una disminución significativa del crecimiento de las tasas de empleo en los años noventa, lo cual refleja una ralentización tanto en las zonas rurales como urbanas. De 1993 a 2000, el crecimiento del empleo en las zonas rurales disminuyó al 0,67%, la tasa más baja desde que se independizó el país. Sin embargo, en la India la tasa de desempleo sólo aumentó ligeramente, mientras que el incremento de las tasas correspondientes en Bangladesh y el Pakistán fue considerable.

177. Pese a que no se dispone de información comparable sobre las tendencias que se observe en la mayoría de los países del África subsahariana; cabe señalar los niveles extremadamente altos de desempleo registrados en la región: en 1999, las tasas de desempleo de Botswana, Burkina Faso, el Níger, Sudáfrica y Tanzania eran del 20% superiores.

178. Es importante tener en cuenta que, por sí sola, la tasa de desempleo, no es un indicador claro del alcance de la igualdad o la desigualdad en la población activa. Bajo la punta de este iceberg hay varios factores relacionados con el empleo que pueden exacerbar o disminuir la desigualdad, incluidos el tamaño y el crecimiento de la economía no estructurada, la calidad del trabajo y los niveles de remuneración (véase el capítulo II). El hecho es que la mayoría de los pobres de los países en desarrollo no están desocupados. Aunque tienen trabajo, no pueden ganar lo suficiente para ubicarse a sí mismos y a sus familias por encima del umbral de la pobreza. Además, como se mencionó anteriormente, muchos están expuestos a la explotación y carecen de los derechos y las protecciones básicos en el lugar de trabajo.

179. Reconociendo la importancia fundamental de estas cuestiones, la OIT, ha ideado un programa de “trabajo decente” que forma parte del programa general de desarrollo de las Naciones Unidas. El objetivo general del programa de trabajo decente es promover oportunidades para que las mujeres y los hombres consigan un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana. El programa abarca los cuatro objetivos estratégicos siguientes: a) oportunidades de obtener un trabajo productivo con una remuneración justa; b) seguridad en el lugar de trabajo y protección social para los trabajadores y sus familias; c) libertad para que los individuos se expresen, se organicen y participen en actividades que afectan a sus vidas; y d) igualdad de oportunidades para mujeres y hombres (Organización Internacional del Trabajo, 2005b). Se considera que el acceso al mercado laboral y al empleo son fundamentales para la inclusión social. La OIT está trabajando para proteger los derechos de todos los trabajadores y ha determinado que el empleo significativo es fundamental para erradicar la pobreza y ayudar a las personas a desarrollar su potencial humano (Organización Internacional del Trabajo, 2004). Mediante el programa de trabajo decente se intenta hacer frente a varios problemas surgidos de la globalización, incluida la pérdida de puestos de trabajo, la distribución no equitativa de los beneficios y los trastornos causados en la vida de muchas personas. Para solucionar estos problemas se necesitará la participación de entidades en todos los niveles.

B. Aspectos no económicos de la desigualdad

180. Como se señaló anteriormente, el enfoque tradicional de la desigualdad desde el punto de vista económico se centra casi exclusivamente en las diferencias de ingresos en los países y entre ellos, mientras que los fundamentos sociales se pasan por alto. No se puede evaluar ni intentar resolver la desigualdad mientras no se reconozcan ampliamente la importancia y las interrelaciones de sus aspectos económicos y no económicos. Los indicadores no económicos relacionados con prioridades como la salud, la educación, el acceso a bienes indispensables (alimentos, agua, sanidad y vivienda) y las oportunidades de participación política están estrechamente vinculados a la situación económica de la persona, la familia y el país. Los países con niveles más bajos de educación y salud suelen estar entre los de menor desarrollo económico. En esta sección se resumen las modalidades y tendencias relacionadas con determinados aspectos de la desigualdad no económica, incluida la salud, el hambre y la malnutrición, y la educación. Se procura demostrar de qué modo las diferencias en estos ámbitos están relacionadas con algunas de las desigualdades económicas que tienden a ocupar un lugar predominante en los debates sobre la desigualdad en el mundo.

1. Salud

181. En los últimos años se han logrado avances significativos en el ámbito de la salud. Gracias a ellos, ha mejorado de la salud de muchos, pero las desigualdades en los países y entre ellos han aumentado debido a que los beneficios de contar con mejores servicios de salud no se han distribuido de manera pareja. Los sectores de la población que, por tener una mejor educación, mayores ingresos, una mejor ubicación geográfica o más influencia política, están en una posición más privilegiada con frecuencia pueden aprovechar más los beneficios derivados de los avances en materia de salud. Los países en desarrollo están claramente en desventaja, ya que

suelen tener menos acceso a tecnologías avanzadas de diagnóstico que contribuyen a la identificación y el tratamiento de enfermedades en etapas avanzadas, a terapias como el tratamiento con antirretrovirales contra el VIH y el SIDA, y a medicamentos para prevenir o tratar enfermedades endémicas como el paludismo. Dado que la pobreza puede contribuir a la mala salud y ésta, a su vez, puede perpetuar la pobreza, las personas y los países más pobres con frecuencia se ven atrapados en un círculo vicioso que hace más marcadas sus privaciones en relación con los grupos que no son pobres.

182. La desigualdad relacionada con la salud, incluidas las diferencias en el acceso a servicios de salud, quizás se haya convertido en el indicador de desigualdad no económica mencionado con más frecuencia. Los debates sobre las causas, los efectos y las posibles soluciones han ocupado un lugar central en las deliberaciones sobre el desarrollo celebradas en el ámbito internacional y la salud ocupa un lugar destacado en los objetivos de desarrollo del Milenio. Dentro de los países, reducir las diferencias relacionadas con la salud y la mortalidad entre grupos socioeconómicos, entre zonas rurales y urbanas, y entre regiones, ha sido una preocupación prioritaria para los gobiernos.

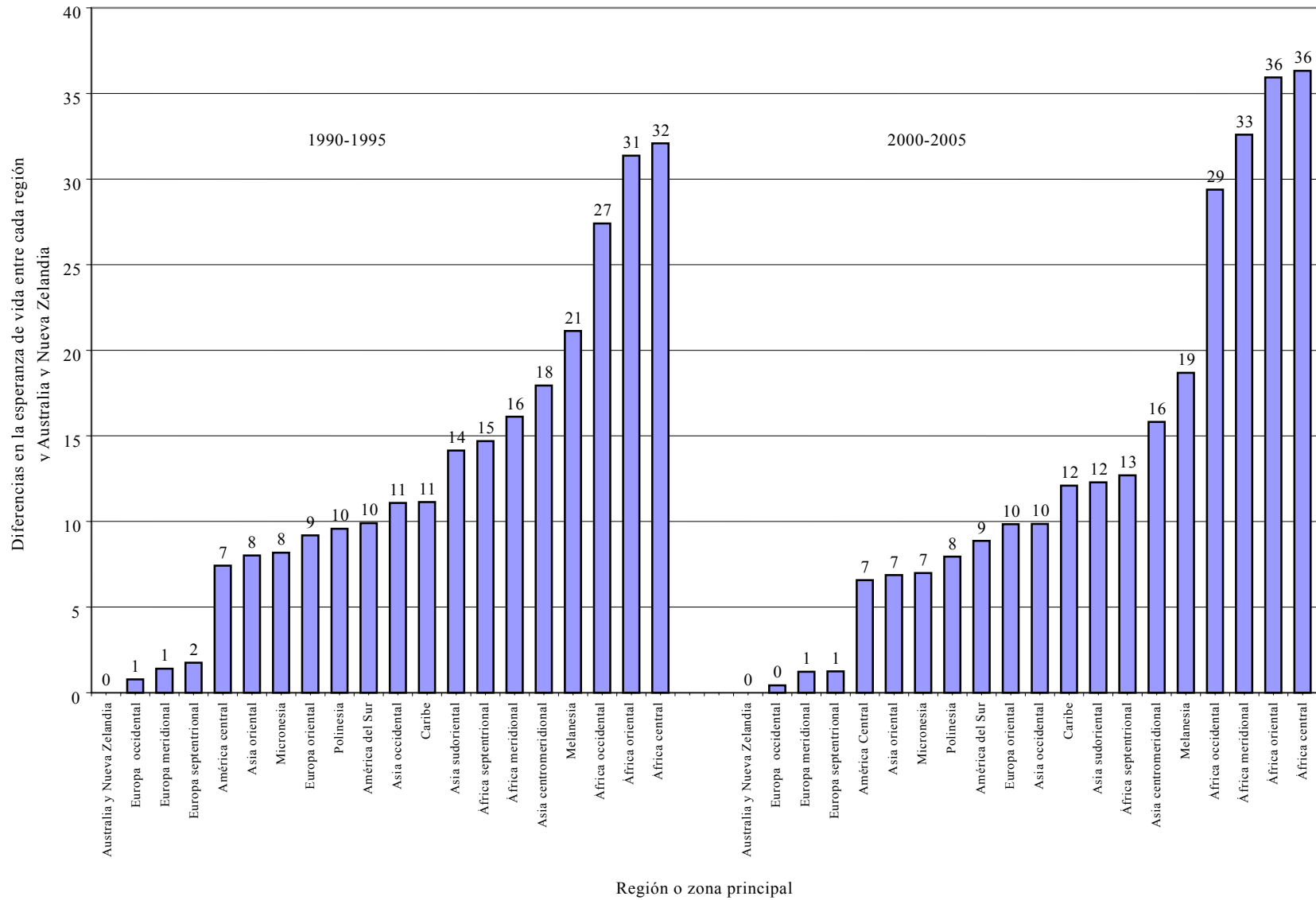
183. A lo largo de aproximadamente los últimos 50 años, las medidas aplicadas en el nivel mundial para mejorar la salud y aumentar las expectativas de vida han logrado éxitos significativos. La salud infantil ha mejorado y han disminuido las tasas de mortalidad infantil. Más mujeres han logrado acceder a anticonceptivos seguros y eficaces, que evitan muchos embarazos no deseados y disminuyen la mortalidad materna causada por abortos practicados en condiciones inseguras. Las estadísticas mundiales en materia de salud indican que se han realizado enormes avances en estos y otros ámbitos, pero esconden las grandes diferencias dentro de los países y las regiones y entre ellos. También encubren el hecho de que, como resultado de las asimetrías que se producen en la globalización, los beneficios en materia de salud que llegan a las personas y países más pobres representan una mínima parte de los que posibilitan los grandes avances tecnológicos y científicos. El dilema de la desigualdad es evidente, cualquiera que sea la forma en que se mida la situación de la salud.

a) Esperanza de vida

184. En los últimos cinco decenios la esperanza de vida ha aumentado en todo el mundo, de alrededor de 47 años a 65. Sin embargo, en las estadísticas se observa una diferencia de hasta 36 años entre las regiones que tienen la esperanza de vida más alta y más baja (véase el gráfico III.3). Desde 1990-1995, la esperanza de vida más alta es la de Australia y Nueva Zelandia: 77-79 años; las cifras correspondientes de otras regiones del mundo han sido ligera o significativamente menores.

Gráfico III.3

Desigualdades en la esperanza de vida entre las principales regiones del mundo: diferencia entre la esperanza de vida en el momento del nacimiento en las diversas regiones y en Australia y Nueva Zelanda en 1990 y 2005



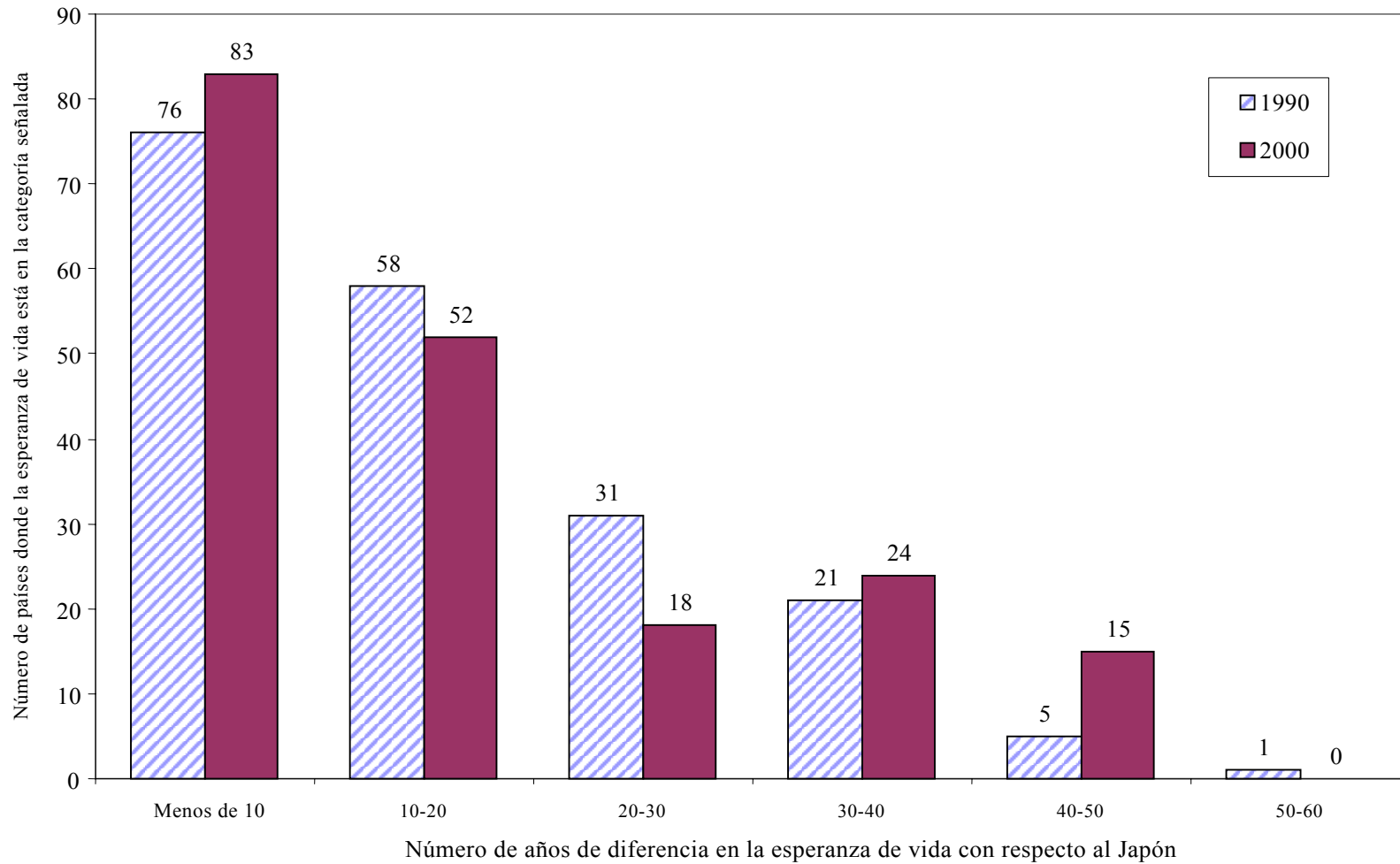
Fuente: Basado en información de *World Population Prospects: The 2002 Revision* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.03.XIII.8).

185. Cuando se evalúan las diferencias en la esperanza de vida en relación con el número de regiones donde ésta es más de 25 años menor que en la región donde es más alta, resulta evidente que la situación ha empeorado desde 1990. En 1990-1995 y en 1995-2000, las regiones central, occidental y oriental de África eran las únicas donde la esperanza de vida era más de 25 años menor que en Australia y Nueva Zelanda. Para 2000-2005, África meridional se había ubicado en la misma categoría, en gran medida como resultado de la epidemia de SIDA. Cabe señalar que, para 2000-2005, habían disminuido ligeramente las diferencias dentro de las regiones de mayor longevidad y de las de menor longevidad, lo que sugiere un aumento de la polarización entre los dos grupos. Disminuyeron, en particular, las diferencias en la esperanza de vida entre las cuatro regiones donde ésta es más baja, incluso cuando su situación en relación con el resto del mundo había empeorado.

186. Las diferencias en la esperanza de vida en el nivel nacional también indican un aumento de la polarización entre los países donde esta es mayor y aquellos donde es menor. En el gráfico III.4 figura la distribución de todos los países en relación con la medida en que su esperanza de vida en 1990-1995 y en 2000-2005 era inferior a la del Japón, que en ambos períodos era el país donde la esperanza de vida era mayor. En 2000-2005 hubo muchos más países que en 1995-2000 donde la esperanza de vida era 10 años o menos inferior a la del Japón, lo cual indica cierta disminución del nivel de desigualdad. Sin embargo, también hubo un aumento significativo del número de países donde la esperanza de vida era entre 30 y 50 años menor que en el Japón (los países donde era más baja). El número de países de la categoría intermedia (con una esperanza de vida entre 20 y 30 años menor que la del Japón) se redujo casi a la mitad, en gran medida debido a que Haití y 12 países del África subsahariana experimentaron una regresión.

Gráfico III.4

Distribución de todos los países en relación con la medida en que su esperanza de vida es inferior a la del Japón, 1990 y 2000



Fuente: Basado en información de *World Population Prospects: The 2002 Revision* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.03.XII.8).

187. Este comportamiento es coherente con la noción de “club de convergencia”, de acuerdo con la cual los países pobres tienden a tener una esperanza de vida media menor y los países ricos convergen en un nivel mayor (Mayer-Foulkes, 2001). También es coherente con la conclusión de análisis recientes en el sentido de que ha aumentado la desigualdad en la distribución de los adelantos en materia de salud (Cornia y Menchini, 2005).

188. Un aspecto importante de las desigualdades en la esperanza de vida es la diferencia en la longevidad de hombres y mujeres. Prácticamente en todas partes, la esperanza de vida de las mujeres es mayor que la de los hombres. Detrás de esta disparidad, que es más pronunciada en Europa oriental, hay varios factores asociados con el estilo de vida, incluida la mayor exposición de los hombres a los riesgos para la salud y a la mortalidad relacionados con determinadas ocupaciones, a los accidentes de vehículos automotores y al uso excesivo del tabaco y el alcohol.

b) Salud materna e infantil

189. La mortalidad infantil disminuyó entre 1990 y 2001, aunque algo más lentamente en los países en desarrollo. La vacunación generalizada contra enfermedades infantiles mortales ha contribuido significativamente a la reducción de la mortalidad infantil; a lo largo de varios decenios en muchos países se han aplicado políticas y programas de vacunación, que han tenido excelentes resultados, con asistencia de organismos de las Naciones Unidas como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Organización Mundial de la Salud (OMS). Desde 1974, la proporción de niños menores de un año inmunizados contra la difteria, la poliomielitis, el tétanos, el sarampión, la tuberculosis y la pertusis (tos ferina) ha aumentado del 5 % a casi el 75 %.

190. Estas tendencias positivas son evidentes en el nivel mundial, pero no muestran el estancamiento e incluso empeoramiento de la situación de la salud y la mortalidad infantiles que se registra en algunas partes del mundo. Desde el inicio del decenio de 1990, por ejemplo, se han ampliado las desigualdades en el mundo, ya que la mortalidad neonatal ha aumentado en el África subsahariana y ha disminuido en la mayoría de las demás regiones (Organización Mundial de la Salud, 2005b). Este aumento puede atribuirse, en parte, al alto riesgo de mortalidad de los hijos de mujeres seropositivas, pero también son importantes las políticas en materia de pobreza y salud que niegan a los pobres el acceso a los servicios de salud.

191. Las diferencias entre los países en cuanto a la mortalidad de los niños menores de 5 años son amplias y persistentes a pesar de que a lo largo de los últimos 50 años se les viene prestando más atención y se realizan más intervenciones en este ámbito. La información correspondiente a algunos países indica que en 2000 la mortalidad de los niños menores de 5 años oscilaba entre 25 por cada 1.000 nacidos vivos en Colombia y 229 por cada 1.000 nacidos vivos en Malí (véase el cuadro III.5). Casi todo el África subsahariana, Camboya y Haití tienen tasas excepcionalmente altas (más de 100 muertes por cada 1.000 nacidos vivos). En el cuadro III.6 figuran los 20 países que tenían las tasas más altas y los 20 que tenían las tasas más bajas del mundo en 2002, junto con los niveles de mortalidad de los niños menores de 5 años en 1995, 2000 y 2002. La información demuestra claramente que en los países donde las tasas son más bajas prácticamente no mueren niños menores de 5 años, mientras que en la mayoría de los países donde son más altas más de uno de cada cinco niños muere antes de cumplir 5 años. De los 20 países que tienen las tasas más altas, 19 están en el África subsahariana, región que experimentó la disminución menor (de 186 a 174 muertes por cada 1.000 nacidos vivos, o una reducción de sólo el 2 %) entre 1990 y 2001.

Cuadro III.5
Niveles de mortalidad de los niños menores de 5 años de algunos países
e índices de desigualdad entre los países

<i>Región/país</i>	<i>Año</i>	<i>Tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años por cada 1.000 nacidos vivos</i>	<i>Índice de desigualdad^a</i>
<i>África subsahariana</i>			
Gabón	2000	88,6	--
Zimbabwe	1999	102,1	13,5
Nigeria	1999	140,1	51,5
Tanzania	2000/2001	146,6	58,0
Uganda	2000/2001	151,5	62,9
Benin	2001	160,0	71,4
Etiopía	2000	166,2	77,6
Zambia	2001/2002	168,2	79,6
Guinea	1999	176,9	88,3
Malawi	2000	188,6	100,0
Rwanda	1999	196,2	107,6
Burkina Faso	1998/1999	219,1	130,5
Malí	2001	229,1	140,5
<i>Norte de África/Asia occidental/Europa</i>			
Armenia	2000	39,0	--
Egipto	2000	54,3	15,3
<i>Asia central</i>			
Kazajstán	1999	71,4	--
Turkmenistán	2000	94,3	22,9
<i>Asia meridional y sudoriental</i>			
Nepal	2001	91,2	--
Bangladesh	1999/2000	94,1	2,9
India	1998/1999	94,9	3,7
Camboya	2000	124,4	33,2
<i>América Latina y el Caribe</i>			
Colombia	2000	24,9	--
República Dominicana	1999	30,4	5,5
Perú	2000	46,7	21,8
Guatemala	1998/1999	58,7	33,8
Haití	2000	118,6	93,7

Fuente: Información sobre la mortalidad de los niños menores de 5 años obtenida de ORC Macro, MEASURE DHS STATcompiler (<http://www.measuredhs.com>; se consultó el 15 de febrero de 2005).

^a El índice de desigualdad se calcula restando del valor de la tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años en el país de que se trate el valor de dicha tasa en el país de la región donde ésta es más baja.

Cuadro III.6
Tasas de mortalidad de los niños menores de 5 años de los países donde era más alta y donde era más baja, 1995, 2000 y 2002

<i>Países donde la mortalidad era más alta^a</i>	<i>Mortalidad de niños menores de 5 años (por cada 1.000 nacidos vivos)</i>			<i>Países donde la mortalidad era más baja^a</i>	<i>Mortalidad de niños menores de 5 años (por cada 1.000 nacidos vivos)</i>		
	1995	2000	2002		1995	2000	2002
República Centroafricana	180	180	180	Suecia	4	4	3
Malawi	216	188	182	Dinamarca	7	5	4
Zambia	182	182	182	Islandia	5	4	4
Mauritania	183	183	183	Noruega	6	4	4
Burundi	190	190	190	Singapur	5	4	4
Côte d'Ivoire	175	188	191	Austria	7	5	5
Chad	200	200	200	República Checa	8	5	5
Nigeria	238	205	201	Finlandia	4	5	5
Rwanda	209	203	203	Alemania	7	5	5
República Democrática del Congo	205	205	205	Grecia	9	6	5
Mozambique	221	208	205	Japón	6	5	5
Burkina Faso	207	207	207	República de Corea	6	5	5
Guinea-Bissau	235	215	211	Luxemburgo	6	5	5
Malí	233	224	222	Malta	11	6	5
Somalia	225	225	225	Mónaco	5	5	5
Liberia	235	235	235	Países Bajos	6	6	5
Afganistán	257	257	257	Eslovenia	7	5	5
Angola	260	260	260	Australia	6	6	6
Níger	295	270	264	Bélgica	9	6	6
Sierra Leona	293	286	284	Brunei Darussalam	9	7	6

Fuente: División de Estadística de las Naciones Unidas, Millennium Indicators Database (<http://millenniumindicators.un.org/unsd/>).

^a Clasificados de acuerdo con el nivel de mortalidad de los niños menores de 5 años en 2002.

192. También se pueden encontrar grandes diferencias en la mortalidad de los niños menores de 5 años dentro de la mayoría de los países. La información que figura en las Encuestas de Demografía y Salud (EDS) recientes indica que las tasas son sistemáticamente más altas en las zonas rurales que en las urbanas (ORC Macro, 2005). Los datos demuestran que en países como Armenia (2000), el Brasil (1996), Burkina Faso (1998/1999), Colombia (2000), Côte d'Ivoire (1998/1999), Egipto (1995), Ghana (1998), Nicaragua (2001) y el Perú (2002), las tasas de mortalidad de los niños menores de 5 años eran al menos 1,5 veces mayores en las zonas rurales que en las urbanas.

193. De todos los indicadores de salud, las tasas de mortalidad materna están entre los que reflejan diferencias más grandes entre los países desarrollados y los países en desarrollo. El 99% de las muertes maternas en todo el mundo ocurren en países

en desarrollo, y en los países pobres hasta el 30% de las muertes de mujeres en edad de procrear (entre 15 y 49 años) puede deberse a causas relacionadas con el embarazo, mientras que en los países desarrollados las tasas son inferiores al 1%. En 2000, hubo en las regiones en desarrollo 400 muertes maternas por cada 100.000 nacidos vivos, una proporción 19 veces mayor que la de las regiones desarrolladas. El riesgo de muerte por causas relacionadas con la maternidad a lo largo de toda la vida era de 1 de 61 en los países en desarrollo, es decir, 45 veces mayor que el riesgo de 1 de 2.800 correspondiente a los países desarrollados. Incluso entre los países en desarrollo las tasas de mortalidad materna variaban mucho. Las disparidades eran extremas en el nivel regional; en 2000, el riesgo a lo largo de toda la vida, que era de 1 de 16 en el África subsahariana, era 249 veces mayor que el riesgo de 1 de 4.000 de Europa occidental. Es igualmente inquietante el alcance de la morbilidad o de las enfermedades que padecen las mujeres en relación con el embarazo y el parto. Incluso cuando sobreviven al parto, las mujeres que no reciben una atención adecuada con frecuencia sufren los efectos a largo plazo de complicaciones como las fistulas obstétricas, infecciones o anemia prolongada debido a la excesiva pérdida de sangre durante el alumbramiento.

194. Con frecuencia las desigualdades relacionadas con la salud dentro de los países y entre ellos son resultado de diferencias en factores determinantes subyacentes como la educación, el acceso a los servicios sanitarios, el saneamiento y la nutrición. Por ejemplo, las diferencias en la mortalidad infantil se rigen por las disparidades en factores inmediatos como el acceso a la atención de médicos capacitados, la nutrición, la vacunación y la educación.

195. Aunque es sabido que la vacunación de todos los niños contra enfermedades mortales de la infancia causa una disminución significativa de la mortalidad infantil, sigue habiendo grandes diferencias en el estado de la vacunación dentro de los países y entre ellos. En el cuadro III.7 se pone de manifiesto que, en los países, la cobertura de vacunación suele ser mayor en las zonas urbanas y entre los niños cuyas madres tienen un mayor nivel educativo. Las disparidades de las zonas urbanas y las rurales entre los países son considerables. Por ejemplo, la cobertura en las ciudades es inferior al 50% en Camboya, Etiopía, el Gabón, Guinea, Haití, Mauritania, Nigeria, la República Dominicana y Uganda, pero superior al 80% en Tanzania y Turkmenistán y al 93% en Egipto. De manera similar, la cobertura en las zonas rurales sigue siendo inferior al 20% en Etiopía, el Gabón y Nigeria, pero alcanza alrededor del 90% en Egipto y Turkmenistán. Las desigualdades también son evidentes cuando las madres tienen distintos niveles de educación; es menos probable que las mujeres que han recibido poca o ninguna educación hagan vacunar a sus hijos que las que han cursado la enseñanza secundaria o superior. Desde el punto de vista normativo, es desconcertante que siga habiendo un alto grado de desigualdad en relación con la mortalidad infantil, dado que hay medidas de prevención y tratamiento relativamente económicas, como la vacunación contra el sarampión y otras enfermedades infantiles, la protección del agua potable, la práctica de higiene básica y el aumento del uso de la terapia de rehidratación oral y el amamantamiento, que podrían evitar la muerte de millones de niños menores de 5 años cada año. En relación con la vacunación, es sorprendente que siga habiendo diferencias significativas dentro de los países, a pesar de que desde hace muchos años existen programas de vacunación dirigidos específicamente a zonas subatendidas de países en desarrollo.

Cuadro III.7
**Cobertura de la vacunación de los niños de entre 12 y 23 meses según el país
 y determinadas características del entorno**

País	Año	Tipo de residencia		Diferencia (urbana menos rural)	Nivel educativo más alto alcanzado			Diferencia (instrucción secundaria o superior menos ninguna instrucción)
		Urbana	Rural		Ninguna instrucción	Instrucción primaria	Instrucción secundaria o superior	
Armenia	2000	73,2	69,1	4,1	--	--	71,6	-
Bangladesh	1999/2000	69,6	58,6	11,0	53,8	60,1	72,5	18,7
Benin	2001	64,4	56,1	8,3	55,7	63,1	75,1	19,4
Burkina Faso	1998/1999	59,5	25,9	33,6	25,7	59,6	63,3	37,6
Camboya	2000	46,3	39,0	7,3	29,1	41,4	58,8	29,7
Colombia	2000	54,8	46,0	8,8	26,7	46,9	56,6	29,9
Egipto	2000	92,8	91,8	1,0	91,4	92,9	92,6	1,2
Etiopía	2000	42,0	11,0	31,0	10,2	24,8	45,0	34,8
Gabón	2000	17,8	5,7	12,1	19,3	10,2	17,3	-2,0
Guatemala	1998/1999	55,2	62,1	-6,9	52,4	62,1	64,4	12,0
Guinea	1999	47,3	26,7	20,6	29,7	39,1	53,9	24,2
Haití	2000	33,6	33,5	0,1	23,2	37,7	43,6	20,4
India	1998/1999	54,8	34,9	19,9	24,7	46,0	61,4	36,7
Kazajstán	1999	74,9	71,7	3,2	--	--	73,1	-
Malawi	2000	78,6	68,7	9,9	64,0	70,8	87,5	23,5
Malí	2001	50,3	21,5	28,8	25,1	38,8	62,7	37,6
Mauritania	2000/2001	38,0	27,4	10,6	27,4	39,6	30,5	3,1
Nepal	2001	74,9	65,0	9,9	57,0	83,2	90,0	33,0
Nigeria	1999	31,7	11,3	20,4	6,3	18,1	36,1	29,8
Perú	2000	60,4	51,1	9,3	43,8	51,7	61,1	17,3
República Dominicana	1999	30,5	39,6	-9,1	--	29,9	40,3	-
Rwanda	2000	77,0	75,8	1,2	72,2	76,8	82,1	9,9
Tanzania	1999	80,5	65,5	15,0	49,5	75,1	72,2	22,7
Turkmenistán	2000	80,1	88,5	-8,4	74,1	100,0	84,9	10,8
Uganda	2001/2002	42,1	36,0	6,1	28,3	37,2	51,1	22,8
Zambia	1999	76,9	67,2	9,7	58,0	70,6	76,3	18,3
Zimbabwe	1999	65,0	63,6	1,4	62,9	60,9	67,2	4,3

Fuente: ORC Macro, MEASURE DHS STATcompiler (<http://www.measuredhs.com>; se consultó el 15 de febrero de 2005).

196. Las disparidades que caracterizan la salud y la mortalidad maternas e infantiles también están estrechamente relacionadas con disparidades subyacentes en el sistema de salud, en particular con diferencias en el acceso a la atención prenatal, la atención de profesionales capacitados en el parto y la atención obstétrica de emergencia. En el cuadro III.8 se observan las disparidades dentro de los países y entre

ellos en las posibilidades que tienen las mujeres de contar con profesionales de la salud para dar a luz. En Kazajstán y Turkmenistán, casi el 100% de los nacimientos de las zonas urbanas y rurales son asistidos por un médico u otro profesional de la salud, lo cual sitúa a esos países en el mismo nivel que los países desarrollados. En cambio, en las ciudades de Haití, Nepal y Nigeria menos del 60% de los partos es asistido por un profesional de la salud, y el porcentaje es aún menor en las zonas rurales. En algunos países, una gran proporción de los partos de las zonas rurales (el 19% en Malí y el 22% en Rwanda) no cuenta con asistencia alguna, lo que aumenta los riesgos de mortalidad infantil y materna.

Cuadro III.8

Diferencias dentro de determinados países y entre ellos en el acceso a atención de personal médico capacitado en el momento del parto de niños nacidos tres años antes de que realizara el estudio

País	Año en que se realizó el estudio	Asistencia en el parto			
		Médico profesional de la salud		Ninguna asistencia en el parto	
		Urbano	Rural	Urbano	Rural
Guatemala	1998/1999	67,2	26,1	--	2,0
Guinea	1999	77,1	21,8	2,5	9,0
Haití	2000	54,2	12,0	2,8	4,5
India	1998/1999	73,3	33,5	0,1	0,6
Kazajstán	1999	99,1	99,5	--	--
Malawi	2000	81,1	50,5	1,3	2,6
Malí	2001	81,7	27,4	5,4	19,1
Mauritania	2000/2001	85,9	29,1	1,6	10,9
Nepal	2001	53,7	11,5	4,0	8,4
Nigeria	1999	57,9	35,3	9,6	12,1
Perú	2000	86,5	27,4	0,4	1,7
Rwanda	2000	64,8	18,2	5,5	22,4
Tanzanía	1999	82,7	33,5	1,0	8,7
Turkmenistán	2000	98,4	96,7	0,2	0,1
Uganda	2000/2001	81,3	33,4	4,4	15,5
Zambia	2001/2002	78,1	27,1	2,8	8,2
Zimbabwe	1999	90,0	64,3	1,0	4,4

Fuente: ORC Macro, MEASURE DHS STATcompiler (<http://www.measuredhs.com>; consultado al 17 de febrero de 2005).

c) VIH/SIDA y otras enfermedades

197. La epidemia del VIH/SIDA está empeorando en algunas zonas de África y Asia, mientras que en la mayor parte de Europa y América del Norte se están logrando significativos avances para controlar la epidemia y evitar la mortalidad; son situaciones como ésta las que demuestran el fuerte vínculo existente entre la pobreza y las desigualdades en materia de salud. El número de personas que viven con el VIH ha venido

aumentando en todas las regiones y los incrementos han sido particularmente marcados en Asia oriental, así como en Europa oriental y Asia central; el África subsahariana, donde hay más de 25 millones de adultos y niños infectados, ha sido la región más afectada por la epidemia (véase el cuadro III.9) (ONUSIDA, 2004). La brecha en cuanto a la salud y la mortalidad entre los países desarrollados y en desarrollo seguirá aumentando, ya que muchos de los países más afectados por la epidemia de VIH/SIDA se cuentan entre los que tienen la esperanza de vida más baja de la historia reciente y es probable que la mortalidad siga siendo alta durante los próximos 50 años, mientras que en el mundo desarrollado la epidemia no afectará de manera perceptible a la esperanza de vida.

Cuadro III.9

Adultos y niños afectados por el VIH/SIDA: el mundo y las principales regiones, 2004

<i>Regiones</i>	<i>Adultos y niños que viven con VIH</i>	<i>Adultos y niños infectados recientemente por el VIH</i>	<i>Prevalencia del VIH entre los adultos (porcentaje)</i>	<i>Número de adultos y niños muertos a causa del SIDA</i>
Mundo	39,4 millones	4,9 millones	1,1	3,1 millones
África subsahariana	25,4 millones	3,1 millones	7,4	2,3 millones
Norte de África y Oriente Medio	0,54 millones	92 000	0,3	28 000
Asia oriental	1,1 millones	290 000	0,1	51 000
Asia meridional y sudoriental	7,1 millones	890 000	0,6	490 000
América Latina	1,7 millones	240 000	0,6	95 000
Caribe	440 000	53 000	2,3	36 000
Europa oriental y Asia central	1,4 millones	210 000	0,8	60 000
Europa occidental y central	0,61 millones	21 000	0,3	6 500
América del Norte	1,0 millones	44 000	0,6	16 000

Fuente: ONUSIDA, *AIDS Epidemic Update, December 2004* (<http://www.unaids.org/wad2004/report.html>; se consultó el 13 de abril de 2005).

198. Una de las causas importantes de las desigualdades generadas por la epidemia del VIH/SIDA guarda relación con la disponibilidad del tratamiento y su precio. El costo relativamente alto de la terapia con fármacos antirretrovirales hace que las personas y los gobiernos más pobres no puedan obtener tratamientos que pueden reducir el riesgo de la transmisión del VIH y prolongar la vida de las personas que ya están infectadas. Las desigualdades en el mercado farmacéutico mundial y entre las infraestructuras de ciencia y tecnología de los países han contribuido al problema; los países más pobres no pueden costear las terapias con medicamentos caros que están disponibles en el exterior ni producir ellos mismos equivalentes genéricos más baratos, en parte debido a su perpetua falta de capacidad para fabricarlos⁵.

199. Los efectos de la epidemia del VIH/SIDA se han extendido más allá del sector de la salud y nuevamente se han hecho sentir más en los países más pobres. La epidemia está vinculada con el incremento de las desigualdades en la pobreza, la condición social, el acceso a la educación y el empleo. En los países donde la prevalencia del VIH/SIDA es mayor, la epidemia está menoscabando rápidamente los avances logrados en la disminución de las diferencias entre los géneros en cuanto al acceso a oportunidades educativas y laborales dentro de países y entre ellos.

En Asia oriental, América del Norte y Europa occidental y central, sólo alrededor de la cuarta parte de las personas seropositivas de entre 15 y 49 años de edad son mujeres, pero en el África subsahariana son mujeres casi el 60% de este grupo y alrededor del 75% de las personas infectadas con el VIH de entre 15 y 24 años (véase el cuadro III.10) (ONUSIDA, 2004).

Cuadro III.10

Mujeres que viven con el VIH: el mundo y las principales regiones, 2004

<i>Región</i>	<i>Número de mujeres de entre 15 y 49 años que viven con el VIH</i>	<i>Porcentaje de adultos de entre 15 y 49 años que viven con el VIH que son mujeres</i>
Mundo	17,6 millones	47
África subsahariana	13,3 millones	57
Oriente Medio y norte de África	250 000	48
Asia oriental	250 000	22
Asia meridional y sudoriental	2,1 millones	30
América Latina	610 000	36
Caribe	210 000	49
Europa oriental y Asia central	490 000	34
Europa occidental y central	160 000	25
América del Norte	260 000	25

Fuente: ONUSIDA, *AIDS Epidemic Update, December 2004* (<http://www.unaids.org/wad2004/report.html>; consultado el 13 de abril de 2005).

200. Las mujeres de las regiones más afectadas por la epidemia corren un riesgo desproporcionadamente alto de contraer el VIH y, además, tienen más probabilidades de ser las encargadas de cuidar de sus familiares infectados o afectados. Las niñas, que con frecuencia asumen la responsabilidad de cuidar de sus padres y hermanos menores enfermos, sufren las consecuencias, que consisten en ver truncada su educación, empezar tempranamente a formar parte de la mano de obra no calificada, estar expuestas a la explotación y el abuso, y caer en la pobreza y la exclusión social resultantes. La epidemia del SIDA amenaza con invertir los avances logrados en los dos últimos decenios en la reducción de la brecha entre los géneros, especialmente en relación con el acceso a la educación.

201. El ámbito en que son más evidentes las desigualdades dentro de los países relacionadas con el VIH/SIDA es el de los derechos humanos. La estigmatización de las personas infectadas con el VIH/SIDA y afectadas por la enfermedad ha generado algunas de las peores formas de discriminación y aislamiento dentro de las comunidades. Las mujeres son especialmente vulnerables a la discriminación cuando contraen el VIH. Además, las desigualdades ante la ley en algunos lugares del mundo con frecuencia hacen que las mujeres que sobreviven a un pariente masculino infectado no tengan acceso a propiedades ni recursos, lo cual las sume aún más en la pobreza.

202. Hay otras enfermedades que contribuyen también a las disparidades en los indicadores de salud y mortalidad dentro de los países y entre ellos. El paludismo, en particular, afecta gravemente a las zonas en las que es endémico. La OMS calcula que el paludismo causa la muerte de al menos un millón de personas por año y contribuye a la de otros dos millones. Dado que alrededor del 90% de las muertes causadas

por el paludismo en el mundo ocurren en el África subsahariana y la abrumadora mayoría de las víctimas son niños pequeños, los costos de la enfermedad desde el punto de vista humano y monetario constituyen una pesada carga para la región.

203. Se calcula que alrededor de 2.000 millones de personas están infectadas con la bacteria que causa la tuberculosis, aunque es posible que las personas sanas nunca contraigan la forma activa de la enfermedad (Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria, 2005). Cada año hay alrededor de ocho millones de casos nuevos de tuberculosis y aproximadamente dos millones de personas cuyos sistemas inmunes no funcionan debidamente mueren a causa de la enfermedad. Aunque la prevalencia de la tuberculosis es mayor en los países en desarrollo, también sigue existiendo en los países desarrollados, especialmente entre los grupos de clase socioeconómica más baja y las personas que viven con el VIH (Oficina General de Cuentas de los Estados Unidos de América, 2000). El incumplimiento de los regímenes de tratamiento ha contribuido a la aparición de cepas de tuberculosis resistentes a los medicamentos, lo cual debilita las medidas dirigidas a controlar la enfermedad. Hay cepas de tuberculosis resistentes a los medicamentos en todo el mundo, pero son particularmente dominantes en África, Asia central y Europa oriental (Oficina General de Cuentas de los Estados Unidos de América, 2000).

204. Además de ser las principales causas de enfermedad y muerte, el paludismo y la tuberculosis pueden ser factores que compliquen la contracción, el avance o el resultado de otras enfermedades. De acuerdo con el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria, un tercio de las personas con VIH también contraerán tuberculosis, ya que el debilitamiento de su sistema inmunitario las hace más vulnerables a las infecciones oportunistas. La mayoría de las personas fallecidas por causas relacionadas con la tuberculosis tienen entre 15 y 54 años de edad, de modo que la enfermedad priva a las comunidades de sus adultos más productivos.

2. El hambre y la malnutrición

205. Las mejoras de la productividad agrícola y el desarrollo de tecnologías para elaborar y preservar alimentos ocurridas durante el siglo XX han creado un mundo de abundancia. Desde principios del decenio de 1970, la producción mundial de alimentos se ha triplicado y el precio de los principales cereales ha disminuido alrededor del 76%. En el mundo hay alimentos más que suficientes para todos sus habitantes y se producen suministros alimentarios de bajo costo en cantidades suficientes para satisfacer las necesidades de la creciente población mundial. Si se distribuyeran equitativamente los alimentos por todo el mundo, bastarían para que todos sus habitantes consumieran un promedio de 2.760 calorías diarias (Reportaje del Mundo Ecológico, 2005). A pesar de estos hechos y posibilidades, sigue habiendo atroces desigualdades nutricionales en todo el mundo.

206. En los últimos decenios ha habido un gran incremento de las emergencias alimentarias, que pueden generar hambrunas o crisis en que la inanición debida al consumo insuficiente de alimentos combinada con altas tasas de enfermedad producen un gran aumento de las tasas de mortalidad. El número de emergencias de este tipo ha aumentado de un promedio de 15 por año que se registraba en el decenio de 1980 a más de 30 por año desde 2000. La mayoría de las crisis ha ocurrido en África, donde el promedio de emergencias alimentarias por año casi se ha triplicado en dos decenios. En julio de 2004, 35 países experimentaban crisis alimentarias que requerían

asistencia de emergencia (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 2004).

207. En muchas partes del mundo, una parte significativa de la población sufre privaciones nutricionales constantes, caracterizadas por la falta de ingesta de proteínas y micronutrientes suficientes y por infecciones y enfermedades frecuentes. Los medios de difusión rara vez se ocupan de esta situación de largo plazo, pero sus efectos indirectos causan la muerte de más personas que las hambrunas. La malnutrición afecta a alrededor de 852 millones de personas de todo el mundo, a saber, 815 millones de países en desarrollo, 28 millones de países en transición y 9 millones del mundo industrializado. El 20% de la población total de los países en desarrollo está desnutrido (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 2004).

208. La malnutrición es una de las principales causas de mortalidad infantil y explica alrededor de la mitad de los 10,4 millones de muertes infantiles que ocurren cada año en el mundo en desarrollo. Los niños malnutridos que sobreviven suelen sufrir sus efectos a largo plazo, que incluyen enfermedades y discapacidades, la disminución de su capacidad cognitiva y su asistencia a la escuela en la infancia, y de su productividad y sus ganancias durante toda su vida adulta. La altura y el peso de casi un tercio de los niños de los países en desarrollo están suficientemente por debajo de los límites normales para su edad para ser considerados signos de desnutrición crónica y la OMS calcula que en 2000 la muerte de más de 3,7 millones de niños estaba directamente relacionada con el hecho de que su peso se hallaba muy por debajo del normal. Desde el punto de vista económico, cada año que el hambre se mantiene en los niveles actuales, los países en desarrollo pierden alrededor de 500.000 millones de dólares o más en productividad o ganancias que no pudieron obtener debido a muertes y discapacidades prematuras (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 2004). Esta carga con frecuencia recae en quienes menos pueden afrontarla, es decir, los más pobres de la sociedad.

209. No hay indicios claros de que estas tendencias vayan a invertirse en un futuro cercano. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el número de personas desnutridas en el mundo en desarrollo disminuyó en 27 millones entre 1990-1992 y 2000-2002, pero aumentó a un ritmo de casi 4 millones por año entre 1995-1997 y 2000-2002, lo cual contrarrestó en gran medida los logros alcanzados en años anteriores y dio como resultado una reducción neta de sólo 9 millones para el decenio en su conjunto (1990-1992 a 2000-2002) (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 2004).

210. A las modalidades de desigualdad se añaden otras dimensiones que caracterizan las crisis alimentarias y la privación continua de alimento. En esas situaciones, es posible que los alimentos no se distribuyan equitativamente entre los miembros de la familia y que las mujeres, los niños (especialmente las niñas) y los ancianos reciban proporcionalmente menos que los hombres adultos. Diferentes estudios sobre las hambrunas han contribuido a explicar los factores económicos, sociales y políticos, en gran medida producidos por el hombre, que pueden contribuir a las crisis alimentarias. Estas situaciones, ya sean resultado de desastres causados por el hombre o naturales o de diversas combinaciones de ambos, ponen de manifiesto que grandes grupos de personas no pueden acceder a los alimentos en las sociedades donde viven, de modo que sus efectos para la población dependen de la manera en que esté organizada la sociedad (Dreze y Sen, 1989). En un estudio de la hambruna

causada por la sequía en Wollo (Etiopía) se señala que los campesinos practicaban una agricultura de subsistencia que, en general, les permitía vivir, hasta que el aumento de los impuestos y otras obligaciones los redujeron a la pobreza extrema y les dejaron pocos recursos o reservas con los que superar la sequía (Dessaiegn, 1987).

211. En el otro extremo del espectro de la alimentación, la sobrealimentación (ingesta excesiva de calorías) también se está convirtiendo en un problema mundial. Hay más de 1.000 millones de adultos con sobrepeso en el mundo, de los cuales al menos 300 millones son clínicamente obesos (Chopra, Galbraith y Darnton-Hill, 2002). Los niveles de obesidad han aumentado mucho en Australia, el Canadá, Europa y los Estados Unidos de América en los últimos decenios (Flegal y otros, 1998). La cuestión de la sobrealimentación se trata nuevamente en el capítulo IV.

3. Educación

212. En el mundo sigue habiendo grandes desigualdades educacionales. Aunque varios países en desarrollo, especialmente de Asia central, Asia oriental y el Pacífico, América Latina y el Caribe, y el norte de África van camino de lograr tasas de matriculación en la enseñanza primaria que se ajustan a los objetivos de desarrollo del Milenio, en el África subsahariana y Asia meridional y occidental los niveles de avance y logro en materia educativa siguen siendo significativamente menores. En muchos países ha aumentado la matriculación en las escuelas, aunque las tasas de finalización de los estudios, especialmente las de las niñas, siguen siendo bajas en varias zonas. África, especialmente el África subsahariana, está por debajo de otras regiones en desarrollo y es necesario redoblar los esfuerzos para superar las condiciones iniciales desfavorables en lo que se refiere a capital humano.

213. En el cuadro III.11 se observan las grandes disparidades existentes en cuanto al nivel educativo de los miembros de los hogares de determinados países en desarrollo y entre ellos⁶. En el cuadro, donde se incorporan dos grupos distintos, figuran los países que tienen las proporciones más altas y más bajas de hombres sin educación en el hogar y el alcance de la desigualdad entre los géneros en el ámbito de la educación dentro de los países y entre ellos respecto de los hogares de las zonas urbanas, de las zonas rurales y el total de hogares. En general, la proporción de miembros masculinos de los hogares que no han recibido educación varía entre poco menos del 3% en Armenia y más del 70% en Burkina Faso y el Níger. Incluso más apreciables son las grandes disparidades en los logros educativos de los hogares existentes dentro de los países. Hay diferencias significativas entre las zonas urbanas y las rurales; es mucho más probable que los habitantes de las zonas rurales carezcan de educación. En casi todos los países, es más probable que los miembros de sexo femenino de las familias, tanto de las zonas urbanas como de las rurales, no hayan recibido una educación.

Cuadro III.11

Porcentajes de los miembros de los hogares de todo el país, de las zonas urbanas y de las zonas rurales que no han recibido educación

País	Año	Total			Zonas urbanas			Zonas rurales		
		Hombres	Mujeres	Diferencia (mujeres-hombres)	Hombres	Mujeres	Diferencia (mujeres-hombres)	Hombres	Mujeres	Diferencia (mujeres-hombres)
<i>Países donde la proporción de hombres que no han recibido educación es menor</i>										
Armenia	2000	2,8	2,9	0,1	2,1	1,9	-0,2	3,7	4,4	0,7
Kazajstán	1999	4,2	4,9	0,7	3,0	4,0	1,0	5,2	5,7	0,5
Kirguistán	1997	4,2	6,0	1,8	4,1	5,2	1,1	4,3	6,4	2,1
Filipinas	1998	4,2	4,3	0,1	2,3	2,3	--	6,0	6,5	0,5
Bolivia	1998	4,9	13,7	8,8	2,0	6,6	4,6	10,3	27,4	17,1
República Dominicana	1999	4,9	6,4	1,5	3,1	5,0	1,9	7,8	9,2	1,4
Uzbekistán	1996	5,7	6,2	0,5	4,8	5,0	0,2	6,2	7,0	0,8
Paraguay	1990	5,9	7,6	1,7	3,9	5,2	1,3	7,7	10,4	2,7
Turkmenistán	2000	5,9	7,2	1,3	5,3	6,2	0,9	6,3	8,0	1,7
Perú	2000	6,1	12,9	6,8	3,5	7,0	3,5	10,8	24,2	13,4
<i>Países donde la proporción de hombres que no han recibido educación es mayor</i>										
Côte d'Ivoire	1998/1999	43,6	57,2	13,6	29,7	42,4	12,7	51,7	66,4	14,7
Marruecos	1992	43,9	64,9	21,0	25,5	43,4	17,9	60,0	83,1	23,1
Comoras	1996	44,3	59,1	14,8	31,9	45,9	14,0	49,4	64,2	14,8
Eritrea	1995	54,4	67,3	12,9	19,7	36,6	16,9	67,7	80,5	12,8
Chad	1996/1997	56,1	77,7	21,6	39,6	57,9	18,3	62,1	83,4	21,3
Guinea	1999	59,8	76,4	16,6	33,8	51,7	17,9	71,9	87,1	15,2
Etiopía	2000	61,5	76,7	15,2	24,3	39,8	15,5	67,7	83,9	16,2
Mali	2001	66,0	77,0	11,0	40,4	55,7	15,3	76,0	85,1	9,1
Burkina Faso	1998/1999	72,1	83,9	11,8	32,9	45,3	12,4	79,7	90,8	11,1
Níger	1998	72,7	83,6	10,9	41,9	54,6	12,7	81,0	90,9	9,9

Fuente: ORC Macro, MEASURE DHS STATcompiler (<http://www.measuredhs.com>; consultado el 23 de febrero de 2005).

214. Las diferencias existentes entre los miembros de los hogares en el nivel educativo alcanzado reflejan décadas de desigualdad en cuanto a las oportunidades educativas. En el cuadro III.12 se observan las diferencias entre las regiones del mundo en la matriculación en la enseñanza primaria. La tasa neta de matriculación en la enseñanza primaria a nivel mundial (84%) esconde que en Asia central, Asia oriental y el Pacífico, América Latina y el Caribe, y América del Norte y Europa occidental, esa tasa fue mucho mayor, ya que en todas estas regiones en 2001 las proporciones fueron superiores al 90%; además, no indica que la situación es mucho peor en el África subsahariana, donde la matriculación neta es de sólo el 62,8%. Las tasas de matriculación de las mujeres suelen ser inferiores a las de los hombres.

Cuadro III.12
Desigualdades en la matriculación en la enseñanza primaria: el mundo y las principales regiones, 1998 y 2001

<i>País o territorio</i>	<i>Población en edad escolar en 2001 (en miles)</i>	<i>Matriculación en la enseñanza primaria</i>				<i>Tasa neta de matriculación en la enseñanza primaria (porcentaje)</i>					
		<i>Total (en miles)</i>		<i>Mujeres (porcentaje)</i>		<i>Total</i>		<i>Hombres</i>		<i>Mujeres</i>	
		<i>1998</i>	<i>2001</i>	<i>1998</i>	<i>2001</i>	<i>1998</i>	<i>2001</i>	<i>1998</i>	<i>2001</i>	<i>1998</i>	<i>2001</i>
Mundo	648 593	656 538	651 913	47	47	84,2	84,0	87,3	86,5	80,9	81,5
Países desarrollados	67 948	70 406	65 552	49	49	96,4	95,6	96,5	95,4	96,4	95,9
Países en desarrollo	566 386	570 207	569 617	46	46	82,7	82,5	86,3	85,3	78,9	79,5
Países en transición	14 259	15 930	14 767	49	49	84,6	90,1	85,0	90,3	84,1	89,8
África subsahariana	108 332	80 406	91 972	45	46	57,6	62,8	61,4	66,4	53,8	59,2
América del Norte y Europa occidental	51 664	52 858	49 643	49	49	96,3	95,4	96,3	95,1	96,4	95,7
América Latina y el Caribe	58 064	78 585	69 660	49	48	94,2	95,7	94,8	95,6	93,5	95,9
Asia central	6 627	6 949	6 667	49	49	87,5	94,1	88,0	95,0	87,0	93,2
Asia meridional y occidental	170 874	158 096	160 398	44	44	80,2	79,0	87,5	84,7	72,3	73,0
Asia oriental y el Pacífico	189 557	219 912	211 108	48	48	96,0	93,7	96,1	93,7	95,8	93,6
Estados árabes	39 396	34 725	36 252	46	46	78,1	81,1	82,3	85,1	73,7	76,9
Europa central y oriental	24 079	25 484	23 677	48	48	86,7	88,8	88,1	89,9	85,3	87,7

Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, *Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo, 2005: El Imperativo de la Calidad* (París, 2005).

Nota: Los promedios regionales son valores estimados.

215. Entre 1998 y 2001, la matriculación en las escuelas primarias registró un aumento más significativo en las tres regiones donde esa tasa era más baja y en dos de ellas se matricularon cantidades muy grandes de alumnos. Sólo en el África subsahariana, la matriculación en la enseñanza primaria aumentó en más de 11 millones durante este breve período. Aunque el aumento de la matriculación contribuye a reducir las diferencias en el acceso a la educación, también implica un aumento de las exigencias para los sistemas educativos de los países menos capaces de enfrentarlas. Por consiguiente, en muchos países, la calidad de la educación ha disminuido y quienes tienen recursos suficientes y optan por la educación privada, más cara, aumentan sus ventajas sociales y económicas en relación con los sectores más pobres de la sociedad.

216. Los estudios indican que la desigualdad disminuye a medida que aumenta el promedio de años de educación académica y que la enseñanza secundaria es la que produce más beneficios, especialmente para las mujeres (Cornia y Court, 2001). Habida cuenta de ello, la situación mundial en relación con la educación secundaria y superior es aún más inquietante que la que se da en la enseñanza primaria. En el cuadro III.13 se utilizan estadísticas sobre matriculación escolar en las principales regiones y en el mundo en general para mostrar el alcance de la desigualdad educativa en el nivel secundario; la información sobre la matriculación en la enseñanza terciaria es más incompleta y resulta más difícil establecer comparaciones. En el cuadro se observa que, en 2001, las tasas netas de matriculación eran significativamente menores en el nivel secundario que en el primario. Asia central, Europa central y oriental y América del Norte y Europa occidental tenían las tasas más altas de matriculación en la enseñanza secundaria, superiores al 80%, mientras que en el África subsahariana era del 21%, que es un nivel muy bajo. Los datos de 2001 indican que era menos probable que las mujeres se matricularan en la escuela secundaria, excepto en América Latina y el Caribe y en América del Norte y Europa occidental. Entre 1998 y 2001, la tasa neta de matriculación de las mujeres jóvenes aumentó significativamente en América Latina y el Caribe, y ligeramente en África.

217. Se suele considerar que la educación constituye una forma de reducir las desigualdades y, entre quienes la reciben, se logra ese propósito; sin embargo, a través de ella también se generan las peores formas de estratificación y segmentación sociales. Las desigualdades en cuanto al nivel educativo con frecuencia generan diferencias en el empleo, la ocupación, los ingresos, el lugar de residencia y la clase social. En América Latina, por ejemplo, donde hay desigualdades considerables dentro de los países y entre ellos, las amplias disparidades en las retribuciones ocupacionales pueden atribuirse directamente a la forma en que el mercado remunera a las personas que tienen diferentes niveles de formación académica (Instituto de Promoción de la Economía Social, 1999). Aunque hay diferencias entre los países, quienes han cursado seis años de estudios ganan, como promedio, un 50% más que quienes no tienen estudios, y quienes han estudiado durante 12 años ganan más del doble que quienes carecen de instrucción. El estudio del que proviene esta información señala que las diferencias en el nivel educativo explican entre el 25% y el 33% de la concentración de los ingresos que se da en los países de América Latina. El análisis de información de los Países Bajos añade una perspectiva intergeneracional, ya que confirma que, si bien existe cierto grado de movilidad entre niveles de ingresos de una generación a la siguiente, hay una fuerte tendencia a que la segmentación educativa se mantenga de generación en generación (de Graaf y Kalmijn, 2001).

Cuadro III.13
Desigualdades en la matriculación en la enseñanza secundaria: el mundo y las principales regiones, 1998 y 2001

Región	Población en edad escolar (en miles)	Matriculación en la enseñanza secundaria (en miles)					Tasa neta de matriculación en la enseñanza secundaria (porcentaje)					
		Total		Mujeres			Total		Hombres		Mujeres	
		1998	2001	1998	2001	1998	2001	1998	2001	1998	2001	
Mundo	752 008	424 925	477 586	46	47	51,3	54,9	..	58,1	..	51,5	
Países desarrollados	84 628	87 210	85 816	49	49	87,9	90,0	87,7	89,5	88,1	90,4	
Países en desarrollo	632 856	311 079	358 392	45	46	..	48,5	..	52,4	..	44,4	
Países en transición	34 524	..	31 272	..	49	..	85,0	..	84,8	..	85,2	
África subsahariana	89 764	20 358	24 073	44	44	18,0	21,3	19,7	23,1	16,3	19,4	
América del Norte y Europa occidental	61 486	63 630	63 508	49	50	89,4	89,2	89,5	88,8	89,3	89,6	
América Latina y el Caribe	66 291	41 871	57 159	51	51	52,9	63,8	50,7	61,9	55,1	65,7	
Asia central	11 946	5 754	10 406	49	49	81,6	83,6	82,3	84,8	80,9	82,4	
Asia meridional y occidental	221 771	95 750	107 017	41	42	..	..	..	..	..	..
Asia oriental y el Pacífico	217 947	137 952	149 732	..	47	..	..	..	..	..	..
Estados árabes	38 975	21 997	24 823	46	46	50,8	55,3	53,5	57,7	48,1	52,9	
Europa central y oriental	43 829	37 881	38 288	49	48	..	82,7	..	83,4	..	82,0	

Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, *Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo, 2005: El Imperativo de la Calidad* (París, 2005).

Nota: Los promedios regionales son valores estimados.

218. En resumen, las grandes y persistentes desigualdades en materia de educación tienen efectos de largo alcance y generan desigualdades en el empleo, el salario, la salud, el poder y la integración social. Para corregir los desequilibrios educativos y disminuir, así, las desigualdades que generan o perpetúan, hay que aplicar políticas y programas dirigidos a los grupos desfavorecidos que también se centren más ampliamente en mejorar el acceso a la educación para todos y la calidad de la enseñanza. También hay que prestar especial atención a las diferencias entre los géneros en el ámbito educativo, a fin de asegurar que no se favorezca a ninguno en particular. Asimismo, es necesario ocuparse de la calidad de la educación.

C. Conclusión

219. De la evolución reciente de los factores que pueden influir en los niveles de desigualdad dentro de los países y entre ellos surge un panorama variado. Ha habido avances, especialmente en la reducción de las diferencias en materia de salud y educación, pero también ha habido reveses significativos. Las causas de las desigualdades existentes suelen estar profundamente arraigadas y abarcar desde políticas de liberalización económica que han generado inequidades y mantenido las existentes hasta factores socioculturales que han obstaculizado las medidas dirigidas a resolverlas.

220. Varios factores han influido en las modalidades y tendencias analizadas en este capítulo. En relación con la distribución de los ingresos, por ejemplo, hay pruebas claras de que los logros obtenidos en el nivel mundial generalmente derivan en gran medida del excepcional crecimiento económico de China y la India; la mayoría de los demás países no se han beneficiado de ese crecimiento. La desigualdad en la distribución de los ingresos dentro de los países ha aumentado, incluso en muchos países industrializados. Las medidas de reducción de la pobreza han tenido un éxito razonable en algunas regiones, mientras que la situación en materia de pobreza se ha estancado o deteriorado en otras. Por ejemplo, el número de personas que vivían con menos de 1 dólar al día en China cayó de 634 millones a 212 millones entre 1981 y 2000, pero en el África subsahariana el número de personas que vivían en la miseria aumentó en casi 90 millones en 10 años (1990-2000). En América Latina, la recesión y el estancamiento económicos de los decenios de 1980 y 1990 tuvieron un efecto significativo en los niveles de pobreza. En otras regiones, las pruebas presentan un panorama más variado.

221. Muchos países siguen enfrentando obstáculos y problemas profundamente arraigados que debilitan las medidas de erradicación de la pobreza. En el nivel sociopolítico, entre esos obstáculos figuran la exclusión social y la discriminación, que generan falta de oportunidades y de poder político. En algunos países la pobreza se ve exacerbada por las enfermedades y la mortalidad prematura, que privan a las familias y comunidades de sus miembros más productivos. La mala gestión pública y las limitaciones geográficas, en particular en el caso de los países pequeños y sin litoral, muchas veces restringen los avances en la reducción de la pobreza. Varios factores económicos obstaculizan también la reducción sostenida de la pobreza, como el crecimiento económico escaso o distribuido de manera desigual, un nivel de desempleo alto, una gran deuda externa, barreras comerciales, una elevada desigualdad de ingresos y la dependencia de determinados productos.

222. El crecimiento económico se considera esencial para la reducción sostenida de la pobreza. Las políticas de liberalización, por ejemplo, se basan en la expectativa

de que los beneficios del aumento del crecimiento económico, con el tiempo, alcanzarán a los pobres. Sin embargo, es un hecho cada vez más ampliamente reconocido que, independientemente del grado de expansión económica que experimente un país, la reducción de la pobreza es más probable en países donde los gobiernos han aplicado políticas y programas para promover la igualdad que incluyen iniciativas para mejorar el acceso a los recursos, los ingresos, la educación y el empleo.

223. Los indicadores no económicos también están relacionados con la persistencia y la intensificación de diversas formas de desigualdad. Aunque todas las regiones del mundo han logrado avances hacia la educación para todos, todavía se observan grandes diferencias en el acceso a los niveles de enseñanza primaria y superior y la calidad de la educación sigue siendo despareja dentro de los países y entre ellos.

224. La epidemia de VIH/SIDA ha exacerbado las desigualdades económicas y no económicas. Las personas y familias infectadas y afectadas son cada vez más vulnerables; con frecuencia, se les niegan o no se hacen efectivos los derechos que les reconoce la ley y muchos no tienen acceso a servicios básicos de educación y salud. La situación es particularmente alarmante en el África subsahariana. Esta región, que es la más afectada por la epidemia, está teniendo un desempeño poco satisfactorio en relación con la mayoría de los indicadores económicos y no económicos, y las diferencias entre muchos países de la región y el resto del mundo se están ampliando.

225. Las desigualdades entre los géneros suelen estar profundamente arraigadas en la estructura de las sociedades. Hay diferencias persistentes entre los géneros en cuanto al acceso a la educación y al trabajo decente, así como en la remuneración por el mismo trabajo. En la mayoría de los países, el número y la proporción de mujeres económicamente activas han aumentado en los últimos 20 años; sin embargo, la disminución de la brecha entre los géneros oculta el deterioro de las condiciones de trabajo de las mujeres (Razavi, 2005). Sigue habiendo una gran concentración de mujeres en las ocupaciones en que la remuneración es más baja, lo cual limita sus ingresos reales y sus oportunidades de adelanto (potencial de ingresos). Las mujeres constituyen una parte desproporcionada de los pobres del mundo, porque con frecuencia tienen un acceso limitado a la tierra, el capital y los mercados de trabajo, y es más probable que realicen trabajos domésticos con escasa o ninguna remuneración. El desigual acceso de las mujeres a oportunidades económicas y no económicas suele ser la causa de que tengan una condición inferior en muchas sociedades, y las que se hallan en una situación particularmente vulnerable pueden estar sujetas a abusos y explotación sexuales, y no tener la posibilidad de opinar sobre cuestiones relacionadas con su propio bienestar.

Notas

¹ El Banco Mundial considera que los países y territorios de ingresos altos que no pertenecen a la OCDE son: Andorra, Antigua y Barbuda, Antillas Holandesas, Aruba, Bahamas, Bahrein, Barbados, Bermuda, Brunei Darussalam, Chipre, Emiratos Árabes Unidos, Eslovenia, Groenlandia, Guam, Isla de Man, Islas Caimán, Islas del Canal, Islas Féroes, Islas Vírgenes, Israel, Kuwait, Liechtenstein, Macao, Malta, Mónaco, Nueva Caledonia, Polinesia Francesa, Puerto Rico, Qatar, región administrativa especial de China de Hong Kong, San Marino y Singapur.

² La base de datos sobre la desigualdad de ingresos en el mundo, establecida y mantenida por el Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER) de la Universidad de las Naciones Unidas (UNU) reúne y almacena información sobre la desigualdad de ingresos en países desarrollados, en desarrollo y en transición. La base de datos se formó entre 1997 y 1999

ampliando la información reunida por Klaus Deininger y Lyn Squire para el proyecto del WIDER y el PNUD titulado “Rising income inequality and poverty reduction: are they compatible?” (¿Son compatibles el aumento de la desigualdad de ingresos y la reducción de la pobreza?), supervisado por Giovanni Andrea Cornia, ex Director del WIDER. Al aumentar las observaciones que se añadían a la base de datos, el WIDER decidió hacerla pública a fin de facilitar los análisis y debates sobre la desigualdad (véase la base de datos sobre la desigualdad de ingresos en el mundo del WIDER, versión 2.0 beta, de 3 de diciembre de 2004).

- ³ Una forma común de medir la desigualdad dentro de los países es el coeficiente de Gini, que evalúa las diferencias entre individuos en un contexto particular. El coeficiente de Gini varía de 0 (igualdad absoluta) a 1 (desigualdad absoluta).
- ⁴ Los análisis realizados por la CEPAL y el Banco Mundial coinciden en que las tendencias regionales están empeorando. Sin embargo, los análisis difieren en la definición de las tendencias que se registran en algunos países en particular. Mientras que el Banco Mundial señala que en el decenio de 1990 hubo una mejora de la distribución de los ingresos en el Brasil, la CEPAL no confirma esa tendencia. Por otra parte, el Banco Mundial no confirma la mejora observada por la CEPAL en el coeficiente de Gini del Uruguay. A pesar de estas diferencias, la CEPAL y el Banco Mundial alcanzan la misma conclusión sobre la región en su conjunto (J. A. Ocampo, “Latin America’s growth and equity frustrations during structural reforms” (Crecimiento y frustraciones en materia de equidad durante las reformas estructurales de América Latina), *Journal of Economic Perspectives*, vol. 18, No. 2 (primavera de 2004), pág. 82).
- ⁵ Algunos de los países más afectados por la epidemia de VIH/SIDA (incluidos varios países menos adelantados) no están obligados a cumplir las disposiciones del Acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, incluido el tráfico de mercancías falsificadas (Acuerdo sobre los ADPIC), de la Organización Mundial del Comercio hasta 2016; en la Declaración relativa al Acuerdo sobre los ADPIC y la Salud Pública adoptada en Doha se establece que los países pueden acogerse al artículo 31 del Acuerdo y elaborar los medicamentos que necesiten (se imponen restricciones a la exportación de medicamentos genéricos). La dificultad, por lo tanto, no reside en la obtención de derechos de producción, sino en la falta de capacidad para fabricarlos y en los límites a la exportación de medicamentos genéricos de los países que deben atenerse a las disposiciones de los acuerdos de la OMC (como la India, que ha aprobado una nueva ley).
- ⁶ El cuadro contiene información obtenida en el nivel de los hogares de países en desarrollo donde se han realizado encuestas de demografía y salud.

IV. Las desigualdades y la integración social

226. Las desigualdades y la falta de oportunidades contribuyen a la desintegración social. Muchos siguen excluidos del proceso político y las esperanzas, aspiraciones y preocupaciones de los que no tienen posibilidades de expresarse a menudo se soslayan o ignoran. Los sistemas de poder que están bien arraigados y que tienden a favorecer a una minoría selecta refuerzan esas desigualdades y desalientan la integración social.

227. Asegurar que se garantice la igualdad de oportunidades en la ley y en la práctica es esencial para el desarrollo social y particularmente crítico para el empoderamiento de los pobres. Aun cuando se invita a los pobres y marginados a expresar su opinión es poco probable que sus intereses y necesidades sean tenidos en cuenta en la formulación de políticas a menos que existan mecanismos para asegurar el cumplimiento de sus objetivos. Las instituciones elegidas democráticamente deberían ofrecer a los grupos vulnerables el medio principal de obtener una representación real.

228. La última oleada de la globalización ha contribuido a una creciente homogenización de las pautas de producción y consumo. La globalización ha mejorado la calidad de vida de muchos; sin embargo, el consumo excesivo puede ejercer una fuerte presión sobre la base de recursos naturales y acentuar las desigualdades en la distribución. Es probable que las desigualdades y las privaciones actuales, tanto de consumo como de recursos, se trasladen a las generaciones futuras.

229. Una sociedad que se caracteriza por sus desigualdades extremas y la falta de oportunidades puede convertirse en un caldo de cultivo para el delito y la violencia. La destrucción generalizada y sistemática de la vida humana es el mejor indicador de que los esfuerzos para aumentar la integración social han fracasado. Ese fracaso se manifiesta de distintas formas: en el delito incontrolado, la incidencia elevada de la violencia interpersonal y los conflictos armados. No suele bastar una razón para explicar por qué se tiende cada vez más a la violencia extrema; sin embargo, es claro que la desigualdad, especialmente la desigualdad horizontal (entre grupos), aumenta las probabilidades de que se generen conflictos. Otro factor es la incapacidad de un creciente número de países de integrar plenamente a los jóvenes a la sociedad, sobre todo en materia de empleo. En la actualidad, casi la mitad de la población mundial tiene menos de 25 años de edad y en muchos países en desarrollo la generación más joven es mucho más numerosa que nunca. La mayoría de los mercados de trabajo no pueden absorber a la totalidad de los jóvenes que buscan empleo; desde el punto de vista estadístico, las tasas de desempleo de los jóvenes son dos o tres veces superiores a las de los adultos. Ante perspectivas tan desalentadoras y al experimentar una sensación de injusticia, los jóvenes a menudo caen en la anomia y pueden volcarse a conductas violentas.

230. La idea de integración social no está limitada por el tiempo ni el espacio; en cambio, significa que las generaciones presentes y futuras tienen derecho a la igualdad y justicia sociales. Las decisiones que se toman hoy afectan la estructura de la integración social presente y futura y las oportunidades que derivan de ella. La idea de equidad intergeneracional presupone que cada generación atenderá sus propias necesidades de modo de no perjudicar a la generación siguiente ni colocarla en una situación desventajosa; no debería olvidarse a las generaciones futuras ni debería hacerseles pagar el precio de las políticas sociales y económicas adoptadas mucho

antes de que existieran. Cada generación tiene una función de custodia respecto de la siguiente y es también responsable de asegurar el bienestar de los miembros de la generación anterior una vez pasados sus años productivos. Cada generación tiene derecho a poseer recursos sociales, económicos, culturales y ambientales.

231. Se han intensificado en todo el mundo los esfuerzos para fortalecer la seguridad y limitar la violencia, pero es poco lo que se ha hecho para resolver las causas socioeconómicas de los conflictos. Los gobiernos han aumentado el gasto de defensa en muchos países, a menudo desviando recursos humanos y financieros que deberían haberse destinado al desarrollo. Así, existe el riesgo de que las consideraciones de seguridad desplacen aún más los temas sociales de las agendas nacionales e internacionales, especialmente en tiempos en que el público está más preocupado por las amenazas a la seguridad, reales y supuestas. Esa situación se ha sumado a los problemas y dificultades que se examinan en este *Informe* y ha impedido la aplicación de estrategias integrales, esenciales para el desarrollo social, como la creación de un entorno propicio y el fortalecimiento de las instituciones.

A. La dimensión intergeneracional de la desigualdad

232. En toda sociedad existen ciertas obligaciones morales entre una generación y otra. La idea de que existe un acuerdo tácito entre las generaciones se remonta a los filósofos griegos; ese contrato social intergeneracional se basa en la presunción de que una generación debería ocuparse de la otra y ha sido un pilar central en la vida de muchas sociedades diferentes. Se ha sostenido que un contrato de ese tipo debe beneficiar a todos en alguna medida (Rawls, 1971). El modo en que se acata ese contrato intergeneracional en la actualidad varía de una sociedad a otra. En la mayoría de los países en desarrollo, el apoyo que presta una generación a otra se sustenta en una amplia red de relaciones de parentesco y a veces en la interacción de los miembros de la comunidad, mientras que en los países desarrollados el Estado actúa como mediador o apoya el contrato en distinta medida.

233. En la mayoría de las sociedades hay un acuerdo general en que el Estado debería desempeñar un papel preponderante en áreas clave. Por ejemplo, en muchos países, el gobierno es el principal proveedor de educación y asistencia sanitaria. El sector público también puede prestar asistencia social y protección a los niños, la familia, los ancianos y otros grupos vulnerables. Debido a los cambios demográficos y los acontecimientos políticos y sociales que se han producido en el mundo, la naturaleza de los contratos y las relaciones intergeneracionales evoluciona permanentemente. Se ha debatido en alguna medida la cuestión de la equidad intergeneracional y el “costo” de mantener a los ancianos mediante pensiones estatales y la prestación de asistencia sanitaria.

234. Al producirse cambios en las sociedades y en su composición demográfica es preciso replantearse las responsabilidades que tienen las distintas generaciones unas para con otras y ajustarse a las nuevas realidades. En los países desarrollados, el debate actual sobre esas cuestiones gira principalmente en torno a las obligaciones económicas que la población activa, más joven, tiene con las generaciones anteriores y posteriores. Hay cierto temor de que los sistemas actuales —si no se modifican— no cubran las necesidades de la mucha gente que se jubilará en las próximas décadas e impongan una carga insostenible a las generaciones futuras.

235. No se puede descartar totalmente la posibilidad de un conflicto intergeneracional, dado que es posible que los miembros más jóvenes de la sociedad no quieran o no puedan con el tiempo mantener a los mayores. Ese debate se plantea generalmente en términos económicos y gira en torno de la cuestión de la financiación de las jubilaciones, el desahorro, los costos de salud y la reasignación de recursos. Sin embargo, aunque se reconoce que los cambios demográficos podrían obligar a revertir no sólo las fórmulas para el cálculo de las jubilaciones y las fuentes de financiación sino también una amplia gama de políticas, el debate más general desde una perspectiva intergeneracional debería dilucidar qué significa el contrato social en cada país.

236. No existe consenso sobre si es económicamente posible hacer frente a la protección social de los ancianos. En el caso de la Unión Europea, se sostiene que la introducción de cambios relativamente pequeños en la estructura de las prestaciones sociales mantendría los gastos en los niveles actuales y que, en los debates sobre la posibilidad de hacer frente a estos gastos, lo que se discute en realidad son cuestiones de cohesión social y conceptos y valores sociales más que parámetros económicos (Cichon, 1997). Algunos argumentan que el creciente énfasis en la promoción de la responsabilidad personal, especialmente en el caso de los ancianos, socavaría la solidaridad intergeneracional y conduciría a un debilitamiento general de la cohesión social (Walker, 1993).

237. Las investigaciones demuestran que, en los países en desarrollo, el financiamiento de unas modestas pensiones de vejez beneficia no sólo a los destinatarios de esos fondos sino también a sus familias, dado que los más viejos invierten dinero constantemente en sus descendientes y las personas más jóvenes que dependen de ellos, contribuyendo así al capital social de las generaciones futuras (HelpAge International, 2004). Los mecanismos intergeneracionales pueden verse negativamente afectados cuando no se reconocen ni se enfrentan las consecuencias negativas que tienen ciertas políticas y programas en el sistema de apoyo intergeneracional. Hace muy poco que los gobiernos del África subsahariana han comenzado a reconocer que hay un gran número de abuelos que se está haciendo cargo de niños y jóvenes huérfanos cuyos padres han muerto por causa del VIH/SIDA y en muchas zonas se están aplicando medidas de protección social para que esos abuelos puedan seguir ayudando a sus familias o para ponerlos en mejores condiciones de prestar asistencia. Sin embargo, muchas personas mayores siguen esforzándose por mantener a los huérfanos dentro de la estructura familiar con los escasos recursos de que disponen.

238. El debate tradicional sobre las jubilaciones y la financiación de los servicios de salud tiende a disimular el hecho de que hay una multitud de factores que inciden sobre la equidad intergeneracional. Los investigadores están ahora comenzando a examinar otras transferencias intergeneracionales que se producen tanto a nivel de la familia o comunidad como a nivel de la sociedad en general y estudian la transmisión de la pobreza y del capital humano, ambiental, financiero, sociocultural y sociopolítico. También están analizando las formas en que las estructuras y normas sociales y económicas pueden afectar positiva o negativamente esas transferencias (HelpAge International, 2004).

239. Debe procurarse equilibrar los presupuestos nacionales durante un período relativamente largo a fin de asegurar la equidad general de la carga impositiva entre las generaciones, la distribución justa y equitativa de los recursos entre todos los grupos etarios y el suministro de bienes y servicios esenciales para beneficio de

todos los miembros de la sociedad. Las deudas del Estado deberían ser razonables y sostenibles, las futuras generaciones no deberían tener que pagar las consecuencias de los hábitos de gasto actuales. Las políticas económicas, sociales y ambientales deberían complementarse entre sí a fin de asegurar el bienestar de las generaciones futuras.

240. Muchos países en desarrollo cargan con una deuda nacional considerable. Gran parte de esta deuda se acumuló durante las décadas de 1960 y 1970 y las decisiones que se adoptaron entonces continúan afectando las políticas de hoy. El servicio de la deuda, medido como porcentaje del PIB, sigue estando muy por encima del 10% en muchos países (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004b), lo que restringe seriamente las políticas fiscales y sociales y, en definitiva, limita las oportunidades de las generaciones futuras.

241. Algunos encargados de formular políticas han buscado formas de reducir los gastos en programas financiados o respaldados por el Estado, que son esenciales para la cohesión social e intergeneracional; al mismo tiempo, las tendencias demográficas indican que la vida se ha alargado en la mayoría de las sociedades y que coexisten tres o cuatro generaciones. Al reducir el apoyo económico y social a los ancianos y recurrir cada vez más a los mecanismos intergeneracionales informales se debilitará aún más el contrato intergeneracional.

242. Es preciso superar las limitaciones del modelo de eficiencia económica para poder estimar el valor y el significado que tiene el contrato intergeneracional para cada sociedad. Hay que celebrar lo que este acuerdo aporta a la sociedad en términos de cohesión social y valorar la disposición de las sociedades a cumplir con sus compromisos sociales. Los gobiernos deben reformar las políticas de manera que apoyen y mantengan una sociedad que incluya a todos en lugar de buscar simplemente formas de reducir costos mientras lamentan la “carga” que significan las personas mayores, ignorando de ese modo sus contribuciones pasadas y presentes a la sociedad.

B. Consumo, desigualdad e integración social

243. Un examen de las pautas de consumo puede dar una idea del bienestar de las personas que complementa un enfoque de la desigualdad basado exclusivamente en los ingresos. Esas pautas son una medida importante de exclusión, dado que identifican quién tiene acceso a recursos, bienes y servicios y quién no. También ponen de manifiesto la privación relativa de ciertos grupos dentro de la sociedad, un problema que sigue existiendo en todo el mundo.

244. Los datos revelan que las tasas de crecimiento del consumo doméstico varían sustancialmente de una región a otra. En los últimos 25 años, el consumo doméstico ha aumentado a un ritmo promedio anual de 2,3% en los países industrializados y de 6,1% en las economías emergentes de Asia oriental; en África, sin embargo, el nivel de consumo doméstico ha disminuido en un 20% en ese mismo período (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1998).

245. El 20% más rico de la población de los países de mayores ingresos representa el 86% del consumo privado total, mientras que el 20% más pobre de la población mundial representa apenas un 1,3%. Las desigualdades en el consumo quedan ilustradas por el hecho de que el 20% más rico posee el 74% de todas las líneas telefónicas y

consume el 45% de toda la carne y el pescado, el 58% de toda la energía y el 87% de todo el papel, mientras que el 20% más pobre sólo posee el 1,5% de todas las líneas telefónicas y consume apenas el 5% del total de carne y pescado, el 4% de toda la energía y menos del 1% de todo el papel (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1998).

246. Como muestran esos niveles de consumo, los beneficios materiales del desarrollo mundial han beneficiado en gran medida a los ricos en los países industrializados. Quizás la brecha de consumo se achique algo con los años, pero dado que los recursos naturales son finitos, sería imposible que los 2.800 millones de personas que, según se estima, viven actualmente con menos de 2 dólares diarios llegaran algún día a igualar los niveles de consumo del grupo de mayores ingresos.

247. Junto a la eclosión de una nueva elite compuesta por quienes más se benefician con la globalización, han surgido en los países en desarrollo pautas de consumo que son un reflejo de las que predominan en los países desarrollados. En muchas regiones del mundo se está consumiendo de un modo más visible dado que el deseo de alcanzar estatus y distinción social a nivel personal y grupal impulsa a la gente de todos los sectores sociales a volverse más materialista. Alcanzar estatus a través del consumo es tan importante para los marginados como para los ricos y cada vez es mayor la presión por consumir de un modo que sea visible para la sociedad, al abrirse más los países a las influencias del exterior (Sanne, 1997). Sin embargo, si las prácticas de consumo de los varios cientos de millones de personas en el mundo de hoy que cuentan con recursos para hacerlo se extendieran en el 2050 a siquiera la mitad de la población mundial —que se estima será de 9.000 millones en esa época— las consecuencias de ese consumo para los recursos de tierra, agua, energía y de otra índole serían devastadoras.

248. Es asombroso el contraste que existe entre lo que se necesita gastar para alcanzar un nivel de vida digno en los países en desarrollo y lo que se gasta en productos de lujo. Por ejemplo, en los países industrializados se gastan 35.000 millones de dólares por año en perfume y cosméticos, lo que equivale a la mitad del valor total de la asistencia oficial para el desarrollo para 2004 (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 2003).

249. Es posible que sea extremadamente difícil modificar las pautas de consumo, pero se trata de una necesidad crítica, dado que las consecuencias del consumo excesivo pueden perjudicar a la sociedad y al medio ambiente. Se ha señalado que “la principal causa de la continua degradación del medio ambiente mundial es que existe una estructura insostenible de consumo y producción, especialmente en los países en desarrollo” (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992). A medida que las economías en desarrollo sigan avanzando, esa degradación se acelerará. Las consecuencias de un aumento en el consumo y la producción recaen principalmente sobre los pobres, dado que las pautas de consumo actuales a menudo tienen efectos adversos sobre el desarrollo de las comunidades y amenazan la salud y los medios de vida de quienes dependen directamente de los recursos disponibles para su subsistencia.

250. Como tienden a vivir en tierras marginales, los pobres de los países en desarrollo son más vulnerables a los efectos de la degradación ambiental. Esas zonas tienen en general un potencial agrícola bajo y están expuestas a inundaciones, desmoronamientos, sequías, erosión y otras formas de deterioro. Se ha descubierto que la salinización es una importante causa de degradación de la tierra y provoca la pérdida

de al menos tres hectáreas de tierra cultivable por minuto (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 2000).

251. En Asia y África subsahariana, el 75% de los pobres vive en zonas rurales y depende de las tierras comunes para subsistir. En algunos estados de la India, los pobres adquieren del 66% al 84% de los alimentos para sus animales de lo producido en las tierras comunes. La utilización de recursos como bosques y tierras de pastoreo comunitarias provee a las familias pobres del 14% al 23% de sus ingresos totales, mientras que para los segmentos más ricos de la sociedad, la proporción correspondiente es sólo del 1% al 3%. Un estudio llevado a cabo en Zimbabwe indica que los pobres derivan hasta un tercio de sus ingresos de los recursos naturales y confirma que las familias que tienen menos seguridad económica necesitan más recursos naturales para subsistir (Comisión de Seguridad Humana, 2003). Se ha estimado que la subsistencia de más de 350 millones de personas depende directamente de los bosques; sin embargo, la creciente demanda de tierras para la agricultura, así como para la producción de madera y papel ha acelerado el proceso de deforestación, en particular, en los países en desarrollo. Cuando los bosques han sido talados, gran parte de la tierra se degrada rápidamente y deja de ser adecuada para la agricultura o la ganadería en el largo plazo (Comisión de Seguridad Humana, 2003; Roper y Roberts, 1999).

252. Las desigualdades existentes se agravan porque el medio ambiente se vuelve más vulnerable y las consecuencias de ello se sienten con más fuerza cuando se producen desastres naturales. En la década de 1990, más de 700.000 personas perdieron la vida como consecuencia de desastres naturales. Aunque este número de víctimas es inferior al de décadas anteriores, la intensidad y frecuencia de esos fenómenos y la cantidad de personas afectadas han aumentado sustancialmente. Más del 90% de las víctimas de desastres naturales viven en países en desarrollo. En 2002, las lluvias en Kenya produjeron el desplazamiento de más de 150.000 personas y más de 800.000 que vivían en China fueron afectadas por la sequía más severa que se haya visto en un siglo (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2002; Worldwatch Institute, 2003).

253. El desastre causado por el sismo y el tsunami que devastó partes del sudeste de Asia a fines de diciembre de 2004 demostró las consecuencias de la desigualdad en materia de vulnerabilidad social y económica. Al dirigirse a la Asamblea General en su sesión plenaria sobre el tsunami y la recuperación y reconstrucción de largo plazo, el Secretario General de las Naciones Unidas dijo: “Sabemos por experiencia que los pobres siempre sufren los daños más pertinaces de esos desastres naturales” (Annan, 2005a).

254. Las desigualdades en el acceso a recursos también son importantes cuando se trata de desastres producidos por el ser humano. Dada la creciente degradación de la tierra en muchas regiones, millones de personas no pueden producir suficiente comida para mantenerse a sí mismas y a sus familias. Ese tipo de situación aumenta las tensiones sociales y la vulnerabilidad y puede desencadenar conflictos y migraciones en masa. En muchos países en desarrollo, la competencia y la lucha por el control de los recursos que escasean conduce a enfrentamientos violentos mientras los grupos dominantes intentan someter y marginar a los pueblos indígenas y tribales que residen en áreas verdes para acceder a sus tierras y sus recursos (FAO, 2005b). Las hambrunas pueden generar guerras civiles, como quedó demostrado durante las sequías del Cuerno de África en las décadas de 1970, 1980 y 1990. Si las

hostilidades se prolongan se crea un círculo vicioso al reducirse aún más, a raíz del conflicto, la producción de alimentos y el acceso de los grupos marginados a los recursos (Renner, 1999).

255. Las diferencias sustanciales que existen entre la calidad de vida en los países desarrollados y los países en desarrollo se mantendrán durante muchas décadas, aunque las tendencias y las proyecciones sugieren que los niveles de consumo en esos últimos se elevarán lentamente hasta alcanzar a los primeros. Es realista suponer que a medida que progresen los países en desarrollo, muchos de los pobres que viven en ellos aspirarán a adoptar el estilo de vida de quienes viven mejor en los países desarrollados. Sin embargo, para lograr un desarrollo que sea sostenible a largo plazo, los países industrializados deben demostrar que es posible y deseable llevar un estilo de vida compatible con bajos niveles de contaminación ambiental y una administración eficiente de recursos (Schölvinck, 1996).

256. Algunos sostienen que dado que los consumidores representan el sector de la demanda, sus preferencias y elecciones determinan en gran medida el comportamiento y la producción de otros agentes económicos (Naciones Unidas, 1996). Sin embargo, es discutible que los consumidores tengan verdadera libertad para elegir. En las sociedades modernas, las personas a menudo se encuentran atrapadas en pautas de consumo, constreñidas por una estructura de mercados y empresas que lo domina todo y sometidas a intensas presiones de mercadeo que inciden en sus hábitos de consumo (Sanne, 1997). Es cada vez más evidente que la demanda de bienes y servicios está influida por una multitud de factores y que no siempre es el producto de una elección libre (Jackson y Michaelis, 2003). Los cambios en la alimentación que se están produciendo en todo el mundo demuestran la influencia cada vez más importante que ejerce el sector comercial en los estilos de vida. Aunque quizás esos cambios no tengan una consecuencia directa sobre la desigualdad en sí, los efectos indirectos tienen implicaciones socioeconómicas. Por ejemplo, la gente está gastando más dinero en alimentos no esenciales, que a menudo tienen un nivel nutricional bajo. A su vez, esas modificaciones de los hábitos alimentarios están contribuyendo al aumento de la incidencia de determinadas enfermedades no contagiosas, lo que agrega una carga adicional al sistema de salud.

257. La obesidad, en particular, pone en peligro la salud de un número de personas cada vez mayor. Actualmente hay más de 1.000 millones de adultos en el mundo con sobrepeso, de los cuales 300 millones son considerados obesos desde el punto de vista clínico (Organización Mundial de la Salud, 2005a). En muchos países, la urbanización, sumada a los mayores ingresos que son consecuencia del desarrollo, ha contribuido a que se produzcan cambios importantes en los patrones de alimentación, lo que conduce a una “convergencia alimentaria”, es decir, a una mayor similitud entre las dietas del mundo (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 2005a). El comercio de alimentos ha aumentado considerablemente: en 2001, representaba el 11% del comercio mundial, una proporción más alta que los combustibles (Pinstrup-Andersen y Babinard, 2001).

258. La OMS afirma que la “occidentalización” de la dieta de la gente, que pasó de consumir alimentos tradicionales como el pescado y las verduras a ingerir una mayor proporción de grasa, azúcar y sal y una menor proporción de fibra, ha contribuido al decaimiento de la salud general. Los países en desarrollo están comenzando a sufrir un aumento de enfermedades que se ven comúnmente en los países desarrollados, como los problemas cardíacos y la diabetes. Se estima que para 2020,

esos tipos de enfermedades constituirán dos tercios de las enfermedades del mundo (Organización Mundial de la Salud, 2002).

259. Los más jóvenes son particularmente vulnerables a esos cambios en la alimentación que perjudican la salud. Los niños obesos tienen mayores probabilidades de sufrir hipertensión, hipercolesterolemia, arteriosclerosis y diabetes, enfermedades que pueden derivar en afecciones coronarias (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 2002). Dado que la obesidad tiene una creciente incidencia en los niños, las enfermedades crónicas se volverán más comunes a medida que la población envejezca (Organización Mundial de la Salud, 2005a). Las proyecciones de la OMS indican que las muertes producidas por derrames cerebrales se duplicarán en el mundo en desarrollo en los próximos 20 años. También se calcula que se duplicará el número de personas que sufren diabetes como consecuencia, en alguna medida, de su obesidad y que el número de diabéticos llegará a 300 millones en 2025, de los cuales tres cuartas partes vivirán en el tercer mundo (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 2002). Si las proyecciones son correctas, esos hechos tendrán un profundo impacto en la demanda de servicios médicos y servicios de apoyo, lo que agregará una carga adicional a la economía (Brody, 2002).

C. Violencia y desigualdad

260. En los países que promueven la integración social y el respeto por los derechos humanos hay menos probabilidades de que se produzcan conflictos armados y más probabilidades de desarrollo y prosperidad. El desarrollo, la seguridad y los derechos humanos se encuentran intrínsecamente vinculados y se refuerzan entre sí. Como señaló el Secretario General de las Naciones Unidas, “No tendremos desarrollo sin seguridad, no tendremos seguridad sin desarrollo y no tendremos ni seguridad ni desarrollo si no se respetan los derechos humanos. Si no se promueven todas esas causas, ninguna de ellas podrá triunfar” (Naciones Unidas, 2005c).

261. Aunque la seguridad nacional e internacional son condiciones necesarias para el desarrollo social, el mayor énfasis que se ha puesto en los últimos años en cuestiones como la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada ha desviado la atención y recursos humanos y económicos del proceso de desarrollo. Existe el peligro de que la prioridad que se ha dado a la seguridad nacional, cuestión política que recibe considerable atención pública, margine aún más las cuestiones de desarrollo y a los derechos humanos, tanto en el plano nacional como en el internacional, y retarde la aplicación de estrategias integrales orientadas a crear un entorno propicio que promueva el desarrollo social.

262. Uno de los aspectos más positivos del clima prevaleciente en la década de 1990 fue la relativa apertura de las negociaciones internacionales, obstruidas hasta mediados de la década de 1980 por los intereses estratégicos de seguridad que dominaban la guerra fría. El estrechamiento de las relaciones y la mayor cooperación en este contexto permitieron a la comunidad internacional poner en primer plano cuestiones de interés mundial, como el género, el medio ambiente, el VIH/SIDA y el desarrollo social. También se generó un espíritu de responsabilidad colectiva que culminó en la ratificación general de la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción de 1997, el Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del

Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados y el Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Además, la creación de la Corte Penal Internacional fortaleció el compromiso común de los gobiernos de asegurar que se adoptaran medidas apropiadas para hacer frente a las violaciones graves de los derechos humanos. Sin embargo, hechos recientes, como los actos de terrorismo y los conflictos armados, han generado un nuevo clima de inseguridad e intolerancia religiosa y étnica en muchas partes del mundo que bien puede debilitar el sentido de responsabilidad común por la protección de la dignidad humana. Es esencial hacer frente a esas amenazas; sin embargo, es preciso subrayar que la seguridad humana, en el largo plazo, no podrá asegurarse exclusivamente por medios militares.

263. Aunque la naturaleza exacta de la relación entre violencia e integración social quizás no sea evidente a simple vista y aunque hay algunos casos en los que se recurre a la violencia como medio de integración social, se puede afirmar que la violencia es, la mayoría de las veces, un síntoma de desintegración de la sociedad. Sea que se manifieste en agresiones personales, conflictos armados o expresiones de autodeterminación, la violencia es un indicio de que las sociedades no han conseguido integrar plenamente a todos sus miembros.

264. Las sociedades en las que se recurre a la violencia para resolver conflictos, imponer cambios o mantener el orden público y el status quo suelen ser aquellas en que falla la integración social. Las sociedades que en general promueven los derechos humanos, los procesos democráticos y la no discriminación tienden a no necesitar tanto fuerzas militares o de seguridad fuertemente armadas. Las sociedades que se caracterizan por el respeto a la diversidad, la igualdad de oportunidades, la solidaridad, la seguridad y la participación de todos normalmente son menos proclives a recurrir a la violencia para mantener el orden público.

1. El delito violento

265. No existe una relación causal simple entre la pobreza y la desigualdad, por un lado, y la violencia, por otro. Cada vez hay más indicios que permiten suponer que una mayor desigualdad puede tener consecuencias negativas sobre el crecimiento económico y contribuir a elevar las tasas de delito violento (Bourguignon, 1999; Fajnzylber, Lederman y Loayza, 2002). Sin embargo, las generalizaciones no reflejan las grandes variaciones y las sutiles diferencias que se dan en la vida real. En los países ricos —y entre los países ricos— se producen conflictos violentos, mientras que la mayoría de los países pobres viven en paz. La pobreza, la desigualdad y las privaciones no conducen necesariamente a un aumento del delito violento ni a una rebelión inmediata, sino que a menudo esos factores permanecen en la memoria de la gente y tienen repercusiones en el futuro. La relación entre la violencia y la desigualdad y la falta de integración social debe analizarse en el contexto de un enfoque holístico del desarrollo, en que la seguridad y la ausencia de violencia están intrínsecamente ligadas a la igualdad y la justicia en materia política, cultural, social y económica.

266. Según el Estudio de las Naciones Unidas sobre tendencias delictivas, realizado en base a datos de más de 100 países, la cantidad de delitos denunciados aumentó sostenidamente entre 1980 y 2000 y subió de 2.300 a más de 3.000 por cada 100.000 habitantes (Shaw, van Dijk y Rhomberg, 2003). El aumento en la tasa total de delitos registrados ha sido especialmente significativo en América Latina y el Caribe,

mientras que se han percibido aumentos menores en los países árabes, Europa oriental, la Comunidad de Estados Independientes, el Asia sudoriental y el Pacífico. Las cifras del África Subsahariana no permiten identificar tendencias claras. Las tasas de criminalidad de América del Norte han estado disminuyendo sostenidamente desde principios de la década de 1990 (Departamento de Justicia de los Estados Unidos, 2004), mientras que la Unión Europea ha experimentado un aumento significativo en la cantidad de delitos registrados desde la década de 1980 y superado así a América del Norte. Las tasas de delitos registrados en la Unión Europea y América del Norte tienden a ser el doble del promedio mundial, lo que indica una propensión significativamente menor para denunciar delitos en la mayoría de las demás regiones (Shaw, van Dijk y Rhomberg, 2003).

267. Para determinar los niveles de criminalidad, el homicidio es un buen indicador dentro de la categoría más amplia de delitos violentos en razón de que se lo registra con más frecuencia que al resto de los delitos y proporciona, por lo tanto, una fuente de comparación relativamente confiable. En general, los países con altos niveles de desarrollo humano presentan tasas de homicidio inferiores al promedio mundial, mientras que aquellos con niveles de homicidio elevados (más de 10 por cada 100.000 habitantes) son países de ingresos medios o países en desarrollo. En América Latina y el Caribe, los niveles de homicidio son muy altos y relativamente estables (25 por cada 100.000 habitantes). África Subsahariana también presenta niveles elevados (17 a 20 por cada 100.000 habitantes), aunque no existe una tendencia general clara. Los niveles de homicidio en la Unión Europea son comparativamente bajos (menos de 3 por cada 100.000) y en Canadá muestra una tendencia similar. Los Estados Unidos experimentaron un aumento en la década de 1980 y una marcada baja en la de 1990: la incidencia del homicidio disminuyó de algo menos de 10 por cada 100.000 habitantes a 5,6 por cada 100.000 habitantes entre 1991 y 2001 (Departamento de Justicia de los Estados Unidos, 2004). Europa oriental y la CEI registraron los aumentos más marcados en los niveles de homicidio y el promedio se elevó de 5 por cada 100.000 habitantes a mediados de 1980 a 8 por cada 100.000 habitantes a principios de la década de 1990, para después disminuir ligeramente. La tendencia en el Asia sudoriental y el Pacífico fue relativamente estable: se produjeron entre 3 y 4 homicidios por cada 100.000 habitantes. Las fluctuaciones en las tasas de homicidio fueron más elevadas en la región de los países árabes que en otras regiones, aunque las tasas permanecieron siempre por debajo de 4 por cada 100.000 habitantes (Shaw, van Dijk y Rhomberg, 2003).

268. Aunque los datos sobre delito y violencia son a menudo escasos y ambiguos, especialmente en los países en desarrollo, existen suficientes datos para confirmar que existe una relación importante entre la desigualdad y los niveles de criminalidad, lo que puede comprobarse si se comparan países y períodos (Bourguignon, 1999; Fajnzylber, Lederman y Loayza, 2000). La correlación que existe entre los niveles de delito y la desigualdad parece ser particularmente elevada durante los períodos de recesión e inestabilidad económicas (Fajnzylber, Lederman y Loayza, 2002).

269. Se observa una fuerte correlación positiva entre la desigualdad y el delito, especialmente el delito violento, en distintos países y regiones y dentro de un mismo país, si se considera un período prolongado. Algunos piensan que ello puede explicarse con la teoría de la privación relativa, que sugiere que la desigualdad genera tensiones sociales: quienes tienen menos sienten que se los ha privado de algo cuando se comparan con los demás. La premisa básica es que la condición necesaria para que se generen conflictos violentos es la privación relativa, que se define como la

percepción del sujeto de que existe una discrepancia entre sus expectativas materiales y la capacidad aparente del medio de satisfacerlas. Las expectativas materiales son los bienes y condiciones de vida a las que la gente considera tener derecho. La capacidad del medio de satisfacerlas son las condiciones que determinan las posibilidades que la gente cree tener de obtener o conservar la situación material que legítimamente espera alcanzar (Gurr, 1968). Es posible que quienes se sienten en desventaja y objeto de un trato injusto busquen resarcirse por cualquier medio, lo que incluye cometer delitos contra ricos y pobres.

270. La desigualdad no siempre conduce a una mayor violencia y no es de ninguna manera la única razón por la que se cometen delitos violentos; sin embargo, sí aumenta la posibilidad de que se cometan delitos violentos y de que se genere un conflicto armado interno en un país, especialmente cuando se agregan otros factores. Por ejemplo, el hecho de que muchos jóvenes cometan delitos violentos y estén envueltos en el tráfico de drogas está vinculado a la intensa presión cultural que exige triunfar en el plano económico y mantener un nivel de consumo que confiere el estatus deseado (Kramer, 2000).

2. Los conflictos armados

271. Si bien no puede decirse que la pobreza, la desigualdad y la denegación de los derechos humanos causen o justifiquen las agresiones, el terrorismo o la guerra civil, es claro que aumentan considerablemente el riesgo de inestabilidad y violencia. Los países más pobres tienen mayores probabilidades que los países más ricos de sufrir guerras civiles y los países que sufren guerras civiles tienden a empobrecerse o a seguir siendo pobres. En un país en que el PIB per cápita es de 250 dólares, la probabilidad de que se desencadene una guerra en un plazo de cinco años es de 15%; esa probabilidad se reduce a la mitad si el PIB per cápita es de 600 dólares, y vuelve a disminuir otro tanto (a 4%) si el PIB es de 1.250 dólares (Humphreys, 2003).

272. La violencia se da con más frecuencia en las sociedades que tienen una estructura jerárquica, en las que es típico que exista una distribución desigual del poder y los escasos recursos disponibles entre grupos que se diferencian por factores como el territorio, la raza, la etnia o la religión. La violencia es más común en los países que presentan un mayor nivel de desigualdad. Los países con altas tasas de desigualdad y pobreza también suelen tener menos asistencia social y redes de seguridad, desigualdades en el acceso a la educación y menores oportunidades para los jóvenes.

273. Aunque existe acuerdo en que la riqueza y el crecimiento generalmente conllevan un menor riesgo de que se produzcan conflictos, se discute si ciertos tipos de crecimiento hacen que los conflictos sean más o menos probables. Algunos pueden sostener que la desigualdad es la causa principal de un conflicto determinado, pero no hay datos suficientes para defender ni atacar una afirmación de ese tipo; normalmente hay muchos factores que pueden contribuir al desarrollo de situaciones violentas. Cuando se examina la posible relación entre los niveles de desigualdad y la incidencia o ausencia de conflictos, debería tenerse en cuenta que el aspecto más importante de la desigualdad en ese contexto quizás no sea la desigualdad entre individuos sino más bien la desigualdad entre grupos (desigualdad horizontal). Es más probable, en general, que los conflictos armados y las guerras civiles ocurran en países en que haya desigualdades acusadas y cada vez mayores (sean éstas reales o aparentes) entre distintos grupos étnicos.

274. Es posible que ciertos niveles de desigualdad produzcan tensiones en la sociedad pero a menudo esos niveles serán tolerados, especialmente si se mantienen constantes a lo largo del tiempo. Sin embargo, si las desigualdades son cada vez mayores puede ser que las tensiones aumenten y cuando a ello se suma una falta de capacidad institucional para hacer frente a la creciente disparidad de recursos y oportunidades, aumentan las probabilidades de que se produzcan conflictos violentos. Las diferencias étnicas, religiosas o culturales rara vez generan conflictos por sí mismas; sin embargo, a menudo son la base para definir el enfrentamiento, especialmente cuando concurren otros factores, como las desigualdades sociales, políticas o económicas. La identificación con el grupo étnico de pertenencia ha demostrado ser un instrumento vital para los grupos rebeldes que buscan aumentar su legitimidad, sumar nuevos miembros y recibir más apoyo.

275. Una sociedad con una distribución equilibrada de los recursos económicos y sociales generalmente puede manejar mejor las tensiones y corre menos riesgos de sufrir un quiebre social e institucional que una sociedad caracterizada por la pobreza, las desigualdades sociales y económicas, una falta sistemática de oportunidades y la imposibilidad de que todos puedan recurrir a instituciones confiables para resolver sus diferencias (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 2001). Los cambios pueden conducir a menudo a desajustes políticos y sociales, la erosión de la cohesión social y el debilitamiento de las estructuras de autoridad y las instituciones tradicionales. Las transiciones políticas y económicas aumentan inevitablemente las tensiones, sobre todo cuando se altera el equilibrio de poder o cuando el acceso a recursos valiosos se transfiere de un grupo a otro.

276. La cantidad de personas afectadas por la violencia es significativa. En 2002, alrededor de 1,6 millones de personas murieron en todo el mundo a causa de lesiones infligidas intencionalmente (Organización Mundial de la Salud, 2004). Los hombres tienen más probabilidades que las mujeres de provocar o morir a causa de ese tipo de lesiones. A nivel mundial, el suicidio representa la mayoría de las muertes intencionales (873.000), en tanto que los conflictos armados (559.000) y la violencia interpersonal (172.000) cobran un número de víctimas considerablemente menor (Organización Mundial de la Salud, 2004). Ese patrón se observa en todas las regiones con excepción de África y América Latina, donde la violencia interpersonal y las guerras producen la mayoría de las muertes que derivan de la violencia infligida intencionalmente.

277. En 2004 había más de 17 millones de personas refugiadas o desplazadas dentro de sus países como consecuencia de la violencia o la amenaza de violencia; en 2003, la cifra había sido 21,8 millones. En 2004, el número de personas que solicitó asilo en los países industrializados fue el más bajo en 17 años (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2005b). En un grupo de 50 países industrializados, la cantidad de personas que solicitó asilo descendió de 508.100 en 2003 a 396.400 en 2004, lo que significó una baja del 22%. Desde 2001, las solicitudes de asilo se han reducido en un 40% (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2005a). Aunque esas cifras deberían generar optimismo, es posible que la disminución del número de solicitudes refleje una modificación en la tramitación de los pedidos de asilo, como el procesamiento o rechazo rápido de solicitudes, y no tanto una mejora significativa en las condiciones de vida en los países de origen. Al haberse adoptado medidas de seguridad y controles aduaneros más severos, es más difícil que quienes buscan asilo lleguen a su destino final y presenten sus

solicitudes, lo que genera la impresión de que el número de personas en esa situación ha disminuido.

278. A pesar de ello, 2004 fue considerado un año razonablemente bueno en relación con el tema de los refugiados. La mayoría de los 3,2 millones de personas que huyeron de Rwanda en 1994 pudieron volver a su país y cientos de miles de refugiados retornaron a Angola, Eritrea, Liberia y Sierra Leona durante el año. Sin embargo, mientras la humanidad recordaba a las 800.000 personas que murieron en el genocidio de Rwanda, más de 70.000 personas perdieron la vida en la región de Darfur (Sudán), víctimas de la violencia, y al menos 1,8 millones se vieron forzadas a abandonar sus hogares mientras se violaba o asesinaba a sus vecinos. Aunque suele repetirse el tradicional “nunca más” cuando se conmemoran los genocidios del pasado, la comunidad internacional demostró estar tan mal preparada para hacer frente a la violencia interna de los países en 2004, como lo estaba diez años antes.

279. En 2003 hubo 19 conflictos armados importantes en 18 lugares, lo que representó una leve mejora con respecto a 2002, cuando se produjeron 20 en 19 lugares; ese descenso significa que, desde que terminó la guerra fría, hubo sólo un año con un número menor de conflictos importantes (Dwan y Gustavsson, 2004). En dos casos únicamente las hostilidades se dieron entre Estados. Entre 1990 y 2003, hubo 59 conflictos armados importantes en 48 lugares, de los cuales sólo cuatro fueron guerras entre países. Cabe señalar sin embargo que muchos conflictos considerados internos tienen un componente internacional en el sentido de que las facciones en pugna reciben apoyo de países vecinos. En los últimos años, la mayoría de los conflictos de ese tipo tuvo lugar en África. De los 25 países que figuraron en los niveles más bajos en el índice de desarrollo humano en 2004, 23 son de África y 20 atravesaban un conflicto o acababan de salir de él.

280. Hay una conciencia cada vez mayor de que prevenir los conflictos es más eficaz y mucho más económico que resolverlos una vez que se han producido, si lo que se quiere es asegurar la paz nacional e internacional y evitar enormes pérdidas de vidas y bienes. Se ha estimado que la acción preventiva en Rwanda en 1994 hubiera costado alrededor de 1.300 millones, mientras que la asistencia general a ese país que se prestó después del genocidio costó 4.500 millones dólares (Naciones Unidas, 2001). La prevención es posible y ofrece una buena relación costo-eficacia. Algunos estudios han estimado que en la segunda mitad de la década de 1990 se hubiera producido un 25% más de conflictos violentos en el mundo si no se hubieran adoptado medidas de prevención (Comisión Económica para África, 2005). Las estrategias más eficaces en materia de prevención de conflictos, sin embargo, son aquellas que tienen como finalidad reducir la pobreza y la desigualdad, lograr empleo decente para todos y plena integración social.

3. Demografía de la juventud

281. Las tasas elevadas de desempleo y subempleo, especialmente de los jóvenes (de 15 a 24 años de edad), contribuyen al crecimiento de todos los tipos de actividad económica no estructurada. La incapacidad de un país para integrar a los jóvenes que ingresan en el mercado de trabajo a la economía estructurada tiene un fuerte impacto en el país en general, con consecuencias que van desde el rápido crecimiento de la economía no estructurada a una mayor inestabilidad nacional; en este último caso, es posible que el delito organizado y grupos subversivos violentos a

menudo incorporen a sus filas a un gran número de personas que integran la amplia oferta de jóvenes desempleados.

282. En el año 2000, en más de 100 países los jóvenes de 15 a 24 años de edad constituían por lo menos el 40% de la población nacional. Todos esos países con poblaciones jóvenes se encuentran en el mundo en desarrollo y la mayoría se concentra en el Oriente Medio y en África Subsahariana (Naciones Unidas, 2003). Un aumento de la población joven, sumado a los altos niveles de desempleo, pobreza y desigualdad, incrementa las probabilidades de que ocurran conflictos violentos en los países (Urdal, 2004). Aun en las mejores condiciones, cuando una generación es considerablemente más numerosa que las anteriores se crean cuellos de botella institucionales. El desempleo tiende a ser dos o tres veces más alto para los jóvenes que para la población en general y la falta de oportunidades laborales puede causar una gran frustración, especialmente si una mayor educación ha aumentado sus expectativas. La situación se agrava cuando los incrementos en la población joven coinciden con mermas en la actividad económica, que limitan aun más la capacidad de un país de absorber más mano de obra.

283. Ese argumento puede extenderse válidamente a la actividad delictiva en general. Aunque normalmente los mayores niveles de educación se asocian a una menor probabilidad de que ocurran conflictos, ello puede no ser así si el desempleo es elevado. Suele generarse mucha insatisfacción cuando se restringe el acceso a posiciones políticas y económicas y cuando los caminos para el cambio y la justicia social sólo están abiertos a los miembros privilegiados de ciertos grupos.

284. Enfrentados con la exclusión social, muchos jóvenes llegan a la conclusión de que no tienen cómo modificar o influir en su propia situación ni en la sociedad en general. Sin la perspectiva real de empleo decente y productivo, es posible que recurran a la violencia. La decisión de hacerlo suele tener graves consecuencias para ellos mismos, pero también tiene consecuencias trascendentales para la sociedad que no deberían subestimarse. En febrero de 2005, en el curso de un debate abierto en el Consejo de Seguridad relativo a cuestiones de seguridad en el África Occidental, el Secretario General de las Naciones Unidas comentó: “Los niveles de desempleo juvenil son increíblemente elevados, y la consiguiente desesperación entraña un verdadero riesgo de agitación política y social en los países que salen de una crisis, e incluso en los que actualmente son estables” (Annan, 2005b).

285. La mayor parte de quienes infligen violencia a otros son varones de menos de 30 años. La mayoría de las atrocidades y crímenes de guerra de la historia han sido cometidos por varones jóvenes, que también son los que cometen la mayor parte de los actos de violencia y las matanzas que se producen hoy en zonas de conflicto. Los jóvenes tienden a constituir la tropa de las fuerzas militares y paramilitares y constituyen también la mayoría de los civiles que participan en actividades violentas, solos o en grupos. Por otra parte son particularmente vulnerables en tiempos de conflicto. Tienen más probabilidades de que se los reclute como combatientes, de convertirse en víctimas de tráfico humano y ser blanco de violencia sexual; además, se ven privados de oportunidades educativas y de socialización.

286. Como ya se ha dicho, otro elemento importante que debe incorporarse al análisis es la privación relativa, por contraposición a la privación objetiva. Es posible que la pobreza en sí misma no genere reclamos ni conflictos, pero las personas y los grupos pueden experimentar un profundo resentimiento y sentirse más inclinados a cometer actos de violencia cuando perciben una disparidad entre lo que tienen y

lo que creen que merecen o lo que otros tienen. Esa tendencia es particularmente pronunciada en grupos que son fácilmente identificables y que tienen una fuerte identidad colectiva basada en su etnia, religión, idioma o cultura.

287. Las actitudes y el comportamiento de una generación pueden tener un efecto importante en el desarrollo psicológico y la conducta de la siguiente. Las características, valores y forma de ver la vida de una generación en particular pueden influir sobre las elecciones que realice la siguiente, así como en las consecuencias de esas decisiones. Ya se ha tratado el tema de la “herencia” de oportunidades pero el legado intergeneracional puede incluir creencias y principios, formas de criar a los hijos, tendencia al adulterio o la fidelidad e incluso depresión, traumas y violencia. Ese fenómeno a menudo tiene un precio para la sociedad. Las percepciones se transmiten con frecuencia de una generación a otra, lo que puede tener como consecuencia que se profundice la discriminación contra determinados grupos étnicos o religiosos o contra personas con discapacidades, por ejemplo. En cuanto a quienes heredan enfermedades mentales o tendencias a comportamientos indeseables, hay costos reales que genera la rehabilitación de la persona y también hay costos sociales que surgen de no someterla a tratamiento. Quienes reciben ese legado pagan un precio particularmente elevado; cuando alguien está expuesto a influencias negativas o perniciosas a una edad en la que es fácilmente influenciado, los efectos y consecuencias pueden extenderse durante toda su vida y la de sus descendientes.

4. La violación y los niños soldados

288. La violación ha sido, históricamente, parte de las guerras y otras formas de conflicto. A veces ocurre cuando se produce un quebrantamiento del orden público y los combatientes, que se encuentran en una posición de poder relativo, se aprovechan de mujeres civiles desarmadas. A veces, sin embargo, las agresiones sexuales forman parte de la política de un grupo o un gobierno. Han sido una característica constante de las cruzadas religiosas, las revoluciones, las guerras de liberación, las guerras de conquista imperial y los genocidios. Se las utiliza para castigar a los enemigos y recompensar a los vencedores. En la guerra como en la paz son los miembros más vulnerables de la sociedad —como las mujeres, los refugiados, los grupos minoritarios, los jóvenes y los pobres— quienes sufren desproporcionadamente las agresiones sexuales.

289. Con respecto a la protección de las mujeres y niñas de las violaciones y las agresiones sexuales en situaciones de conflicto, lo más que puede decirse es que la comunidad internacional ha tomado ahora una mayor conciencia de que es necesario darles protección. “El problema sigue siendo tan grave como siempre” (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2005). Desde las denuncias que tuvieron tanta repercusión de violaciones sistemáticas cometidas por soldados en los Balcanes en la década de 1990, el mundo ha ido tomando cada vez más conciencia de lo frecuente que es la violación como instrumento de guerra en general y de los genocidios en particular. Sin embargo, la práctica continúa y se ha recurrido a ella en casi todos los conflictos recientes.

290. Aunque las actitudes sociales y culturales hacia la violación y, en particular, hacia sus víctimas son muy variadas, las consecuencias que esos hechos tienen para las sociedades de las víctimas son llamativamente similares. El daño físico y psicológico que sufren quienes han sido víctima de una violación es devastador y nunca podrá medirse realmente. En épocas de conflicto, los autores de esos hechos y otras

formas de agresión sexual son conscientes del daño que causan no sólo a la víctima sino a la comunidad enemiga en general. La violación se utiliza con frecuencia como estrategia deliberada para destruir los lazos familiares y comunitarios y, por lo tanto, constituye una herramienta de “depuración étnica” o genocidio. Se utiliza deliberadamente para contagiar a las mujeres con VIH/SIDA y otras enfermedades, lo que a menudo expone a las víctimas y sus familias —y sus hijos— a la estigmatización y la exclusión social, de manera que tanto ellas como sus comunidades sigan sufriendo las consecuencias de esos crímenes años después de haber sido cometidos. Los niños que nacen como resultado de una violación a menudo soportan estigmatización y discriminación o son excluidos de sus comunidades. Esas circunstancias muestran la dimensión intergeneracional que tiene la desintegración social, que hace que los descendientes de las víctimas sigan sufriendo las consecuencias de los delitos cometidos contra la generación anterior.

291. Una cantidad de factores hace que sea extremadamente difícil erradicar la violencia sexual en los conflictos. La situación de subordinación de la mujer en tiempos de paz a menudo se profundiza en tiempos de conflicto, lo que las hace aun más vulnerables a los abusos sexuales. Se ha avanzado muy poco en lo que respecta a someter a los autores de esos hechos a la acción de la justicia y dado que los servicios de asistencia a los sobrevivientes de agresiones sexuales son insuficientes, resulta realmente difícil reintegrarlos a la sociedad (Human Rights Watch, 2004).

292. La existencia de niños soldados es otra consecuencia directa de la incapacidad de la sociedad de asegurar la integración social. Así como la violación se utiliza deliberadamente como arma o estrategia en un conflicto, el empleo de niños como soldados se basa en una política intencional de explotación: se considera que son combatientes eficientes, obedientes y baratos. Según las estimaciones de Human Rights Watch, hay alrededor de 300.000 niños soldados en por lo menos 20 países y, a pesar de que se ha tomado más conciencia y que se comprende mejor cuáles serían las políticas que podrían aplicarse para hacer frente al empleo de niños en la guerra, la cifra se ha mantenido constante en los últimos años (Human Rights Watch, 2004). El reclutamiento (o mejor dicho el “secuestro”) de niños para la guerra en la República Democrática del Congo aumentó drásticamente a fines de 2002 y principios de 2003, mientras que la conclusión de las guerras de Angola y Sierra Leona libró a miles de niños de combatir en conflictos armados.

293. La mayor conciencia de la situación de los niños soldados ha llevado a la adopción de tres tratados en los últimos años¹. Aunque esos tratados han sido adoptados por casi todos los países del mundo, su aplicación ha sido difícil. Los grupos armados que no pertenecen a ningún Estado presentan un problema especial, dado que es poco lo que se puede hacer para inducirlos al cumplimiento de esos instrumentos internacionales. Esos grupos son más indiferentes a la opinión mundial y dado que no existe la amenaza real de que se interrumpa la ayuda militar que reciben o de que se impongan sanciones contra estos grupos ni contra los gobiernos constituidos que emplee niños como soldados, no hay razón para esperar que la situación mejore significativamente en el futuro cercano.

294. Además de evitar que se sigan empleando niños como soldados, debe reincorporárselos plenamente a la sociedad. Es probable que esos niños no hayan recibido educación formal y ni hayan tenido oportunidad de aprender a ganarse la vida. A menudo, su participación en los conflictos les ha dado no sólo una forma de ganar algún dinero sino también un sentido de comunidad, camaradería y estatus. Esos jóvenes

necesitan una alternativa viable a la participación en conflictos armados, que satisfaga todas sus necesidades básicas. Hasta ahora, esos componentes de reintegración han recibido menos ayuda financiera que las actividades de desarme y desmovilización y han generado un desequilibrio que puede conducir a una mayor frustración y más violencia (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2005).

5. La violencia doméstica y la esclavitud

295. Otro síntoma insidioso de la falta de integración social es la violencia doméstica. Aunque los hombres a veces sufren violencia doméstica, las mujeres constituyen la abrumadora mayoría de las víctimas. La violencia doméstica es un problema grave en todo el mundo: las investigaciones indican que el 69% de las mujeres del mundo han sufrido agresiones físicas por parte de un compañero. La violencia física, que frecuentemente va acompañada de abusos sexuales y psicológicos, tiene un profundo efecto sobre las personas e incluso sobre comunidades enteras (Organización Mundial de la Salud, 2002)

296. Aunque la violencia doméstica se da en todos los grupos socioeconómicos, las mujeres pobres parecen sufrir ese tipo de violencia desproporcionadamente; es necesario profundizar las investigaciones para determinar por qué ello es así. Los resultados de las investigaciones sugieren que la causa de la violencia doméstica y las razones por las que continúa ocurriendo radican en la desigualdad estructural, económica, política y social que existe entre hombres y mujeres en la sociedad; la asignación de papeles rígidos a cada género y las relaciones de poder entre los sexos (Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, 2003)

297. La violencia entre cónyuges o personas en unión consensual no suele percibirse como un delito tan grave como la violencia entre extraños. Esa es la percepción predominante de los funcionarios públicos y la población en general (Iadicola y Shupe, 2003). En gran medida gracias a los esfuerzos de la sociedad civil, en muchos países se han aplicado mecanismos jurídicos y distintos programas públicos y privados para combatir la violencia doméstica y otras formas de violencia contra la mujer (Jelin y Díaz Muñoz, 2003). Las reformas jurídicas y los cambios de políticas son, en general, el primer paso, aunque no se irá muy lejos a menos que esas medidas se apliquen y se acompañen con modificaciones de la mentalidad y la práctica de las instituciones. En última instancia, sin embargo, no se erradicará la violencia contra la mujer a menos que se encaren la actitud general de la sociedad y las desigualdades estructurales entre hombres y mujeres (Chopra, Galbraith y Darnton-Hill, 2002).

298. Otro problema que enfrenta la sociedad mundial es la esclavitud moderna. La trata de seres humanos y la esclavitud son algunos de los ejemplos más extremos de los daños que puede causar la desigualdad². La época en que algunos sostenían tener legítimos derechos de propiedad sobre otros seres humanos ha terminado; sin embargo, la esclavitud sigue existiendo y, de hecho, crece a un ritmo alarmante. La magnitud de la trata de personas y la esclavitud es extremadamente difícil de medir dada la naturaleza ilícita y clandestina de esas prácticas. Se estima que entre 12 y 27 millones de personas se encuentran atrapadas hoy en situaciones de esclavitud o trabajo forzado (Bales, 2000; Conferencia Internacional del Trabajo, 2005). En la mayoría de los casos se trata de servidumbre por deudas y la persona sirve de garantía de pago de créditos que en la práctica son imposibles de saldar; a menudo las deudas pasan por herencia a los hijos.

299. Se calcula que anualmente se trafican entre 600.000 y 800.000 personas a través de las fronteras. Se cree que el comercio internacional de personas genera alrededor de 10.000 millones de dólares por año, una suma que sólo es superada por el producto ilegal del tráfico de drogas y armas (Departamento de Estado de los Estados Unidos, 2004; Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2005). Esas cifras no tienen en cuenta la trata de personas que ocurre dentro de las fronteras de un país, dado que las víctimas son aún más difíciles de identificar. El Fondo de Población de las Naciones Unidas estima que el número total de personas traficadas a través de las fronteras puede llegar a 4 millones (Fondo de Población de las Naciones Unidas, 2005). El 80% de las víctimas son mujeres y niñas y una gran mayoría terminan siendo explotadas en la industria del sexo. El UNICEF ha calculado que anualmente se trafican 1,2 millones de niños, en general con fines de explotación sexual o trabajo doméstico (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2004).

300. La relación entre pobreza y desigualdad, por un lado, y esclavitud, por otro, es muy simple. Los integrantes de las familias pobres se venden como mercaderías para satisfacer la demanda de mano de obra barata. La pobreza y la vulnerabilidad que ésta genera son de importancia clave en este contexto. Los traficantes utilizan la fuerza, el engaño o la coacción para atrapar y explotar a sus víctimas, que generalmente son mujeres y niños. Se confina a las víctimas mediante el recurso a la violencia y la amenaza de usarla, el temor a las autoridades (especialmente si han sido transportadas ilegalmente a otro país), la adicción a las drogas, la vergüenza y las obligaciones familiares. Una vez que el esclavo deja de ser rentable, se lo descarta y se lo reemplaza por otro pobre. La trata de mujeres y niñas es una de las tres fuentes de ingresos más importantes de la delincuencia organizada (Heyzer, 2002; (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), 1999). El hecho de que la trata de personas se haya convertido en un negocio tan lucrativo, con márgenes de riesgo relativamente bajos, sumado a las dificultades que presenta la identificación de víctimas y traficantes, es claramente un problema en la lucha contra este delito.

301. A pesar de las graves dificultades que plantea la trata de personas, se pueden adoptar y de hecho se han adoptado distintas medidas para evitarla, como el fortalecimiento de la cooperación entre países de tránsito y de destino; medidas tendientes a reducir la demanda de esclavitud sexual y la sanción de nueva legislación sobre inmigración que proteja a las víctimas de la trata de personas y disipa su temor a ser deportadas. Los gobiernos están reconociendo cada vez más que la trata de personas es un delito y la sociedad tiene una mayor conciencia del problema. Sin embargo, los avances que se logren en este sentido probablemente requieran un gran esfuerzo. La demanda de mano de obra inmigrante y objeto de la trata de personas sigue siendo enorme y sigue existiendo una oferta igualmente enorme de seres humanos baratos y descartables, que se pueden conseguir fácilmente mediante el engaño, la coacción y el uso de la fuerza. La demanda proviene de los sectores más prósperos de la sociedad y la oferta, de las personas que viven en la pobreza; la fuerza motora en esta ecuación es la relativa desigualdad entre las comunidades, países y regiones.

D. La promoción de la democracia y la integración social

302. La promoción del respeto por la democracia, el imperio de la ley, la diversidad y solidaridad pueden contribuir a la eliminación de las desigualdades institucionalizadas y, por lo tanto, es fundamental para la integración social. Los países que ofrecen oportunidades para que todos expresen sus reclamos en forma pacífica y les

permiten participar en el proceso político e influir en la formulación, aplicación y vigilancia de las políticas tienen menos probabilidades de tener conflictos internos. Algunos sostienen que la democracia consiste en realidad en poder expresar opiniones en el medio de una plaza sin temer castigos ni represalias. Esto trasciende la definición de democracia desde el punto de vista de las instituciones para incluir la tolerancia y aceptación del ser humano a nivel individual y grupal. También pone de relieve que la democracia no puede imponerse desde afuera. Cuando no se permite que florezcan las instituciones democráticas en una sociedad y cuando no hay un canal de expresión para que se manifieste el disenso en forma pacífica, se margina a ciertos grupos, prolifera la desintegración social y aumentan las probabilidades de agitación política.

303. Para alcanzar el desarrollo social es indispensable una gobernanza democrática, transparente, que conlleve una rendición de cuentas. Existen ahora más países democráticos y hay un mayor grado de participación política que nunca antes. Durante las décadas de 1980 y 1990 se produjo lo que se ha dado en llamar la “tercera ola” de democratización. En 1980, 54 países, que representaban el 46% de la población mundial, tenían todos o algunos de los elementos de la democracia representativa. Para el año 2000, esas cifras habían aumentado y ya eran 121 países, que contenían al 68% de la población mundial, los que se encontraban en esa situación. Sin embargo, hay cierto escepticismo acerca de la posibilidad de que prosperen las semillas de democracia que acaban de sembrarse en algunas regiones; el impulso que tuvo proceso democratizador en la década de 1990 parece estar deteniéndose y en algunos lugares podría estar invirtiéndose (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2002).

304. La participación política democrática consiste en algo más que votar en las elecciones. El ideal de “una persona, un voto” a menudo sucumbe ante la desigualdad en el acceso a los recursos y al poder político. En consecuencia, existe el peligro de que disminuya la motivación para participar, lo que queda demostrado por la baja asistencia a las urnas, la capacidad desigual de participación en el proceso democrático y, en definitiva, la capacidad desigual de influir en la adopción de políticas. La igualdad formal de derechos políticos no aumenta necesariamente la posibilidad de participar en los procesos políticos ni de influir en sus resultados y la transición a la democracia no garantiza por sí misma la protección ni la promoción de los derechos humanos.

305. Los derechos políticos, económicos, sociales, civiles y culturales son esenciales para conservar una sociedad democrática. Esos derechos humanos se refuerzan unos a otros y deben incluir la libertad de asociación, reunión, expresión y participación para todos los ciudadanos, lo que comprende las mujeres, las minorías, los pueblos indígenas y otros grupos desfavorecidos³. El respeto y la defensa de los derechos humanos son cruciales no sólo para el bienestar de las personas sino para el bien de la sociedad y la participación activa de los ciudadanos. Si se quiere que la democracia florezca, no basta con plasmar esos derechos en la legislación: los derechos deben estar respaldados y protegidos por una política y por la voluntad de garantizar a todos la oportunidad de participar activamente en los procesos que afectan su vida cotidiana.

306. La democracia no es algo que pueda lograrse de una vez sino que es un proceso que debe reforzarse continuamente, en todas sus etapas, a través de las instituciones y acciones internas del Estado y de la comunidad internacional. Es necesario

partir de la base de que la democracia está al alcance de cualquier país o región. También es esencial reconocer que democratizar no significa homogenizar culturas; en una verdadera democracia, la diversidad es una fuente de enriquecimiento y empoderamiento. Uno de los principios fundamentales de la democracia es el derecho de todos a expresar y defender libremente distintos puntos de vista, tanto en privado como en el contexto de la participación política. Dados los enormes beneficios que ofrece la democracia en todos los niveles, no debería perderse la oportunidad de fortalecer las instituciones democráticas.

307. La participación es central en el proceso de desarrollo y esencial para que éste tenga éxito y sea sustentable. Aunque a menudo se la ha soslayado en el pasado, la marginación ha aparecido como un elemento crítico en la reevaluación de las estrategias de reducción de la pobreza. Sin embargo, se siguen postulando muchas políticas sin tener suficientemente en cuenta de qué modo podrían afectar a las personas sin recursos. Los grupos más vulnerables de la sociedad, como los pobres, siguen estando fuera de la esfera de influencia y actividad políticas, excluidos de la formulación, aplicación y supervisión de las políticas propuestas precisamente para hacer frente a la situación que los aflige. En consecuencia, es posible que los programas de reducción de la pobreza tengan un sesgo urbano, a pesar de que tres cuartas partes de los pobres del mundo viven en zonas rurales (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, 2004).

308. En algunos países, a instancias de las partes interesadas se ha aumentado la proporción de recursos públicos que se destinan al desarrollo social. Sin embargo, aun en los países en los que los programas para la pobreza se han elaborado mediante un amplio proceso de consultas, las prioridades establecidas no están necesariamente ligadas a un mecanismo presupuestario de financiación y es posible que los programas que finalmente se adopten no lleguen a los más pobres.

309. Aumentar la participación política de la mujer es una forma de empoderarla en el plano social. En 2003, las mujeres ocupaban sólo el 15% de las bancas de los parlamentos nacionales del mundo, lo que representaba un aumento de algo menos del 2% desde 1990. Los países nórdicos son los que están más cerca de alcanzar la paridad entre los géneros en materia de representación política: en 2003, las mujeres constituían un 40% de los legisladores, más del doble del promedio para los países en desarrollo considerados como grupo (Naciones Unidas, 2004c). Excluir a la mitad de la población del proceso político es desaprovechar el capital humano y, en definitiva, una forma de tener un rendimiento inferior en todos los niveles. Entre los obstáculos socioculturales que dificultan la participación de la mujer en la política se cuentan la pobreza y la insuficiencia de recursos económicos, el acceso limitado a la educación, el analfabetismo, la cantidad limitada de alternativas laborales (tanto en términos de oportunidades de empleo como de elección de la profesión), el desempleo y la doble carga que le significan las tareas domésticas y las obligaciones profesionales.

310. La proporción del presupuesto asignada a cubrir las necesidades de las mujeres y las niñas suele ser un buen indicador de las prioridades del país. Los presupuestos no son nunca neutros en materia de género y en los últimos años se ha reconocido que la adopción de iniciativas presupuestarias orientadas a la mujer es un instrumento de promoción de la igualdad y los derechos humanos de las mujeres en muchos países (Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, 2001).

311. Los pueblos indígenas han sufrido discriminación a lo largo de toda la historia y a menudo todavía se les niegan sus derechos humanos básicos, especialmente, el derecho a conservar su cultura y a ejercer control sobre sus tierras y recursos naturales. Además, con frecuencia se los excluye del proceso político. Es fundamental asegurar su participación para que se puedan atender sus problemas, dándose así un nuevo paso en la consecución de una sociedad más equitativa.

312. Las personas con discapacidades también han sido objeto de discriminación y se las ha privado de la oportunidad de participar activamente en el proceso político. Hay estudios que indican que las personas con discapacidades tienen hasta 10 veces más probabilidades de ser víctima de delitos que el resto de la población y que a menudo estos delitos son cometidos por miembros de sus familias o por las personas que los cuidan (Petersilia, 2001). Las consultas que se están llevando a cabo para la elaboración de la Convención Internacional amplia e integral para promover y proteger los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad son una medida importante para procurar la protección de los derechos humanos fundamentales de este sector.

313. Los debates sobre políticas dirigidas a los jóvenes y los ancianos a menudo reflejan una subestimación de los aportes que éstos hacen a la sociedad y una incomprensión de sus necesidades. Para asegurar una democracia participativa que promueva la igualdad intergeneracional, debe lograrse la integración de estos grupos en todo el proceso de elaboración de políticas.

E. Conclusión

314. En muchos lugares, la integración social sigue siendo un ideal lejano. Las comunidades de todo el mundo han tenido que soportar enormes presiones como resultado de los cambios sociales producidos por la globalización. El aumento de la pobreza y la desigualdad y la disminución de las oportunidades han tenido un efecto muy negativo en el bienestar de gran número de personas, comunidades e incluso países. Se piensa en general que no se están atendiendo las necesidades socioeconómicas; pocos creen que las instituciones del Estado actúen en su interés y muchas comunidades están insatisfechas con su situación económica. El pesimismo acerca del nivel de vida y las perspectivas de la comunidad puede desalentar a muchos y dificultar la participación de los miembros de la sociedad en el proceso de desarrollo.

315. Desde los hechos del 11 de septiembre de 2001, la seguridad mundial ha pasado a estar entre los temas más urgentes de la agenda internacional y ha generado una creciente preocupación en la población en general. En un estudio internacional llevado a cabo por el Foro Económico Mundial, el 45% de los encuestados creía que la generación siguiente viviría en un mundo menos seguro, mientras que sólo el 25% pensaba que el mundo sería más seguro para las generaciones futuras (Foro Económico Mundial, 2004). El Oriente Medio y Europa occidental fueron las regiones que se mostraron más pesimistas con respecto a la seguridad en el futuro; África, Europa oriental y central y Asia occidental fueron las únicas regiones que expresaron mayores niveles de optimismo que de pesimismo.

316. Junto con esta sensación de que ha aumentado la inseguridad, hay una creciente privatización de la seguridad. Como se ha señalado precedentemente, la globalización, la desregulación y el debilitamiento del Estado están contribuyendo al

crecimiento de la economía no estructurada y esas tendencias inciden en la expansión de un mercado negro delictivo y en el crecimiento del sector de seguridad privada⁴. Se han identificado tres tendencias interrelacionadas con respecto a la creciente privatización de la seguridad y la violencia: la mayor cantidad de armas pequeñas a disposición de la sociedad en general, la expansión de los servicios de seguridad privada y la mayor participación de mercenarios en conflictos armados (Klare, 1995). Aunque el grueso de las armas pesadas siguen estando bajo control estatal, no puede decirse lo mismo de muchos distintos tipos de armas pequeñas que se utilizan en conflictos de baja intensidad que han tenido lugar desde el fin de la guerra fría. De los 640 millones de armas de fuego que hay en el mundo, tres de cada cinco están en manos de civiles (Comisión de la Seguridad Humana, 2003).

317. En encuestas realizadas en África, Asia oriental, Europa y América Latina, una creciente mayoría de personas considera que no tiene control ni influencia sobre los factores sociales, políticos y económicos que afectan sus vidas. La preocupación por la seguridad y la economía está generando una gran ansiedad y se tiene muy poca confianza en la capacidad y la voluntad de las instituciones estatales de resolver esos problemas. Los países que han experimentado profundos cambios recientemente tienden a manifestar mayores niveles de optimismo (Foro Económico Mundial, 2004).

318. La mala imagen que tienen los procesos políticos indica que hay que esforzarse más por integrar a todos los segmentos de la sociedad en la vida política. Es imperativo que todos tengan las mismas oportunidades de participar en el proceso político, no sólo por el bien de la justicia, sino para asegurar el máximo aprovechamiento de los recursos humanos y la promoción de la paz y la estabilidad. Si se da a los grupos locales la posibilidad de participar en la construcción y el mejoramiento de sus propias comunidades, los proyectos de desarrollo serán más eficaces. De la misma manera, si las personas participan en los procesos de toma de las decisiones que afectan su bienestar y sus vidas cotidianas, se reducirá considerablemente el riesgo de conflicto.

319. Es probable que el proceso de integración social se vuelva cada vez más difícil cuando se produzcan los cambios económicos y demográficos que se prevén. El contrato intergeneracional, que ha proporcionado a lo largo de los siglos un sistema eficaz de apoyo recíproco entre las generaciones, será seriamente cuestionado en las décadas futuras. Muchos creen que los cambios demográficos que se producen en el mundo no auguran nada bueno: la amenaza social que se percibe a menudo se formula en términos apocalípticos que presagian luchas de poder. A pesar de que las realidades políticas, económicas y sociales presentan un desafío enorme en toda sociedad, una planificación adecuada y la aplicación de buenas políticas pueden crear oportunidades que aseguren el bienestar de todos.

320. La integración social no es sólo un problema social, es también una cuestión económica, ambiental, política, de seguridad y derechos humanos. La creación de sociedades pacíficas y productivas exige una integración social basada en el respeto por los derechos humanos, el principio de la no discriminación, la igualdad de oportunidades y la participación de todos, que tenga en cuenta los derechos y las necesidades tanto de las generaciones actuales como de las futuras.

Notas

- ¹ El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional define como crimen de guerra el reclutamiento y alistamiento de niños menores de 15 años en las fuerzas armadas nacionales o su utilización en las hostilidades; la Convención sobre las peores formas del trabajo infantil (1999) prohíbe el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados y el Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño relativo a la participación de los niños en conflictos armados establece 18 años como la edad mínima para participar en hostilidades.
- ² Para una definición de “trata de personas” véase el artículo 3 del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños (conocido también como el Protocolo de Palermo), que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.
- ³ Las cuestiones relativas a esos grupos sociales se tratan extensamente en el *Informe sobre la situación social en el mundo, 2003*.
- ⁴ Es debatible si la diferenciación entre mercado negro y mercado no estructurado es útil o necesaria, dado que ninguno está regulado y que ambos se encuentran en general fuera del alcance de la ley, siendo ambos ilegales en alguna medida. Dejando de lado esas similitudes, existe claramente una diferencia entre el comerciante que vende productos agrícolas en el mercado y que no paga al Estado impuestos a la venta y el comerciante de armas que provee de armas automáticas a grupos rebeldes.

V. El contexto cambiante del desarrollo y la desigualdad

321. En los capítulos anteriores se presentan los argumentos que justifican concentrar la atención en la desigualdad y se destacan los marcados contrastes existentes entre los países y dentro de cada país. Llegado este punto, procede examinar la dinámica que subyace a esta desagradable realidad.

322. Los acontecimientos y las circunstancias imperantes a nivel nacional e internacional han influido enormemente en el ritmo y el nivel de desarrollo social. La globalización destaca como uno de los fenómenos más importantes que influyen en el desarrollo social en el siglo XXI; de especial importancia es la asimetría de la globalización, que ha provocado la aparición de “ganadores” y “perdedores”. El nuevo régimen comercial internacional tiene graves consecuencias para las esperanzas que hizo concebir la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social celebrada en 1995. Los programas de ajuste estructural y las reformas de los mercados han configurado el contexto económico e institucional en el que se ha desarrollado la liberalización financiera y comercial durante las últimas décadas. Por lo general, estos cambios han redundado en detrimento del bienestar de personas, grupos y comunidades de todo el mundo y han repercutido negativamente en el desarrollo futuro.

323. Con los desafíos de la globalización sumados a los de las reformas del mercado, incluida la liberalización financiera y comercial, resulta obvio que el camino hacia el desarrollo social sólo podrá trazarse cuando se hayan definido mejor las dimensiones políticas e institucionales del contexto internacional actual y se hayan identificado y solucionado las deficiencias. Está claro que la calidad de la gobernanza y de las políticas formuladas en el ámbito nacional puede fomentar o impedir el desarrollo social. Un aspecto urgente que requiere mayor atención es la financiación para el desarrollo.

324. Las teorías de la convergencia económica sugieren que la integración creciente entre los países provocada por la globalización fomentará la convergencia de los niveles de ingresos y la reducción consiguiente de las desigualdades de ingresos (Barro, 1991; Barro y Sala-i-Martin, 1992; Ben-David, 1993). Pero la realidad imperante parece rebatir esta premisa, y algunos estudios cuestionan que la globalización, en su forma actual, pueda contribuir a reducir las desigualdades en el mundo.

A. La globalización: asimetrías y la pérdida de margen de acción para las políticas

325. El sistema económico mundial actual está limitado por una agenda internacional en que dominan las cuestiones del libre comercio, los derechos de propiedad intelectual, la liberalización financiera y de las cuentas de capital y la protección de las inversiones. Brillan por su ausencia en dicha agenda asuntos de vital importancia para los países en desarrollo como la movilidad laboral a nivel internacional, la imposición internacional de las rentas del capital, los mecanismos de financiación para compensar a los países y grupos sociales marginados, y los mecanismos para garantizar la coherencia en las políticas macroeconómicas entre los países industrializados y la consiguiente reducción de la volatilidad de los tipos de cambio entre las divisas más importantes. Cada grupo de países asigna a estos asuntos diversos grados de prioridad y urgencia, y la competencia del mercado puede colocar a un país en oposición directa con otro. Por ejemplo, los productos de vital importancia económica

para los países en desarrollo, como los productos agrícolas y los artículos manufacturados de uso intensivo de mano de obra, reciben el nivel máximo de protección comercial en los países desarrollados, como se demuestra con la concesión de grandes subsidios. Además, las negociaciones sobre servicios siguen centrándose en productos y servicios de gran interés para los países desarrollados, como las telecomunicaciones y los servicios financieros, mientras que se ignoran las modalidades que son de particular interés para los países en desarrollo, como la movilidad laboral (en especial de la mano de obra no calificada) para la prestación de servicios (Ocampo y Martín, 2003).

326. Una de las asimetrías más importantes se refiere a los desequilibrios de la agenda que subyacen al proceso actual de globalización. Más concretamente, hay un contraste entre el rápido ritmo de la globalización económica y la relativa debilidad de la agenda social internacional (que en gran parte es consecuencia de los muy deficientes mecanismos de rendición de cuentas y de ejecución en el ámbito del desarrollo social). Cada vez se reconoce más la necesidad de proporcionar el espacio necesario en el sistema internacional para proteger los “bienes públicos globales” políticos, sociales, económicos y medioambientales (Ocampo, 2005).

327. Como indica este informe, el “margen de acción para adoptar políticas” de que disponen muchos países se encuentra limitado de algún modo por el actual sistema comercial y financiero internacional. La presión de la competitividad global tiende a limitar las opciones de un país en materia de política y muchas veces tiene un efecto negativo en el desarrollo social, ya que las decisiones o acciones necesarias para potenciar las políticas sociales y la igualdad social suelen percibirse como gastos innecesarios. En otras palabras, existe la idea equivocada de que las políticas de desarrollo social están reñidas con la conservación de la competitividad internacional de un país.

328. El deseo de los países en desarrollo de atraer inversiones extranjeras y aumentar sus exportaciones les ha llevado con frecuencia a participar en una “carrera descendente” en la que los países, con el fin de ser más competitivos en el mercado internacional, a menudo ignoran o ponen en peligro la protección de los trabajadores y las normas medioambientales. Esto apunta a que la presión externa por la competitividad ha limitado la capacidad de algunos países para continuar con ciertos aspectos de su política social y, por tanto, ha menoscabado el progreso del desarrollo social¹.

329. Teniendo en cuenta las asimetrías preponderantes en la economía mundial, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), en el Plan de Acción aprobado en su décimo período de sesiones celebrado en Bangkok en febrero de 2000, solicitó más medidas bilaterales y multilaterales para proteger a las poblaciones vulnerables y para que los beneficios de la mundialización fueran más ampliamente compartidos, indicando que “no existe ningún mecanismo automático que promueva la convergencia entre los niveles de ingresos de los países en desarrollo y los de los países desarrollados” (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo 2000, párr. 4). El Plan de Acción subraya la importancia de unas políticas sociales eficaces para el crecimiento económico y señala, por ejemplo, que “una buena salud y el logro de la educación básica son elementos constitutivos esenciales del desarrollo, y factores indispensables para reducir la pobreza y la desigualdad” (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 2000, párr. 9).

330. En el undécimo período de sesiones de la UNCTAD, celebrado en São Paulo en junio de 2004, “se reafirmó lo tratado en el período de sesiones anterior y se hizo un llamamiento a favor de una mayor coherencia entre las estrategias nacionales de desarrollo y los procesos económicos mundiales con el fin de lograr el crecimiento y el desarrollo económicos. Se señaló que la mayoría de los países en desarrollo no se habían beneficiado de la globalización y que todavía se enfrentaban a grandes dificultades para convertir en realidad su potencial económico, desarrollar sus sectores de producción y crear empleo para una gran proporción de su población” (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 2004b).

331. Además, “el debate se centró en las medidas para lograr que el comercio favorezca el desarrollo, en particular en la capacidad del comercio internacional para contribuir al alivio de la pobreza y reducir la inestabilidad de los precios mundiales de los productos básicos” (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 2004b). La Organización Internacional del Trabajo reiteró esos temas en el informe de 2004 de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, “donde hizo hincapié en la importancia de la coherencia en las políticas para lograr una globalización mucho más amplia” (Organización Internacional del Trabajo, 2004).

332. Aunque la UNCTAD recalcó en su undécimo período de sesiones que “el desarrollo era una responsabilidad primaria de cada país, también reconoció que se debería facilitar la labor a nivel nacional creando un entorno internacional propicio sobre la base de normas acordadas multilateralmente y aplicadas en la realidad” (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 2004b). La Conferencia llegó a la conclusión de que “para lograr una gobernanza mundial efectiva era necesario mejorar la coherencia entre las actividades a nivel internacional y nacional y entre los sistemas internacionales monetario, financiero y comercial con el fin de que pudieran responder mejor a las necesidades del desarrollo” (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 2004b).

333. Algunos aspectos de la agenda internacional actual plantean grandes retos para los países en desarrollo. Un buen ejemplo de ello es el Acuerdo de la Organización Mundial del Comercio sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (Acuerdo sobre los ADPIC). Aunque la premisa básica es que la protección efectiva de los derechos de propiedad intelectual favorecerá la innovación técnica y la transferencia de tecnología, algunos indicios recientes muestran que el Acuerdo podría restringir la transferencia de tecnología y poner en peligro los intereses de los países más pobres para proteger los de los más ricos. En términos más generales, el Acuerdo sobre los ADPIC podría aumentar el costo de transferir tecnología a los países en desarrollo, con lo que se reduciría la gama de modalidades de dicha transferencia.

334. Las políticas de liberalización aplicadas en muchos países en las últimas décadas han producido cambios importantes en el mercado de trabajo y en las leyes e instituciones laborales, así como una tendencia hacia una mayor flexibilidad de los salarios, la reducción del empleo en el sector público y el deterioro de la seguridad y protección de los trabajadores. Estos cambios han provocado un aumento del empleo no regulado y de la movilidad laboral y un descenso de la estabilidad laboral. También se han diversificado los aspectos que preocupan particularmente a los trabajadores y ha disminuido la importancia y el poder de negociación de los sindicatos y otras instituciones laborales.

335. Estos cambios han contribuido significativamente a aumentar las desigualdades salariales y las desigualdades dentro de los países, en especial en las economías en desarrollo y en transición de ingresos medios y en los países de la OCDE (Cornia y Court, 2001). Dado que los salarios representan entre el 60% y el 70% del total de ingresos en la mayoría de los países desarrollados, la creciente desigualdad entre los salarios es un factor importante del aumento de la desigualdad general de los ingresos.

336. En muchos casos ha descendido el salario mínimo y han aumentado considerablemente los ingresos más altos. Entre las economías industrializadas, el aumento de la disparidad de ingresos ha sido especialmente marcado en el Canadá, los Estados Unidos de América y el Reino Unido, donde el 1% de personas con ingresos más altos ha aumentado considerablemente sus ingresos (Atkinson, 2003). En los Estados Unidos, los ingresos de este grupo alcanzaron el 17% de los ingresos brutos en 2000, nivel que se alcanzó por última vez en los años veinte (Organización Internacional del Trabajo, 2004). En las economías en desarrollo y en transición, el aumento de la desigualdad de ingresos ha seguido un modelo similar. Por ejemplo, en el Brasil y México, la liberalización del comercio ha hecho que los salarios descendan, especialmente entre la mano de obra no calificada, aumentando así la diferencia salarial entre los trabajadores calificados y los no calificados (Organización Internacional del Trabajo, 2004). La liberalización del comercio ha aumentado la diferencia salarial en seis de los siete países de América Latina sobre los que existen datos salariales fiables, así como en Filipinas y Europa oriental (Lindert y Williamson, 2001). Los datos indican que en las economías de la OCDE, América Latina y las economías en transición, el aumento de las desigualdades salariales fue especialmente pronunciado entre mediados de los ochenta y mediados de los noventa, aunque el alcance del problema varió (Cornia, 2004).

B. El impacto de la liberalización y las políticas de estabilización sobre la desigualdad

337. La principal dinámica mundial que ayuda a entender las causas de las persistentes desigualdades se refiere a las políticas de liberalización implementadas por muchos países durante las dos últimas décadas. Estas reformas han sido aplicadas por países de todo el mundo y han tenido un gran impacto negativo en las desigualdades.

338. Muchas de las nuevas políticas y medidas adoptadas para mejorar el rendimiento económico no han contribuido a equilibrar mejor la distribución de los beneficios del crecimiento económico, sino que de hecho han agravado las desigualdades. Los datos disponibles indican que en las décadas más recientes, los países de la OCDE que han aplicado los sistemas más estrictos para implementar estas políticas han presentado el mayor aumento de las desigualdades dentro del país (Weeks, 2004).

339. Las políticas de liberalización y ajuste implementadas en las dos últimas décadas han contribuido a aumentar la desigualdad de varias maneras. Las siguientes subsecciones explican algunos de los componentes de estas políticas y dan una idea de cómo han perjudicado a la distribución de los ingresos dentro de los países y a nivel mundial. El examen se centra en dos de los elementos más notables de estas políticas: la liberalización financiera y la liberalización comercial.

340. El actual enfoque económico internacional se desarrolló en los años ochenta a medida que la perspectiva de desarrollo orientada al mercado fue ganando terreno. Como se ha indicado en capítulos anteriores, este enfoque del desarrollo se basaba en la premisa de que las fuerzas del mercado conducirían a la asignación de recursos más eficaz, con lo que habría un crecimiento económico más rápido y, en última instancia, un mayor desarrollo general.

341. Las crisis financieras de los años noventa y las subsiguientes recesiones económicas de Asia, América Latina y la Federación de Rusia fueron muestras de la devastación social que podían provocar las corrientes internacionales de capital sin restricciones y a veces altamente especulativas, combinadas con políticas macroeconómicas procíclicas. El impacto humano de estas crisis (aumento del desempleo, pobreza y desigualdad, además de deterioro de la cohesión social en muchos países) subraya la importancia crucial de promover el desarrollo social.

342. La experiencia con los programas de ajuste estructural reveló los inconvenientes de aplicar políticas de liberalización económica a costa de las políticas sociales. Los análisis del impacto de las reformas de ajuste estructural y de estabilidad macroeconómica del FMI y el Banco Mundial detectaron aumentos de la pobreza en periodos de recesión (Easterly, 2001). Como se mencionó en el primer capítulo, los encargados de elaborar políticas fueron dándose cuenta de la necesidad de un cambio, por lo que se introdujeron los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza del Banco Mundial (DELP) y el Servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza del FMI.

343. Además de la creación y adopción de estrategias de reducción de la pobreza con medidas favorables a los pobres y al crecimiento, apoyadas con asignaciones más equitativas en los presupuestos públicos y una mayor flexibilidad fiscal, una nueva característica del Servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza es el uso de análisis del impacto social en relación con las principales reformas macroeconómicas y estructurales. No obstante, los exámenes internos indican que la incorporación sistemática de estos análisis en la formulación de los programas sigue siendo uno de los ámbitos que más deben mejorarse (véase, por ejemplo, Banco Mundial, 2004c; Fondo Monetario Internacional y Asociación Internacional de Fomento, 2003).

344. Los exámenes externos de las iniciativas de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza y el Servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza indican que las organizaciones de la sociedad civil temen cada vez más la imposición de condiciones de ajuste estructural, dado el impacto negativo que han demostrado tener sobre la pobreza. También se ha criticado que el FMI y el Banco Mundial no han complementado su compromiso de analizar el impacto social y la pobreza con una aplicación real de los resultados. Por ejemplo, un estudio del proceso de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza realizado por los gobiernos de los países nórdicos reveló que entre las medidas macroeconómicas y de ajuste estructural y la reducción de la pobreza existía una relación meramente simbólica, y que la adopción de políticas no se basaba en datos empíricos (Organismo Noruego de Cooperación para el Desarrollo, 2003). Estas conclusiones llevaron al Banco Mundial a admitir que había una disparidad entre la planificación y la acción o, más concretamente, una desconexión entre el debate sobre la incorporación de las dimensiones sociales (en especial la reducción de la pobreza) en los programas económicos y la práctica (Banco Mundial, 2004c).

1. La liberalización financiera

345. Desde mediados de los años ochenta, la mayoría de los países en desarrollo han tomado medidas para liberalizar sus sectores bancarios y financieros nacionales y abrir sus mercados a las corrientes internacionales de capital. Estos procesos han sido una causa importante de que aumentaran las tasas de pobreza y las desigualdades en la distribución de los ingresos que se han documentado en diversos estudios. Un análisis del Banco Mundial muestra que las crisis financieras tienen un impacto negativo en la distribución salarial y que este efecto continúa incluso tras la recuperación económica (Banco Mundial, 2000). Otro estudio sugiere que en América Latina, la implementación de medidas de liberalización financiera fue el factor que más hizo aumentar las diferencias salariales (Behrman, Birdsall y Szekely, 2000).

346. La liberalización financiera ha hecho que aumente la inestabilidad y la frecuencia de las crisis financieras, sobre todo en los países en desarrollo (Caprio y Klingebiel, 1996). Por ejemplo, la liberalización de las corrientes internacionales de capital ha hecho que los países sean más vulnerables a la fuga de capitales. La entrada de capital en un país tras la liberalización de su sistema financiero tiende a provocar una apreciación del tipo de cambio real, que a menudo se relaciona con el aumento de los tipos reales de interés. Los tipos de interés más altos suelen atraer más corrientes de capital. La consiguiente expansión del crédito puede provocar un auge del consumo y las importaciones o una burbuja especulativa de precios de los activos. “La expansión de la demanda puede resultar pasajera si el aumento resultante de la balanza de pagos es insostenible, o si el capital sale de la economía cuando la burbuja empieza a desinflarse” (Taylor, 2004). En resumen, los países que han emprendido una liberalización de las cuentas de capital, han perdido gran parte de la autonomía sobre sus políticas cambiarias y monetarias, lo cual a su vez ha limitado mucho su capacidad para adoptar políticas macroeconómicas anticíclicas (Ocampo, 2002a).

347. Debido a la falta de información o a información incompleta, los sistemas financieros desregulados no han podido funcionar con eficacia y los prestamistas han financiado inversiones poco seguras, con lo cual se han asignado indebidamente valiosos recursos. La preponderancia de las corrientes especulativas a corto plazo en estos sistemas ha reducido la disponibilidad de recursos para la inversión productiva y ha creado nuevas restricciones para la política de desarrollo.

348. Algunas de las crisis que se han producido en relación con importantes coyunturas económicas han ocasionado pérdidas económicas y sociales graves. Un estudio de los países que sufrieron crisis financieras entre 1975 y 1994 indica que el crecimiento del producto interno bruto nacional descendió una media del 1,3% en los cinco años siguientes a cada crisis (Stiglitz, 1998).

349. Las crisis económicas también han aumentado los niveles de desigualdad dentro de los países. Durante estas crisis, la escasez de empleos reduce la demanda de mano de obra, con lo cual bajan los sueldos, en especial entre los trabajadores no calificados. Estas circunstancias han provocado una mayor desigualdad, tanto en general como en los ingresos, especialmente en los países en los que el descenso de los sueldos ha sido sustancial y en los que todavía no se han establecido sistemas de protección social. Esto se ha demostrado empíricamente en diversos estudios que han analizado los efectos de las crisis financieras sobre la desigualdad salarial en más de 60 países desde la década de 1970. Por ejemplo, la desigualdad salarial aumentó en un 62% y un 73% de los países de Asia y América Latina respectivamente

después de las respectivas crisis financieras; sin embargo, en países desarrollados como Finlandia, Noruega y España, no se observó ningún efecto de ese tipo (Diwan, 1999; Galbraith y Jiaqing, 1999).

350. La liberalización de los mercados financieros y de capital ha originado un volumen considerable de inversión extranjera directa. Los efectos de la inversión extranjera directa sobre el empleo y el crecimiento han sido desiguales (Organización Internacional del Trabajo, 2004). Esta inversión ha beneficiado a ciertos países, y la transferencia de tecnología y de conocimientos especializados ha contribuido al desarrollo económico. No obstante, estos países ya reunían una serie de condiciones importantes, incluidos un cierto nivel educativo en amplios sectores de la población, instituciones de capacitación y cierto nivel de desarrollo tecnológico para apoyar las inversiones, y la existencia de empresas locales capaces de absorber y beneficiarse de la tecnología y de los conocimientos transferidos. Los países sin estas condiciones, en los que las relaciones entre la inversión extranjera directa y la economía local han sido débiles, se han beneficiado poco de esta inversión. Mientras que la corriente de capital de inversión hacia países en desarrollo ha crecido en general, la inversión extranjera directa sigue estando muy concentrada en zonas concretas, exacerbando todavía más las desigualdades entre los países (Organización Internacional del Trabajo, 2004).

2. Liberalización comercial

351. Como se mencionó anteriormente, las políticas de liberalización y las reformas de mercado han producido muchas asimetrías. En el caso de la liberalización comercial, la transformación del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en la OMC ha sido crucial, al ampliarse el ámbito de las negociaciones y reglamentaciones comerciales internacionales más allá de la reducción de los aranceles aduaneros y otras barreras directas al comercio de productos manufacturados. Muchos otros aspectos que se consideraban impedimentos a la libre circulación de bienes y servicios entre los países se han incluido en el ámbito de competencia de la OMC. Una consideración importante en el contexto actual es que las normas de la OMC imponen restricciones a las políticas nacionales, incluidas las políticas sociales, si se considera que no están en consonancia con lo dispuesto en los acuerdos de la OMC. Cualquier parte, ya sea un país, un interés privado o una empresa, puede utilizar los mecanismos de solución de controversias de la OMC para impugnar las disposiciones legales y reglamentarias locales y nacionales de otro país miembro (Guimarães, 2004).

352. Incluso los más acérrimos defensores de la economía de mercado están de acuerdo en que la liberalización comercial no asegura que todos los agentes prosperen sin ayuda, ya sea directamente del Estado o mediante algún tipo de regulación, sobre todo en las economías emergentes (Lowi, 2001). Uno de los retos más difíciles relacionado con las desigualdades que caracterizan el nuevo sistema comercial internacional es la excesiva primacía que se otorga al libre comercio en detrimento de la sostenibilidad a largo plazo del crecimiento económico y el desarrollo social.

353. Las investigaciones sugieren que la proliferación de acuerdos de libre comercio pueden aumentar aún más la desigualdad entre los países (Banco Mundial, 2004a). En un estudio del Banco Mundial se estima que un acuerdo comercial mundial amplio podría incrementar los ingresos mundiales a 263.000 millones de dólares para 2015, de los que correspondería a los países en desarrollo un monto de 109.000 millones

de dólares. No obstante, si todos los países en desarrollo tuvieran acuerdos bilaterales con los asociados comerciales más importantes, a saber, la Unión Europea, los Estados Unidos, el Canadá y el Japón, los ingresos mundiales aumentarían únicamente 112.000 millones de dólares, es decir, menos de la mitad de la estimación anterior. Además, este incremento de 112.000 millones de dólares se derivaría del aumento de 133.000 millones de dólares de los ingresos de los países más ricos y la correspondiente pérdida de 21.000 millones de dólares en los países en desarrollo (Banco Mundial, 2004a).

354. La relación entre la liberalización comercial y la erradicación de la pobreza se ha sometido recientemente a un riguroso examen tanto por las organizaciones internacionales como por la comunidad académica. Por ejemplo, la UNCTAD examinó las experiencias de liberalización comercial de 66 países en desarrollo en períodos de cinco años (de 1990 a 1995 o de 1995 a 2000) y llegó a la conclusión de que la relación entre la liberalización comercial y la reducción de la pobreza no era ni automática ni directa². Del mismo modo, en el examen de varios estudios académicos sobre esta cuestión no se llegó a una conclusión simple y general sobre la relación entre liberalización comercial y reducción de la pobreza (Copeland y Taylor, 2004). No obstante, la UNCTAD sí indicó que los países que abrieron más gradualmente sus mercados tendieron a presentar una mejor relación entre comercio y pobreza que aquellos que lo hicieron con más alcance y rapidez y aquellos que mantuvieron el mayor número de restricciones comerciales frente a otros países.

355. La bibliografía empírica sobre la liberalización comercial en África determina varias vías por las que el comercio ha tenido un impacto en el continente en cuanto a composición de las inversiones, bienestar de las familias, distribución de los ingresos y competitividad de las empresas locales (Geda, 2004). Gran parte de los retrocesos experimentados en los países son muestra de que hay una correlación positiva entre la apertura y la desigualdad de ingresos (véase, por ejemplo, Spilimbergo, Londoño y Skezely, 1999; Fischer, 2000).

356. En los países industrializados la liberalización comercial y financiera ha contribuido al aumento de las desigualdades dentro de cada país. El traslado de industrias a países donde los costos son más bajos ha provocado la baja de los salarios de los trabajadores poco calificados de las industrias manufactureras más tradicionales y ha reducido la disponibilidad de este tipo de empleos en los países desarrollados. En los últimos años, este fenómeno ha empezado a afectar también a otros tipos de empleos, incluidos los del sector de la alta tecnología.

357. Las políticas de liberalización comercial han afectado a las perspectivas de reducción de la pobreza de los países desarrollados y de los países en desarrollo. Dado que unas tres cuartas partes de los pobres viven en zonas rurales, la pobreza no podrá reducirse en la mayor parte del mundo en desarrollo a menos que la productividad agrícola se caracterice por un crecimiento sostenido. La disminución de los ingresos de la agricultura, ya de por sí bajos, es un factor importante de la perpetuación de la pobreza rural. Si bien el descenso de los precios de los productos agrícolas puede reducir el costo del consumo para los pobres, también supone una reducción de los ingresos de los agricultores y una reducción de la demanda de otros bienes y servicios en las zonas rurales.

358. Las prácticas proteccionistas y las subvenciones agrícolas de los países desarrollados se reconocen como dos de los factores principales que contribuyen a la baja producción agrícola y los bajos ingresos del mundo en desarrollo. Mientras que

las importaciones de otros países desarrollados están sujetas a un promedio de tipo arancelario del 1%, los productos agrícolas de los países en desarrollo son gravados el 9% por los Estados Unidos y el 20% por la Unión Europea, y los textiles, un promedio del 8,9% y el 7,9% respectivamente. Esta asimetría se refleja muy claramente en la situación comercial de América Latina y el Caribe. La región impone un arancel del 8,5% a las importaciones no agrícolas (la mayoría de países industrializados), pero sus propios productos agrícolas están sujetos a un arancel del 20,4% cuando se exportan a los países industrializados. En total, los países en desarrollo pierden más de 40.000 millones de dólares al año en sus exportaciones agrícolas debido a los derechos de importación que imponen los países desarrollados. Esta cantidad equivale a una parte importante de las necesidades financieras previstas para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio (Guadagni, 2004).

C. Financiación de la agenda social

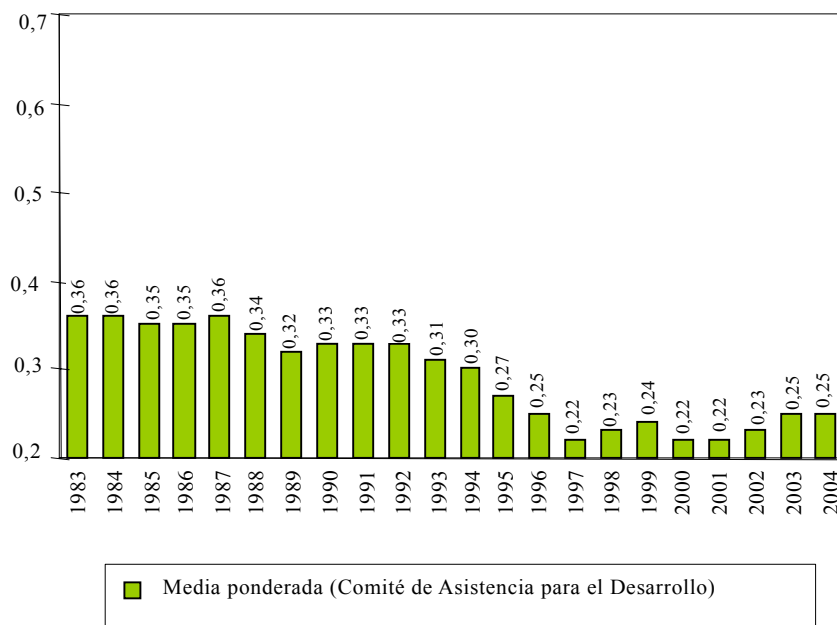
359. La financiación es un elemento crucial para el nuevo contexto del desarrollo social, y para que las iniciativas nacionales e internacionales concertadas terminen con las desigualdades existentes entre los países y dentro de ellos. Si bien la provisión de recursos financieros por sí sola no garantiza automáticamente resultados positivos, estos recursos son un requisito previo para el desarrollo social. Han habido extensos debates sobre las distintas formas de financiar el desarrollo social, y numerosos países se han comprometido a aumentar los niveles y la calidad de su asistencia oficial para el desarrollo. Además, ahora se presta más atención a las cuestiones de las remesas de los migrantes y la financiación interna, y a los modos de invertir el dividendo de la paz en el desarrollo social.

1. Asistencia oficial para el desarrollo

360. La Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo se celebró en Monterrey (México) del 18 al 22 de marzo de 2002. En el Consenso de Monterrey aprobado en la Conferencia, los Jefes de Estado y de Gobierno se comprometieron a tomar medidas para mejorar la financiación para el desarrollo. La Conferencia supuso el primer intercambio de opiniones acerca de cuestiones económicas mundiales entre cuatro partes: los gobiernos, la sociedad civil, la comunidad empresarial y los interesados institucionales.

361. Como parte de las iniciativas para movilizar la asistencia internacional, se han hecho repetidos llamamientos para aumentar los niveles actuales de asistencia oficial para el desarrollo lo antes posible con el fin de incrementar la corriente de recursos disponibles para el desarrollo social. El nivel de asistencia oficial para el desarrollo, expresado como porcentaje del ingreso nacional bruto de los 22 donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD), descendió del 0,36% en 1987 al 0,22% en 2001. Aunque la asistencia oficial para el desarrollo empezó a aumentar recientemente y subió hasta el 0,25% en 2004 desde su punto más bajo a finales de los noventa (véase el gráfico V.1), todavía está muy por debajo del objetivo del 0,7% acordado internacionalmente que pidió la Asamblea General hace 35 años (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 2005a).

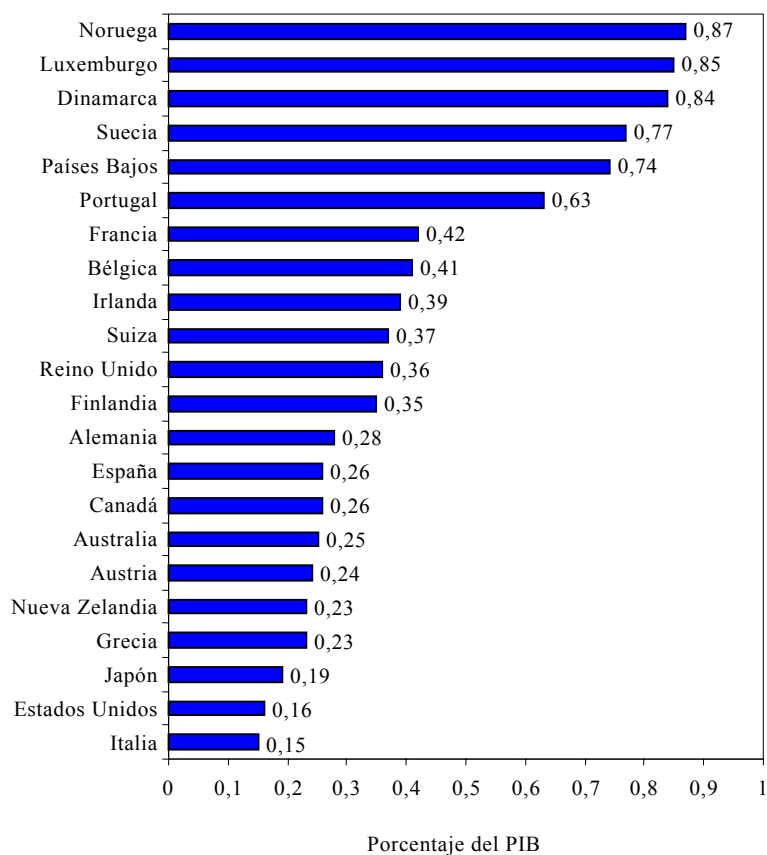
Gráfico V.1
Ayuda prestada por todos los donantes pertenecientes al Comité de Asistencia para el Desarrollo como porcentaje de su producto interno bruto: tendencia a largo plazo hasta 2004



Fuente: Development Initiatives, "Briefing on aid in 2004"
 (www.devinit.org/dagfigs2004brief2.pdf; consultado el 20 de mayo de 2005).

362. Sólo Noruega, Dinamarca, Suecia, Luxemburgo y los Países Bajos han alcanzado y superado el objetivo fijado por las Naciones Unidas para la asistencia oficial para el desarrollo del 0,7%. Las cifras de 2004 muestran una gran disparidad entre estos cinco países y los otros 17 países donantes del CAD (a excepción de Portugal, que está cerca de alcanzar el objetivo). Como indica el gráfico V.2, la mayoría de los países del Grupo de los Siete³ asignaron a la asistencia oficial para el desarrollo un porcentaje mucho menor de su ingreso nacional bruto que el objetivo de las Naciones Unidas.

Gráfico V.2
Ayuda prestada por los donantes pertenecientes al Comité de Asistencia para el Desarrollo como porcentaje de su producto interno bruto*



Fuente: iDevelopment Initiatives, "Briefing on aid in 2004"
 (www.devinit.org/dagfigs2004brief2.pdf; consultado el 20 de mayo de 2005).

* Datos preliminares obtenidos el 11 de abril de 2005.

363. En la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, los principales donantes se comprometieron a aumentar su asistencia para el desarrollo. Si los donantes cumplen los compromisos contraídos en Monterrey, la ayuda aumentará a unos 88.000 millones de dólares para 2006, de los 78.600 millones de dólares de 2004, el nivel más alto de asistencia oficial para el desarrollo hasta la fecha (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 2005b). Aunque esta evolución parece representar un paso en la dirección correcta, el Secretario General de las Naciones Unidas ha subrayado que se necesita un aumento considerablemente mayor de la asistencia oficial para el desarrollo si se desea alcanzar el objetivo del 0,7% para 2015. Los países desarrollados que todavía no han fijado un calendario para ampliar la asistencia oficial para el desarrollo deben hacerlo, empezando por un aumento significativo no más tarde de 2006 y alcanzando el 0,5% en 2009. También deben tomarse medidas para aumentar la calidad, transparencia, rendición de cuentas y previsibilidad de la asistencia oficial para el desarrollo (Naciones Unidas, 2005c).

364. Las corrientes de ayuda suelen ser volátiles, lo que puede poner en peligro su eficacia. La asistencia oficial para el desarrollo fluctúa con los ascensos y descensos de los ciclos económicos de los países donantes y resulta afectada tanto por los cambios de las políticas de los países donantes como por las evaluaciones de las políticas de los países receptores. Una disminución de la ayuda suele provocar ajustes fiscales costosos en forma de impuestos más altos y recortes del gasto, lo cual refuerza el efecto cíclico de la reducción de la ayuda. Un aumento repentino de las corrientes de ayuda puede crear problemas macroeconómicos, especialmente en los países con sectores financieros poco desarrollados, que suelen tener poca capacidad de absorción. Los aumentos repentinos pueden causar una apreciación del tipo de cambio que, si es prolongada, puede provocar una sobrevaloración de la moneda (Naciones Unidas, 2005d).

365. Por lo general, la asistencia oficial para el desarrollo se ha concentrado en un grupo selecto de países. Como los donantes han tendido a favorecer a ciertos receptores, más de la mitad de la ayuda bilateral neta desembolsada desde la década de 1980 se ha destinado a sólo 20 países. Esta concentración se deriva en buena parte de las percepciones de los donantes de la eficiencia de la ayuda (Naciones Unidas, 2005d).

366. Los incrementos recientes de la asistencia oficial para el desarrollo se han destinado a gastos para ayuda de emergencia, alivio de la deuda, asistencia técnica o ayuda a países que los donantes consideran fundamentales por razones políticas o de seguridad, y esto ha reducido los recursos disponibles para el desarrollo social en los países pobres (Naciones Unidas, 2005c). Si bien la ayuda de emergencia es importante, no sostiene el desarrollo a largo plazo ni supone un aumento real de la ayuda para el desarrollo. Por este motivo, a pesar de los últimos incrementos de la asistencia por parte de los donantes, la contribución real de la asistencia oficial para el desarrollo a la financiación de programas de desarrollo en países receptores ha sido limitada. En otras palabras, aunque recientemente se haya registrado una recuperación de las contribuciones de los donantes, la asistencia oficial para el desarrollo ha perdido protagonismo como fuente de recursos presupuestarios en los países en desarrollo, lo cual ha limitado la capacidad de éstos para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio. Para lograr estos objetivos, el llamamiento para aumentar la asistencia oficial para el desarrollo debe hacer referencia específicamente a aumentos reales de efectivo (Naciones Unidas, 2005d).

2. Fuentes de financiación innovadoras

367. Se están estudiando nuevas propuestas innovadoras de financiación para el desarrollo que complementen los mecanismos actuales de asistencia oficial y garanticen una mayor previsibilidad en la corriente de asistencia para el desarrollo. El examen quinquenal de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1995 dio un nuevo impulso al debate sobre fuentes alternativas de financiación para el desarrollo. Un estudio reciente ha investigado diversas opciones de apoyo al desarrollo y ha propuesto mecanismos a corto y a medio plazo (Atkinson, 2004). Su adopción e implementación dependerían, en parte, de su viabilidad y del consenso de las partes implicadas. Una alternativa es el Mecanismo Internacional de Financiación, mecanismo a corto plazo que concentraría los nuevos compromisos a largo plazo de los donantes emitiendo obligaciones en los mercados internacionales de capital. Esto aumentaría considerablemente los fondos para el desarrollo disponibles de inmediato y proporcionaría más estabilidad y previsibilidad a las corrientes de ayuda. Otro mecanismo a corto plazo es el uso de derechos especiales de giro para el desarrollo. Este instrumento podría utilizarse para complementar las reservas oficiales existentes de los países y ofrecer financiación de emergencia durante las crisis.

368. Como mecanismos de financiación a largo plazo estarán la lotería mundial y los impuestos mundiales, cuyos ingresos se utilizarían para el desarrollo. Los impuestos propuestos sobre las transacciones de divisas, las ventas de armas y el consumo de combustibles que emiten gases de efecto invernadero podrían generar fondos suficientes para luchar contra la pobreza y el hambre en todo el mundo. Se calcula que la aplicación del impuesto sobre las transacciones de divisas generaría entre 16.800 millones de dólares y 35.400 millones de dólares de los EE.UU. en ingresos anuales. El impuesto sobre la emisión de gases de efecto invernadero proporcionaría una fuente considerable de financiación para el desarrollo al tiempo que desalentaría hábitos perjudiciales para el medio ambiente. De acuerdo con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992, un impuesto de 21 dólares por tonelada para las emisiones de gases de efecto invernadero produciría 130.000 millones de dólares de los EE.UU. anuales si se aplicara en todo el mundo y 61.000 millones de dólares de los EE.UU. anuales si se aplicara sólo a los países ricos. Un impuesto sobre la venta de armas podría generar entre 2.500 millones de dólares y 8.000 millones de dólares de los EE.UU. cada año y desalentaría el gasto militar (Atkinson, 2004).

369. Los impuestos mundiales para financiar el desarrollo tendrían que autorizarse en cada país y coordinarse internacionalmente para que no se percibieran como una violación de la soberanía fiscal de los países participantes. Para aplicar los impuestos mundiales habría que evitar crear otra burocracia internacional. No sería necesaria la participación universal, aunque cuanto más amplia fuera ésta más recursos habría y menos riesgo de que algunos se beneficiaran a costa ajena (Atkinson, 2004).

370. Lograr que los trabajadores migrantes envíen sus ingresos a través de instituciones financieras reguladas sería otra buena oportunidad de acumular recursos para el desarrollo. Si se facilitara un mejor acceso de los trabajadores extranjeros a las instituciones bancarias y se obtuviera el apoyo de las instituciones financieras locales en los países receptores se podrían aunar esfuerzos para reducir los costos de las remesas.

3. Remesas de los trabajadores migrantes

371. La globalización, la liberalización y la integración creciente de las economías han motivado que las personas, y no sólo los empleos y los capitales, crucen las fronteras con más frecuencia y en mayor cantidad (Naciones Unidas, 2003b). Las desigualdades de ingresos persistentes y crecientes entre los países y el aumento de las disparidades demográficas, junto con la disponibilidad de medios de transporte más baratos y accesibles, han hecho aumentar las corrientes migratorias internacionales hasta niveles sin precedentes. En 2000, se estima que había 175 millones de personas en todo el mundo (aproximadamente 1 de cada 35) que vivían fuera de sus países de origen (Naciones Unidas, 2004d). Cada vez hay más migrantes que se desplazan desde los países en desarrollo a los países desarrollados en busca de empleo y mejores oportunidades económicas. En sus destinos, los migrantes pueden mejorar sus ingresos y su nivel de vida. Las corrientes migratorias son altas incluso dentro de las regiones en desarrollo, en las que la migración forzada y los grandes movimientos de refugiados ejercen una presión considerable sobre los limitados recursos.

372. Aunque recientemente una serie de países desarrollados han admitido migrantes en interés de la reunificación familiar (Sistema de Información Continua sobre Migración (SOPEMI), 2003), la migración internacional todavía es un fenómeno que se produce como respuesta a lo que se percibe como desigualdades de oportunidades entre los países emisores y los países receptores. Históricamente, los grupos

de migrantes han reflejado una inclinación hacia los segmentos más calificados de la población de los países de origen; sin embargo, esta tendencia está cambiando en respuesta a la escasez de mano de obra y a la demanda de otro tipo de mano de obra que ha surgido en muchos países desarrollados. Algunos países que desean suplir su carencia de mano de obra poco calificada toleran la migración indocumentada y el incumplimiento de las normas sobre visados, aunque los gobiernos generalmente no suelen reconocerlo (Naciones Unidas, 2004d).

373. La salida masiva de migrantes de los países en desarrollo tiene repercusiones económicas y sociales desiguales tanto en las comunidades de origen como en las receptoras. En los países de origen, la emigración muchas veces reduce una fuerza laboral calificada ya de por sí escasa, con lo que los beneficios de la reforma económica son todavía más difíciles de lograr. Los ingresos fiscales provenientes de la tributación también podrían disminuir, ya que los migrantes tienden a encontrarse entre los trabajadores que obtienen ingresos más altos. Como aspecto positivo, la emigración libera empleos en los países de origen, con lo que puede haber oportunidades para aquellos anteriormente desempleados (Naciones Unidas, 2004d).

374. Los ingresos de los migrantes son una fuente importante y creciente de remesas de fondos enviados a los países de origen de la mano de obra, a pesar de la situación económica en ocasiones precaria de los trabajadores extranjeros en varios países de acogida. Los datos disponibles sobre las remesas son incompletos y con toda probabilidad pasan por alto las corrientes de fondos que van por vías no convencionales. Sin embargo, la información disponible sugiere que las remesas ascendieron a 130.000 millones de dólares de los EE.UU. en 2002, de los cuales 79.000 millones de dólares de los EE.UU. fueron a los países en desarrollo. Para un número cada vez mayor de países, el volumen de remesas ha sobrepasado el de la asistencia oficial para el desarrollo y ahora constituye la segunda fuente de corrientes financieras después de la inversión extranjera directa (Naciones Unidas, 2004d).

375. Las remesas a los países en desarrollo tienden a concentrarse en determinadas regiones. Las mayores cantidades van a América Latina y el Caribe, seguidas de Asia Oriental y Meridional, mientras que el África subsahariana recibe sólo un 1,5% del total. La Unión Europea es el principal origen de las remesas, seguida de los Estados Unidos y de países del Oriente Medio (Naciones Unidas, 2004d).

376. Existe una correlación estadística positiva entre las remesas y la reducción de la pobreza; “como promedio, un aumento del 10% del total de las remesas internacionales en el PIB de un país se traducirá en una disminución del 1,6% de la proporción de personas que viven en la pobreza” (Adams y Page, 2003). La migración internacional, por sí misma, también ha demostrado tener un efecto estadístico importante sobre la reducción de la pobreza: un aumento del 10% en la proporción de migrantes internacionales de la población de un país se asocia con un descenso del 1,9% de la proporción de personas que viven con menos de 1 dólar de los EE.UU. al día.

377. El envío de las remesas de los trabajadores y el efecto que pueden tener en las familias y comunidades son cuestiones que están recibiendo una atención considerable. Por lo general, parece que los migrantes utilizan bien sus ingresos, y los beneficios suelen ser mayores que el costo de migrar. Las remesas suelen utilizarse ante todo para el consumo más que para invertir. No obstante, muchas veces también se utilizan para pagar la educación de niños y jóvenes o para mejorar la calidad de la vivienda, lo cual es claramente una inversión. Incluso cuando las remesas se gastan en consumo, tienen un efecto indirecto en la comunidad, porque el consumo estimula el

crecimiento económico local (Skeldon, 2002). Se está considerando cada vez más la posibilidad de utilizar las remesas para proteger a los pobres en los extremos emisor y receptor, canalizando los fondos hacia usos más productivos como la financiación de empresas pequeñas y microempresas o la adopción de estrategias de ahorro financiero y otras estrategias de inversión tanto para las familias migrantes como para las familias receptoras.

378. Resulta difícil medir el efecto de las remesas sobre la desigualdad. Estas pueden agudizar las desigualdades financieras y sociales, ya que los migrantes suelen pertenecer a las familias “más ricas” de la comunidad. Pero en general, las conclusiones han sido desiguales. Por ejemplo, un estudio en el Pakistán determinó que las desigualdades entre las familias migrantes y las no migrantes se habían agudizado, pero también descubrió que las remesas se habían distribuido entre una variedad de grupos y zonas relativamente amplia. Un estudio realizado en Tailandia indicó que las remesas a familias pobres puede tener un impacto relativo mucho mayor para paliar la pobreza, aunque las cantidades per cápita sean mucho más bajas que las enviadas a las familias más ricas (Skeldon, 2002).

379. El impacto económico en las familias de los migrantes suele ser considerable, y aquellos que no migran pueden experimentar envidia y un resentimiento creciente al observar los efectos de las remesas en las familias de los migrantes. Según un estudio de la migración en la India, este resentimiento contribuyó al estallido de un conflicto violento en el que las familias no migrantes protestaron por las muestras visibles de la prosperidad derivada de los ingresos de los emigrantes (Allen, 2003). Para mantener las contribuciones positivas de las remesas deberán controlarse y reconocerse como corresponde los sentimientos de exclusión y resentimiento que surjan entre las familias no migrantes. Es evidente que los efectos de la migración y las remesas son diferentes en los países emisores y en los países receptores, y que los costos y beneficios sociales también varían en el ámbito de las comunidades y de los países.

4. Financiamiento interno

380. Con la implementación de políticas de liberalización, las medidas destinadas específicamente a reducir las desigualdades, como la tributación progresiva o el cambio del nivel y la composición del gasto público, se han vuelto menos redistributivas en muchos países. Un estudio de 36 economías en desarrollo y en transición indicó, por ejemplo, que durante los decenios de 1980 y 1990, la progresividad fiscal general y la proporción de impuestos directos del total de impuestos descendieron, y la relación entre los impuestos y el PIB cayó una media de un 1% (Chu, Davoodi y Gupta, 2000). Los cambios fiscales en América Latina han logrado desplazar la carga tributaria de los segmentos ricos de la sociedad hacia los segmentos de ingresos medios y bajos (Morley, 2000). En los países de la OCDE en los que se han implementado las políticas de liberalización de manera más sistemática, el gasto en programas sociales universales ha descendido, con lo cual las transferencias del presupuesto público a las familias de ingresos bajos son menores (Weeks, 2004).

381. En muchos casos, las reformas de las finanzas públicas han transferido la responsabilidad de financiar y supervisar el sector social del sector público al sector privado. Este cambio es muy visible en la prestación de servicios sociales en una serie de países en desarrollo, donde los servicios prestados tradicionalmente por el sector público con tarifas subvencionadas en algunos casos se han privatizado o cedido a contratistas privados. La nueva ortodoxia favorece la recuperación de gastos y un

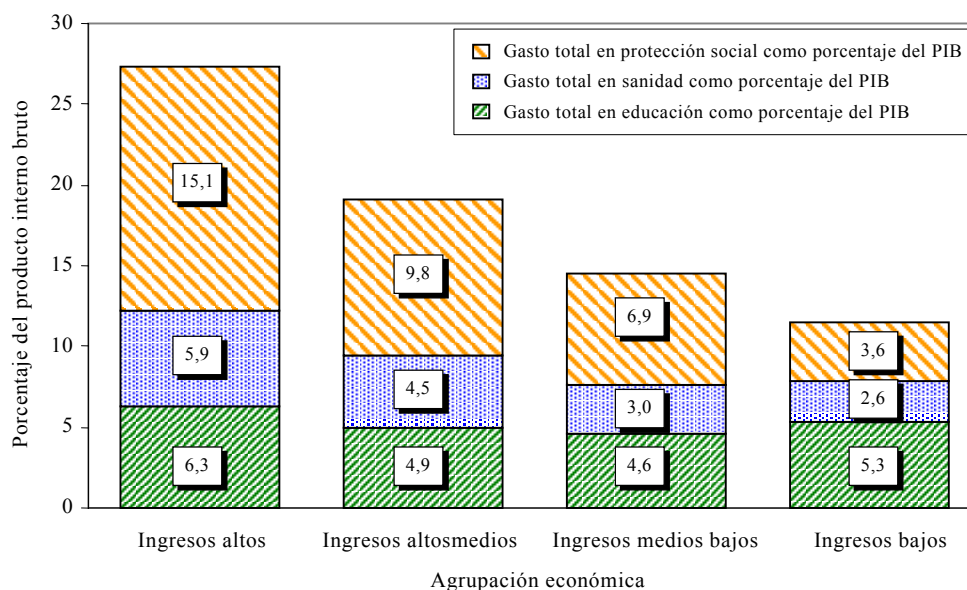
sistema de pago por servicios, por lo cual hay muchos servicios que quedan fuera del alcance de los pobres. La introducción de tarifas de usuario para la asistencia médica y la educación se ha traducido en un aumento de la exclusión social, con un descenso de la asistencia social y el recorte de los programas de sanidad pública. El aumento de las desigualdades no económicas en aspectos como la educación y la asistencia médica tanto dentro de los países como entre los países guarda una gran correlación con estos factores.

382. Esta mayor desigualdad no económica también es atribuible en parte a que los gobiernos dan más prioridad al gasto en asuntos económicos y defensa, y no a la sanidad, la educación, la protección social y otros programas sociales. Un estudio reciente ha intentado establecer cómo asignan los gobiernos sus recursos, observando la distribución de recursos entre los sectores sociales y otras esferas de prioridad, y el impacto de los modelos de gasto público en el desarrollo social (Kelly y Saiz-Omeñaca, 2004).

383. Los resultados del estudio destacan grandes disparidades en el gasto social entre diferentes grupos de países clasificados según su nivel de desarrollo económico. Los países de ingresos altos gastan una media del 27% de su PIB en el sector social, mientras que los países de ingresos medios-altos gastan un 19%, los de ingresos medios-bajos un 15% y los de ingresos bajos un 12% (Kelly y Saiz-Omeñaca, 2004). En general, los países ricos dedican un promedio de dos veces y media más de su riqueza nacional a la sanidad, la educación y el bienestar de sus ciudadanos que los países pobres (véase el gráfico V.3).

Gráfico V.3

Gasto social de los países agrupados según sus ingresos



Fuente: P. Kelly y V. Saiz-Omeñaca, "The allocation of government expenditure in the world, 1990-2001" (inédito) (Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División de Política Social y Desarrollo Social, noviembre de 2004).

384. Entre los sectores sociales, la mayor variación del gasto como porcentaje del PIB se encuentra en la esfera de la protección social, seguida de la sanidad y, en menor grado, la educación. Como media, los países de ingresos altos dedican un 15% de su PIB a diversas formas de protección social como pensiones, prestaciones por discapacidad y desempleo y seguros médicos y de accidente. Los países de ingresos medios-altos asignan el 10% y los países de ingresos medios-bajos asignan un 7%. Llama la atención que los países de ingresos bajos dediquen menos del 4% de su PIB a protección social, lo que supone una cuarta parte de lo que gastan los países de ingresos altos.

385. El gasto en sanidad también varía considerablemente entre los grupos económicos. Los países de ingresos altos gastan una media del 6% de su PIB en sanidad, más del doble del 3% que dedican los países de ingresos bajos. Teniendo en cuenta la importancia de la salud para el bienestar de la población, sin mencionar su relación con la reducción de la pobreza, el bajo nivel de recursos invertidos en asistencia sanitaria por parte de los países más pobres es especialmente preocupante.

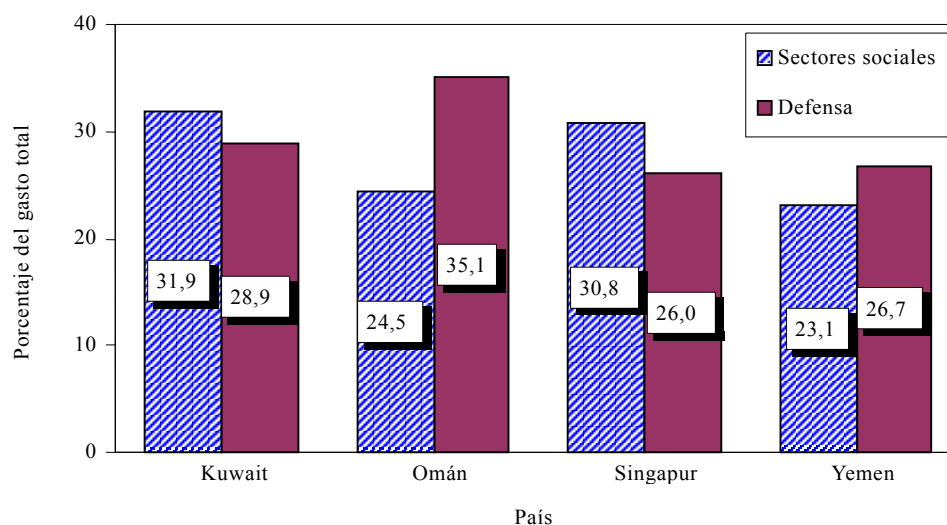
386. El único elemento que destaca entre los sectores sociales en cuanto a la proporción relativa de gasto público es la enseñanza. Aunque los países de ingresos altos todavía asignan una proporción mayor de su PIB a la enseñanza (un 6,3% frente al 5,3% de los países de ingresos más bajos), la diferencia es mucho menor que en la protección social y la sanidad. Además, los países de ingresos bajos de hecho gastan un porcentaje más alto de su PIB en enseñanza que los países de ingresos medios-bajos o medios-altos. La importancia que muchos países de ingresos bajos otorgan a la enseñanza es loable, y esta tendencia a invertir en enseñanza debe continuar. Sin embargo, la enseñanza sola no basta para reducir la pobreza y mejorar el nivel de vida. Para lograr grandes mejoras en el desarrollo social debe invertirse adecuadamente en todos los sectores sociales, incluidas la sanidad y la protección social.

387. La financiación de los programas del sector social está directamente relacionada con la recaudación de impuestos, componente principal de la base de recursos del Estado. En lugar de subir los impuestos para obtener más fondos para programas sociales, muchos gobiernos se han visto obligados a bajar el tipo medio del impuesto sobre las sociedades para atraer y retener la inversión extranjera directa; entre los 30 países más ricos del mundo, el tipo medio del impuesto sobre las sociedades bajó de un 37,6% en 1996 a un 30,8% en 2003 (Organización Internacional del Trabajo, 2004). Un fenómeno similar puede observarse en la tributación de los que obtienen ingresos más altos, que también son relativamente más móviles. En muchos casos, para compensar estos recortes fiscales, los gobiernos han ido aumentando su dependencia de los impuestos indirectos como el impuesto sobre las ventas (sobre todo el impuesto sobre el valor añadido o IVA) e impuestos sobre factores relativamente inmóviles o menos móviles como la mano de obra.

5. El dividendo de la paz

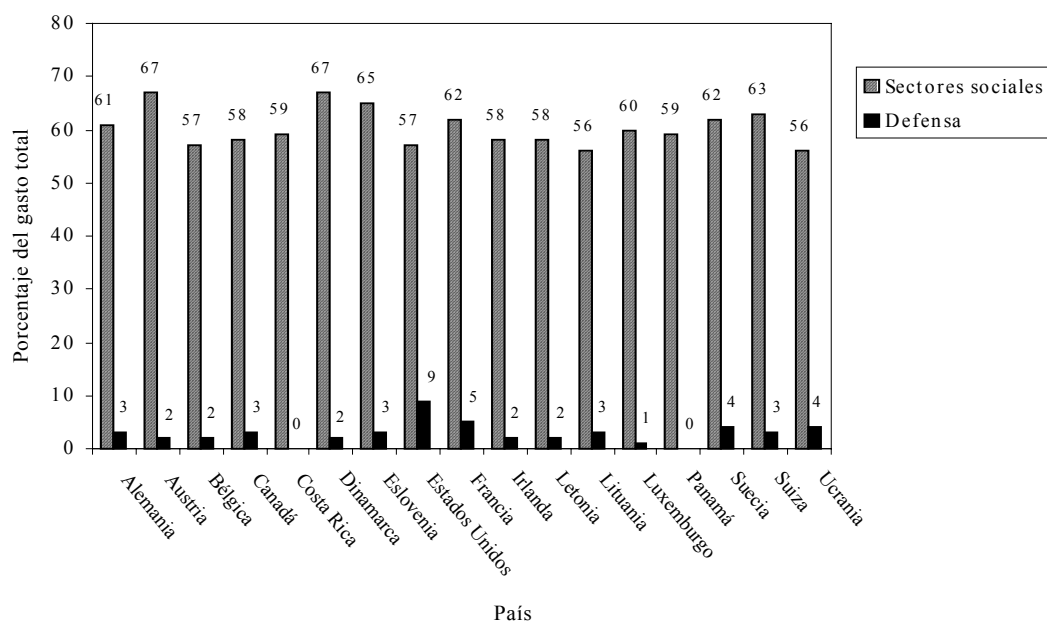
388. La financiación para el desarrollo también se beneficiaría de una reducción del gasto militar, ya que los recursos públicos liberados podrían invertirse en desarrollo social. Según un estudio reciente del gasto público en el mundo durante un período de 10 años, los países que dedicaron un porcentaje más alto del gasto público al sector de defensa fueron por lo general los que asignaron el porcentaje más bajo del presupuesto del Estado a los sectores sociales (véase el gráfico V.4). Del mismo modo, como se indica en el gráfico V.5, los países con los niveles más altos de gasto social tenían el gasto más bajo en defensa (Kelly y Saiz-Omeñaca, 2004).

Gráfico V.4
Gastos sociales y de defensa en los países con los mayores gastos de defensa



Fuente: P. Kelly y V. Saiz-Omeñaca, "The allocation of government expenditure in the world, 1990-2001" (inédito) (Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División de Política Social y Desarrollo Social, noviembre de 2004).

Gráfico V.5
Gastos sociales y de defensa en los países con los mayores gastos sociales



Fuente: P. Kelly y V. Saiz-Omeñaca, "The allocation of government expenditure in the world, 1990-2001" (inédito) (Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División de Política Social y Desarrollo Social, noviembre de 2004).

389. Durante los últimos años no se ha producido la reasignación de recursos de defensa al desarrollo social. El gasto militar mundial⁴ descendió durante cinco años consecutivos y pasó de 762.000 millones de dólares en 1993 a 690.000 millones de dólares en 1998, tras lo cual comenzó a aumentar (Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz, 2003; Naciones Unidas, 2004b). En 2002, el gasto en defensa había subido a unos 784.000 millones de dólares, superando por primera vez el nivel de 1993. En 2003, el gasto militar mundial alcanzó los 956.000 millones de dólares, es decir, un 2,6% del PIB mundial (Naciones Unidas, 2004b; Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz, 2004), y probablemente supere el billón de dólares en 2005 (Naciones Unidas, 2005b). Esta cifra es casi 20 veces superior al nivel actual de ayuda al desarrollo.

390. Como se indicó más arriba, el descenso mundial de gasto militar que se produjo durante la década de 1990 se ha invertido de manera espectacular. Estas cifras marcan un fuerte contraste con los niveles actuales de asistencia oficial para el desarrollo y los proyectados para el periodo 2006-2010. Se ha afirmado que los países en desarrollo podrían alcanzar todos los objetivos de desarrollo del Milenio en 2015 si la asistencia oficial para el desarrollo aumentara 150.000 millones de dólares (Naciones Unidas, 2005d). Esta cantidad representa sólo una parte de los más de 900.000 millones de dólares que gasta el mundo en un solo año en armas y otros medios de destrucción (Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, 2005). Para asignar al desarrollo social recursos que previamente se destinaban a defensa debe haber una acción concertada de la comunidad internacional, con el objetivo de lograr el dividendo doble de la financiación suficiente para programas sociales y la reducción de los conflictos armados y la violencia.

D. El papel del Estado y la sociedad civil

391. La tendencia a la liberalización económica característica de las décadas de 1980 y 1990 provocó la reacción de asegurar que se tomara en cuenta la dimensión social en las políticas de ajuste económico y estructural. Esta respuesta es consecuencia en gran medida de los llamamientos hechos por la sociedad civil y las ONG, que han crecido considerablemente en tamaño e influencia en las últimas décadas. El activismo de la sociedad civil también ha ayudado a fomentar una mayor conciencia respecto de los derechos y la relativa desigualdad que existe entre las personas, que ha aumentado en estos últimos años por el creciente interés en los derechos humanos y el mayor acceso a la información a escala mundial.

392. En esta última década ha crecido el interés por mejorar el estatus de varios grupos sociales, como demuestra la gran atención prestada a los derechos de las poblaciones indígenas y las personas con discapacidad, a la pobreza entre las personas de edad y al desempleo entre los jóvenes. Sin embargo, se ha mostrado menos interés en elaborar políticas para equiparar la distribución de los ingresos y la riqueza. Muchas batallas políticas han dejado de centrarse en esta cuestión y han pasado a tratar otros tipos de diferencias y desigualdades, sobre todo las basadas en la raza y el sexo, con especial atención en los derechos políticos y civiles.

393. En las últimas dos décadas ha cambiado considerablemente el modo en que los individuos y los grupos sociales eligen ser representados y defienden sus intereses a nivel nacional e internacional. Hasta la última década del siglo XX, "los sindicatos representaban los intereses de la sociedad civil, no sólo con respecto a cuestiones

como el empleo y los salarios, sino también con respecto a muchos otros temas relacionados con el desarrollo social, como las pensiones, la atención de salud y la protección social. Al parecer, los sindicatos se han visto afectados por una disminución sostenida del número relativo de miembros, que se manifiesta en la ‘tasa de densidad’, es decir el porcentaje de trabajadores afiliados a un sindicato” (Organización Internacional del Trabajo, 1997).

394. A medida que ha ido perdiendo importancia el papel de los sindicatos en el activismo social, han surgido otros tipos de organizaciones de la sociedad civil y grupos sin ánimo de lucro. El entorno social ha favorecido a los agentes no gubernamentales y ha fomentado la tendencia creciente a la asociación para desempeñar muchas de las funciones que hasta ahora eran competencia exclusiva del Estado. La participación de las organizaciones de la sociedad civil en los ámbitos nacional e internacional se ha vuelto indispensable para defender los intereses de los grupos a los que de otro modo nunca se prestaría oído. Desde que iniciaran su participación activa en las principales conferencias mundiales de los años noventa, las organizaciones de la sociedad civil “expresaron nuevas ideas y propuestas, debatieron y negociaron, protestaron y ejercieron presión política” (Cardoso, 2004), y con ello han creado un nuevo espacio público internacional sin precedentes.

395. No debe subestimarse la contribución de las organizaciones religiosas. Tradicionalmente, estas organizaciones han tenido un papel importante en el desarrollo social, al prestar servicios de manera directa en ámbitos como la sanidad y la educación. En algunos países, la participación de organizaciones religiosas u otras organizaciones de la sociedad civil en la prestación de servicios ha sido de tal magnitud que estos países han podido resistir la ola de privatizaciones impulsada por las reformas del mercado introducidas en las últimas décadas. Las organizaciones religiosas han ampliado sus funciones de defensores y se han convertido en interlocutores políticos más directos. Ahora estos grupos están mucho más dispuestos a asumir un papel activo en el debate internacional y a intentar influir en decisiones importantes de la vida social. Su ámbito de actividades abarca ahora no sólo la enseñanza y la sanidad, sino también el medio ambiente, los derechos humanos y la gobernanza democrática.

396. Recientemente, las organizaciones internacionales e incluso las entidades privadas voluntarias han empezado a establecer sus propias normas laborales y medioambientales y, si bien esta tendencia es bienvenida, también se considera que es una respuesta a los posibles efectos de lo que parece ser una “carrera descendente” en la cual las fuerzas del mercado avanzan sin obstáculos. El Pacto Mundial, puesto en marcha en julio de 2000, y los Principios de Ecuador, redactados en octubre de 2002 y aprobados por un número creciente de bancos de inversiones, son algunos de los planes voluntarios dignos de mención que, por el hecho de haber surgido, dan credibilidad a la idea de que se ha producido una “carrera descendente” y corroboran la necesidad de que haya iniciativas para contrarrestar esta tendencia.

397. Los diez principios universales del Pacto Mundial sobre derechos humanos, relaciones laborales, medio ambiente y lucha contra la corrupción con las que se pretende inspirar unas prácticas empresariales más responsables y sostenibles reflejan un consenso creciente y una unión de los organismos de las Naciones Unidas, las organizaciones laborales y de la sociedad civil y los intereses de las empresas. Es importante señalar que, si bien estos compromisos son bienvenidos, representan una serie de *promesas*, ya que no existe un mecanismo de ejecución que obligue a los

agentes del sector privado a rendir cuentas sobre los principios del Pacto Mundial. Los 17 Principios de Ecuador pretenden servir de marco común para evaluar y tratar los riesgos medioambientales y sociales en la financiación de proyectos y para implementar los procedimientos y las normas pertinentes en todos los sectores de la industria a nivel mundial (Equator Principles, 2004). Este marco general tiene su origen en las políticas y directrices establecidas por el Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional (Equator Principles, 2004). Los Principios de Ecuador han sido aprobados por una serie de organizaciones, y se calcula que los 23 bancos de las 25 instituciones financieras que aplican los Principios aprobaron 55.100 millones de dólares en préstamos para proyectos en 2003, lo que representa el 75% de los 73.500 millones de dólares en préstamos para proyectos aprobados ese año por este grupo de bancos (Dealogic, 2004).

398. Cabe subrayar que la decadencia relativa de determinadas formas de representación social tradicionales, junto con la aparición de agentes no estatales, no presupone un debilitamiento mayor del Estado. En los últimos años se ha reconocido cada vez más que pese a los cambios ideológicos del último decenio “el Estado sigue teniendo responsabilidades clave en cuestiones normativas y con respecto a la articulación de los sectores productivo, comunitario y social” (Cardoso, 1995; Banco Mundial, 1997; Naciones Unidas, 2004c, para. 47).

399. En consonancia con las políticas de ajuste estructural y de transición implementadas durante más de una década, ha surgido una tendencia a ir reduciendo el papel del Estado; sin embargo, a finales de los noventa esta tendencia empezó a invertirse a medida que las experiencias de los países iban demostrando la locura de privatizar las funciones del Estado a gran escala. Poco a poco se ha ido reconociendo que el Estado tiene un papel importante en el desarrollo social y económico y que sus funciones no pueden ser asumidas en su totalidad por el sector privado ni pueden ejecutarse a través de asociaciones entre el sector público y el sector privado o entre el sector público y la sociedad civil.

400. En los enfoques actuales del desarrollo se reconoce que la regulación pública y las políticas dirigidas por el Estado todavía son contribuciones al proceso de desarrollo que son únicas, necesarias e indispensables (Guimarães, 1996). La importancia esencial del Estado trasciende la lógica de las fuerzas del mercado, sobre todo en ámbitos como la ética, la igualdad, la justicia social y la defensa de los derechos intrínsecos a los ciudadanos, que son ajenos a los mecanismos y las instituciones del mercado. El papel del Estado es necesario porque la lógica misma de la acumulación de capital necesita del suministro de “bienes públicos” y “bienes de interés social” que, bien no pueden producirse de manera espontánea en el mercado, bien sólo pueden producirse en cantidades no adecuadas⁵. El Estado también es más eficiente al tratar el riesgo, la vulnerabilidad, la exclusión social, la destitución y muchas otras cuestiones que no tienen cabida en el cálculo microeconómico, sobre todo cuando se tienen en cuenta las generaciones futuras (quienes, por definición, no participan en el mercado actual).

401. Si bien se reconoce que las funciones independientes y combinadas de los agentes gubernamentales y no gubernamentales son esenciales, el modo en que llevan a cabo estas funciones es igualmente importante. En las dos últimas décadas, la transformación del papel y la función del Estado y de la sociedad civil y los respectivos enfoques que han adoptado no siempre han sido favorables a la reducción de las desigualdades y la búsqueda de la justicia social. El reconocimiento renovado de

que es necesaria la participación del Estado para fomentar el desarrollo y la erradicación de la pobreza es un buen cambio de la tendencia anterior de minimizar el papel del Estado en el logro de la justicia social, pero se ha hecho poco por promover la tributación progresiva y otras medidas de redistribución destinadas a reducir las desigualdades. Del mismo modo, aunque la igualdad de derechos políticos y civiles de los grupos vulnerables y marginados se ha colocado en la agenda pública en gran parte como consecuencia del mayor número de organizaciones de la sociedad civil y de su creciente influencia, parece que la atención se aleja de la distribución justa de los ingresos y bienes y se orienta más hacia los derechos políticos y civiles más generales. Este es el marco político e institucional en el que se consideran hoy en día las cuestiones de la desigualdad.

E. Conclusión

402. Como se expresa en la Declaración del Milenio, “la tarea fundamental a que nos enfrentamos hoy es conseguir que la mundialización se convierta en una fuerza positiva para todos los habitantes del mundo, ya que, si bien ofrece grandes posibilidades, en la actualidad sus beneficios se distribuyen de forma muy desigual al igual que sus costos. [...] Sólo desplegando esfuerzos amplios y sostenidos para crear un futuro común, basado en nuestra común humanidad en toda su diversidad, se podrá lograr que la mundialización sea plenamente incluyente y equitativa” (Naciones Unidas, 2000, párr. 5).

403. En este contexto deben tomarse medidas para garantizar que las reformas impulsadas por el mercado, el sistema comercial multilateral encarnado por la OMC, y otros aspectos o componentes de la economía internacional no interfieran con la posibilidad de hacer realidad las dimensiones de la redistribución progresiva del desarrollo social. Aspirar a esto no sólo es un requisito para reducir la pobreza y la desigualdad, fomentar el empleo y promover la integración social —las prioridades de la agenda de desarrollo social actual— sino que también es un imperativo moral y ético.

404. En el contexto del desarrollo, la cantidad de crecimiento (el simple incremento de la producción material o del crecimiento económico) sigue siendo la cuestión principal. Sin embargo, cada vez resulta más claro que el problema más importante al que se enfrenta el mundo en este milenio es aumentar la calidad del crecimiento (más bienestar y menos desigualdades socioeconómicas). Reconociendo este hecho, las medidas destinadas a fomentar el crecimiento económico “deben ir acompañadas de políticas distributivas indispensables y de políticas correctivas y de compensación para enmendar las injusticias y los desequilibrios del pasado” (Ricupero, 2001).

405. Las iniciativas nacionales, regionales e internacionales deberían tener como objetivo reforzar la gobernanza mundial y los mecanismos de promoción de una globalización más equilibrada e inclusiva. Como ha afirmado el Secretario General de las Naciones Unidas, “millones de personas de todo el mundo experimentan la globalización no como un agente de progreso sino como una fuerza negativa e incluso destructiva y otros muchos millones están completamente excluidos de sus beneficios” (Grumberg y Khan, 2000).

406. Aunque los principales propulsores de la globalización son “la tecnología y la expansión e integración de los mercados, no se trata de un proceso natural sino que es el resultado de procesos promovidos por los seres humanos. Por ello, la globalización debe ser controlada con el fin de ponerla al servicio de la humanidad, lo que

significa que debe ser administrada con cuidado, por los países soberanos a nivel nacional y mediante la cooperación multilateral a nivel internacional” (Grumberg y Khan, 2000). Se necesita una gestión adecuada de los procesos polifacéticos relacionados con la globalización; más específicamente, se necesitan “urgentemente enfoques amplios, tolerantes y pragmáticos para hacer frente al reto del desarrollo” consecuentes con el mundo de hoy, cada vez más interdependiente, “con miras a poner nuevamente la política económica al servicio de la justicia social y la estabilidad” (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 2003).

Notas

- ¹ No obstante, debe tenerse en cuenta que hay casos en los que, como resultado de la presión de las organizaciones de la sociedad civil (en especial las de los países desarrollados), las multinacionales han empezado a promover normas sociales y medioambientales más estrictas.
- ² De estos 66 países, 51 lograron aumentar las exportaciones durante el período de cinco años estudiado. Un análisis del consumo privado per cápita de estos 51 países indicó que 22 de ellos (menos de la mitad) habían experimentado el “efecto virtuoso del comercio”, es decir que el consumo privado per cápita creció con el aumento de las exportaciones durante el período de cinco años examinado, mientras que otros 11 países experimentaron un efecto comercial poco claro, y para los 18 países restantes el efecto comercial fue empobrecedor, es decir, que el consumo privado per cápita descendió con el aumento de las exportaciones (véase UNCTAD, 2004a, pág. 10).
- ³ El Grupo de los Siete (G-7) principales países industrializados está formado por el Canadá, Francia, Alemania, Italia, el Japón, el Reino Unido y los Estados Unidos.
- ⁴ Medido en dólares constantes de los Estados Unidos de América de 2000 y a tipos de cambio de mercado.
- ⁵ Los “bienes de interés social”, que a menudo se mencionan en las obras de economía del bienestar, también se conocen como “bienes preferentes” o “bienes deseables”. El concepto de “bienes públicos” se centra en la interdependencia de los consumidores y otros agentes económicos, mientras que la idea de “bienes de interés social”, “bienes preferentes” o “bienes deseables” hace hincapié en la decisión de la sociedad de proporcionar ciertos bienes a todos los ciudadanos. Aunque procede diferenciar entre estos dos conceptos en el contexto de la economía del bienestar, el uso común del término “bienes públicos” en el análisis social y político suele englobar ambos conceptos (véase Ocampo, 2005, págs. 11-20).

VI. El camino a seguir: políticas para reducir la desigualdad¹

407. En el presente *Informe* se ha procurado presentar argumentos convincentes para que se le dedique más atención al dilema de la desigualdad, que puede llevar al fracaso la búsqueda de justicia social y desarrollo social, precisamente la búsqueda que llevó a los dirigentes del mundo a reunirse hace 10 años en Copenhague en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y a comprometerse a adoptar medidas concretas para mejorar la situación social de la humanidad.

408. Para encarar el dilema de la desigualdad es preciso adoptar un enfoque normativo polifacético que sitúe al ser humano en el centro del desarrollo, que considere el crecimiento económico un medio y no un fin en sí mismo, un enfoque cuyo objetivo final sea aumentar, proteger y alcanzar las oportunidades de mejorar la calidad de vida de las generaciones actuales y futuras. Este enfoque debe ser sostenible desde el punto de vista social, reduciendo la pobreza y la desigualdad y fomentando la justicia social. Debe ser sostenible desde el punto de vista cultural, conservando los valores, las prácticas y los símbolos de identidad que propician la cohesión social y determinan la identidad nacional a lo largo del tiempo. Debe ser sostenible desde el punto de vista político, contribuyendo a consolidar la democracia, la transparencia y la rendición de cuentas, y permitiendo así el acceso de todos los sectores de la sociedad al proceso público de adopción de decisiones y su participación en él. Por último, el enfoque debe ser sostenible desde el punto de vista del medio ambiente, teniendo en cuenta el acceso a los recursos naturales y su utilización y la conservación de la diversidad biológica.

409. Este enfoque se basa en el hecho de que el desarrollo social y el desarrollo económico son dos caras de una misma moneda. Son igualmente importantes y se refuerzan entre sí: el uno no puede conseguirse sin el otro. Las sociedades que no ofrecen oportunidades de educación para todos, atención adecuada de la salud y empleo decente están condenadas al fracaso. Los países en los que no se toman en cuenta las necesidades y los derechos de las generaciones futuras, en los que las mujeres no gozan de los mismos derechos que los hombres y en los que se observa un alto grado de desintegración social no podrán alcanzar un desarrollo económico sostenible. Existen incontables ejemplos de tales sociedades, tanto en la actualidad como en el pasado. Es imprescindible crear un entorno que brinde una multitud de ejemplos positivos en el futuro, un entorno en el que impere un concepto holístico del desarrollo.

410. El concepto integral del desarrollo social acordado en Copenhague durante la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1995, reafirmado en Ginebra en 2000 y en Nueva York en 2005, aún no ha recibido la atención que merece. El entorno propicio previsto en la Declaración de Copenhague se concibió con el fin de crear las condiciones necesarias para que las personas lograran el desarrollo social. Sus dimensiones económicas, políticas, sociales, jurídicas y culturales son especialmente importantes. Además de los compromisos de erradicar la pobreza y promover el pleno empleo y la integración social, se formularon recomendaciones normativas de largo alcance basadas en el axioma según el cual el bienestar de las personas debía ser el centro de la atención pública a nivel nacional e internacional². Su aplicación debería dominar y condicionar los programas de los gobiernos nacionales y las organizaciones internacionales a fin de lograr un desarrollo social y económico sostenible y fomentar la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio.

A. Corregir las asimetrías mundiales

411. El desfase entre el ritmo al que avanza la globalización y el marco normativo vigente en la actualidad ha dado origen a numerosas asimetrías que deben corregirse. A nivel político e institucional, convendría insistir en la distribución equitativa de los beneficios en el marco de una economía mundial cada vez más abierta, con iniciativas encaminadas a promover la participación democrática de todos los países y pueblos en los procesos de adopción de decisiones que rigen las relaciones internacionales. Para conseguir un desarrollo centrado en el ser humano, se necesita adoptar un enfoque que dé prioridad a los objetivos de desarrollo social a largo plazo. El logro de esos objetivos primordiales en materia de políticas requiere lo siguiente:

- Que la comunidad internacional adopte medidas para prestar apoyo político e institucional al fomento de la capacidad nacional de los países en desarrollo, en particular al restablecimiento de la capacidad reguladora de las instituciones oficiales y especialmente en aquellos ámbitos en que, como consecuencia de la privatización de los servicios sociales, hayan surgido nuevos problemas y dificultades para el disfrute efectivo de los derechos individuales y colectivos a la educación y la salud y otros derechos sociales de ciudadanía.
- Que se establezca el equilibrio necesario entre las fuerzas del mercado y el interés público, en especial mediante la debida regulación y supervisión por parte del Estado del poder de las empresas y las fuerzas del mercado.
- Que las políticas macroeconómicas tengan cierto grado de flexibilidad para que las políticas nacionales puedan paliar las consecuencias negativas de la globalización en el desarrollo social. Para ello es necesario incorporar los objetivos de creación de empleo y erradicación de la pobreza en las políticas macroeconómicas de corto plazo y los programas de ajuste estructural. Es esta una medida de especial importancia en vista de las dificultades derivadas de la presión competitiva que ha surgido como consecuencia del comercio internacional. Deben adoptarse, asimismo, medidas específicas con respecto a la inversión extranjera directa para promover las relaciones productivas a nivel nacional y la creación de empleo.
- Que se fije un nivel mínimo mundial de protección social a fin de estabilizar los ingresos, distribuir los beneficios de la globalización entre todos y contribuir al desarrollo de nuevas capacidades. La determinación de un nivel mínimo internacional teniendo en cuenta y conciliando todas las iniciativas analizadas en el presente *Informe* pondría fin a la situación actual de “carrera descendente”, que obliga a los países a pasar por alto o limitar las normas sociales para poder seguir compitiendo en el mercado internacional.
- Que se lleven a la práctica las propuestas para la reforma de la arquitectura financiera mundial, en particular intensificando la supervisión y reglamentación de las corrientes internacionales de capital a fin de que los países en desarrollo tengan un margen de maniobra suficiente para aplicar políticas macroeconómicas anticíclicas, y reforzando la cooperación regional.
- Que los diversos regímenes económicos y sociales internacionales se reorienten hacia un planteamiento más coherente e integrado, en particular armonizando los acuerdos pertinentes de la Organización Mundial del Comercio con otros acuerdos multilaterales de índole social.

- Que se pongan en práctica ideas innovadoras que garanticen una financiación suficiente y estable para lograr los principales objetivos internacionales, a fin de generar nuevas fuentes de financiación para el desarrollo. A ese respecto, la Asamblea General y las instituciones de Bretton Woods deben adoptar las decisiones políticas oportunas para sacar adelante algunas de las propuestas que se están estudiando.

412. La reestructuración del sector social para promover la igualdad y la integración social requiere voluntad política, un Estado eficaz y recursos financieros suficientes. Para coadyuvar a este proceso puede ser necesario prestar asistencia para fortalecer la capacidad administrativa, financiera y de gestión del Estado (Naciones Unidas, 2003a). El objetivo principal de esa estrategia debería ser democratizar el sistema de enseñanza pública mejorando el alcance y la calidad de los niveles primario y secundario.

413. Los impuestos con que se ha propuesto gravar las transacciones de divisas, las ventas de armas y el consumo de combustibles que producen gases de efecto invernadero podrían generar suficientes recursos para luchar contra el hambre y la pobreza en todo el mundo. Entre otras fuentes posibles de financiación están el Servicio Financiero Internacional, el uso de derechos especiales de giro³, y la creación de una lotería cuyas recaudaciones se destinarían a la ayuda al desarrollo. Además, se deberían reducir los costos de envío de remesas (Atkinson, 2004).

B. Intensificar la aplicación de estrategias y políticas integradas para erradicar la pobreza

414. Como principio fundamental, las decisiones normativas destinadas a reducir y erradicar la pobreza deberían estructurarse de manera que esos problemas se aborden directamente en vez de presuponer que los efectos de filtración de otras políticas fomentarán el crecimiento económico y el desarrollo. A tal fin, se deben aplicar políticas y medidas concretas para garantizar que se incorpore explícitamente una dimensión de igualdad en las políticas y los programas concebidos para reducir la pobreza; se deben adoptar además medidas complementarias específicas para garantizar el acceso de los grupos marginados a los recursos y las oportunidades en general y, en particular, a la educación, la tierra, el capital y la tecnología.

415. Muchos aspectos del desarrollo social, entre ellos la pobreza, la igualdad de género, la educación y la salud, se abordan en los objetivos de desarrollo del Milenio y son por consiguiente objeto de una atención creciente a nivel mundial. Sin embargo, los objetivos de desarrollo del Milenio, a pesar de su efecto galvanizador, no pueden sustituir el programa de desarrollo social, que es mucho más amplio. El objetivo internacional de reducir a la mitad, para 2015, el porcentaje de personas que viven con menos de 1 dólar por día se ha convertido en un parámetro reconocido universalmente para evaluar el progreso del desarrollo. No obstante, las estrategias de reducción de la pobreza requieren un enfoque holístico que consiste entre otras cosas en encarar la desigualdad de oportunidades y de acceso a los recursos, tanto dentro de un mismo país como entre diferentes países, y en promover el trabajo decente. En este sentido, se destacó durante el examen decenal de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social que la Declaración del Milenio y la Declaración de Copenhague **se fortalecen mutuamente** (Naciones Unidas, 2005a).

416. La brecha entre África y el resto del mundo persiste y en algunos aspectos incluso se ha ampliado. La marginación de África en un mundo en proceso de globalización y el sufrimiento humano que acompaña la falta de desarrollo de la región son inaceptables.

417. Una de las medidas más importantes en el plano internacional es el compromiso de destinar fondos, con objetivos cuantitativos explícitos, a la asistencia financiera y técnica, a fin de garantizar, en el marco de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África, un entorno propicio al desarrollo social y económico del continente.

418. Es necesario fortalecer las instituciones nacionales de desarrollo social. Para ello, la consolidación de las instituciones debe formar parte de las estrategias de reducción de la pobreza, incluidos los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza. Se debe hacer mayor hincapié en que esos documentos se sientan como propios a nivel nacional, y se debe intensificar la participación de la sociedad civil en el proceso de formulación y elaboración de políticas.

419. La mayor parte de las orientaciones para la formulación de políticas todavía se elaboran y aplican en gran medida sin un análisis adecuado de las repercusiones que tendrán para los más pobres y los más vulnerables de la sociedad. En muchos países, estos grupos todavía se ven excluidos de los procesos de planificación y de las medidas concretas concebidas para aliviar su difícil situación. Hay que esforzarse por incluir a los excluidos y a quienes viven en una situación de pobreza crónica en los procesos consultivos y participativos que conlleva la elaboración y revisión de los programas destinados a reducir la pobreza.

C. Garantizar oportunidades de empleo para todos

420. El Secretario General de las Naciones Unidas ha afirmado que el mejor plan contra la pobreza es el empleo, y el mejor camino hacia la emancipación económica y el bienestar social pasa por el trabajo decente (Annan 2004). Para reducir la pobreza de manera sostenible y fomentar el desarrollo de una sociedad más justa y equitativa, es importante centrarse en ampliar y mejorar las oportunidades de empleo, haciendo hincapié tanto en la calidad como en la cantidad de puestos de trabajo.

421. Una estrategia de empleo que tenga por objeto promover el trabajo decente en condiciones de igualdad, seguridad y dignidad ha de ser uno de los componentes fundamentales de toda estrategia de desarrollo y se debe orientar de tal manera que la creación de empleos esté comprendida en la política macroeconómica. Esa estrategia también requiere que se analice la repercusión en el empleo como criterio básico de las políticas macroeconómicas y de las decisiones normativas adoptadas en otros ámbitos. Asimismo, es necesario adoptar medidas específicas para incluir al sector no estructurado en los programas de protección social y establecer estructuras de incentivos para fomentar la creación de empleo, encauzando la inversión hacia sectores que sean productivos y requieran mucha mano de obra, con miras, especialmente, a promover la pequeña y mediana empresa.

422. Cuando se lleva adelante una estrategia de ese tipo, es fundamental invertir en las personas, en su educación, en el desarrollo de sus aptitudes, en el aprendizaje permanente, y en su salud y seguridad, como así también mejorar el acceso a los mercados de los productores del sector no estructurado. El objetivo es integrar a los trabajadores y las unidades económicas en el sector estructurado, de manera

que queden contemplados en el marco jurídico e institucional (Organización Internacional del Trabajo, 2002a). Es necesario además introducir mejoras en el entorno político y jurídico para reducir el costo de crear y explotar un negocio. Entre otras cosas, se deberían elaborar y aplicar procedimientos simplificados de inscripción y concesión de licencias, disposiciones reglamentarias adecuadas y una tributación razonable y justa. Se deben formular políticas destinadas a disuadir a la actividad comercial de pasar del sector estructurado al sector no estructurado de la economía y a permitir que las empresas nuevas se incorporen a la economía estructurada y respeten las normas laborales vigentes. La expansión de la economía estructurada no sólo beneficia a los participantes, sino también redundará en un aumento de la base impositiva estatal (Organización Internacional del Trabajo, 2002a).

423. El crecimiento económico por sí solo no es suficiente. Tanto el incremento de la productividad como la creación de empleo son condiciones necesarias para reducir la pobreza en general y la pobreza de los trabajadores pobres en particular. Las regiones del mundo que han logrado elevar los niveles de productividad a lo largo del tiempo y crear nuevas oportunidades de empleo para su creciente fuerza de trabajo son las que más éxito han tenido en la reducción de la pobreza. Como lo ha observado la OIT, las oportunidades de trabajo decente no sólo sirven para mejorar los ingresos de la gente pobre; las personas que logran obtener un trabajo decente y reciben una remuneración adecuada, beneficios y protección jurídica, se ven en condiciones de hacerse escuchar, participar mucho más en la toma de decisiones que conciernen al mundo del trabajo, y lograr que se les respete por el trabajo que realizan (Organización Internacional del Trabajo, 2005c).

424. A diferencia de lo que preveían los expertos en desarrollo, la economía no estructurada no se ha reducido como consecuencia natural del desarrollo económico, sino que, al contrario, se ha expandido a lo largo de los últimos decenios. Por consiguiente, las recomendaciones normativas relativas a la economía no estructurada y al desarrollo inclusivo formuladas en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social siguen siendo orientaciones válidas para lograr el desarrollo y la reducción de la desigualdad.

425. Las empresas informales han de incorporarse a la economía estructurada facilitando su acceso a créditos asequibles, a información sobre los mercados, a nuevas tecnologías y a la posibilidad de adquirir aptitudes tecnológicas y de gestión. Se debe procurar extender las normas laborales y la protección social a la economía no estructurada sin comprometer su potencial de creación de empleos (Naciones Unidas, 1995).

426. Los gobiernos deben intensificar sus esfuerzos en la esfera del empleo de los jóvenes. Se trata de un tema cada vez más importante, pues son cada vez más numerosos los jóvenes que se incorporan al mercado laboral y no logran encontrar trabajo. La incapacidad del mercado de absorber esa mano de obra genera frustración y una sensación de injusticia en los jóvenes, lo cual aumenta la probabilidad de conflictos.

D. Fomentar la integración y la cohesión sociales

427. Se debe tomar en cuenta la importancia de contar con políticas explícitas para hacer frente tanto a las consecuencias negativas de la globalización en el desarrollo social como a las nuevas amenazas que plantean las reformas impulsadas por el mercado. Se deben adoptar medidas destinadas expresamente a garantizar que las

identidades y los derechos culturales, religiosos y étnicos se protejan explícitamente en los acuerdos internacionales y en la legislación nacional y local, y que esa protección se traduzca en un código de conducta cuyo cumplimiento pueda exigirse a las empresas nacionales y transnacionales y los grupos privados que desempeñan sus actividades bajo la jurisdicción nacional. Es imprescindible que se amplíen las oportunidades de participación en los procesos de adopción de decisiones; en particular deben determinarse los ámbitos específicos de la formulación de políticas públicas en los que todavía no se han incorporado mecanismos participativos y deben tomarse medidas para que los ciudadanos en general tengan, por ley, acceso irrestricto a la información y para establecer mecanismos para un examen más abierto de las políticas gubernamentales.

428. Aunque los programas dirigidos a beneficiarios seleccionados pueden ser útiles para lograr la igualdad, no deben convertirse en un sucedáneo de la cobertura universal. Desde un punto de vista de empoderamiento e inclusión social, los beneficios económicos derivados de tales iniciativas pueden verse contrarrestados por sus costos sociales. Además del sentimiento de estigma que la selección de beneficiarios puede generar, existe el peligro de que los grupos no elegidos se resentan con respecto a los que reciben asistencia. En algunos casos, puede ser muy sutil lo que separa los grupos elegidos de los no elegidos desde el punto de vista de la necesidad. En un sistema de selección de beneficiarios, la decisión respecto de quién recibe la asistencia y quién no la recibe se puede basar en una variedad de factores ajenos al nivel de necesidad de las personas o del grupo, como pueden ser las preferencias de los donantes, el diseño del programa, las consideraciones políticas o la ubicación geográfica.

429. Si se opta por la selección de beneficiarios, una de las formas que puede dar mejores resultados es la selección sobre la base de la comunidad, en la que la comunidad participa directamente en la selección de los beneficiarios, y utiliza criterios de selección elegidos por ellos. Es probable que las personas a nivel comunitario conozcan mejor las circunstancias de vida concretas que los directores de programas y el proceso participativo en sí mismo puede contribuir al empoderamiento de la comunidad, ya que aumenta el control local respecto de los programas. La selección de base comunitaria es atractiva desde dos puntos de vista: utiliza el conocimiento local, y por lo tanto es más exacta; y los beneficiarios participan directamente en el proceso de adopción de decisiones, con lo cual se fomenta la igualdad (Devereux, 2002). La experiencia ha demostrado que, entre los programas dirigidos a beneficiarios seleccionados, los más eficaces son los que reciben apoyo de instituciones específicas, los que se ejecutan con participación comunitaria y los que cuentan con recursos adecuados (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2000b).

430. No obstante lo anterior, la experiencia de diversos países indica que la selección de beneficiarios puede ser contraproducente. Los programas dirigidos a beneficiarios seleccionados suelen caracterizarse por un grado insuficiente de cobertura y un alto costo y pueden también causar divisiones sociales, desalentar el ahorro, poner en peligro la creación de empleo y fomentar los retiros prematuros de la fuerza de trabajo (Mesa-Lago, 2004). Un enfoque más universal de la prestación de servicios sociales permite sortear muchos de los problemas asociados con la selección de beneficiarios. Los pobres se incorporan junto con otros grupos, con lo que se fomenta la inclusión social. Los servicios y beneficios sociales universales presentan también la ventaja de ser más aceptables desde un punto de vista político. Cuanto más amplia sea la gama de beneficiarios, más fácil se hace obtener el apoyo necesario para

poder asignar recursos suficientes a la creación de sistemas universales de protección. Sin embargo, en los países en desarrollo, la falta de recursos constituye el mayor obstáculo a la aplicación de este enfoque universal.

431. Para los pueblos indígenas, la pobreza está estrechamente ligada a la discriminación y la pérdida del control de sus tierras y recursos naturales tradicionales; por lo tanto, los programas para reducir la pobreza en que viven esos grupos no sólo deben facilitar su protección social y su integración en la sociedad sino también deben encarar la tenencia de la tierra y el acceso a los recursos naturales. En cuanto a este último aspecto se refiere, la incorporación de la historia y la cultura indígenas en los planes de estudio puede contribuir significativamente a luchar contra los prejuicios.

432. Desde la creación de las Naciones Unidas, las personas con discapacidad han pasado de vivir su vida de acuerdo a los parámetros definidos por otros a hacer valer activamente su fuerza y su confianza en la capacidad que tienen de llevar una vida autosuficiente e independiente. Las organizaciones no gubernamentales han desempeñado un papel importante en ese proceso, y la labor de las Naciones Unidas también ha contribuido a esa transformación. Las consultas para la elaboración de la Convención internacional amplia e integral para promover y proteger los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad son una prueba más de la importancia que se le da a este asunto. Los programas concebidos para personas con discapacidad deben hacer hincapié en la igualdad de oportunidades, tanto mediante la rehabilitación individual como mediante la creación de mecanismos para eliminar obstáculos sociales y físicos y así facilitar su integración en la sociedad.

433. Los gobiernos deben tomar en cuenta las repercusiones que sus políticas económicas, sociales y ambientales pueden tener en las futuras generaciones y, al adherirse a los términos implícitos del compromiso intergeneracional, asegurarse de que ninguna generación viva a costa de otra. Además, se deben definir y aplicar las medidas adecuadas para hacer frente a las repercusiones sociales de cambios demográficos como el envejecimiento de la población en los países desarrollados y el alto porcentaje de jóvenes en muchos países en desarrollo.

434. Los costos asociados con el mantenimiento de la población de edad suelen ser sufragados por una combinación de recursos privados y recursos provenientes del Estado. En los países en que las pensiones provienen del Estado, particularmente en aquellos que dependen de las transferencias de las generaciones más jóvenes a las mayores, el déficit será considerable en los decenios venideros como consecuencia de una disminución significativa en la proporción relativa de contribuyentes, y desembarcará en una situación insostenible (Banco Mundial, 1994; Chand y Jaeger, 1999; Bongaarts, 2004). Para asegurarse de que sus sistemas de pensiones sigan siendo compatibles con el compromiso intergeneracional, los Estados deben evitar agotar los fondos destinados a las pensiones y a los servicios de salud en la vejez de las futuras generaciones. Un primer paso hacia esa meta consistiría en restablecer el equilibrio de los presupuestos nacionales.

435. En años recientes, la actualidad internacional se ha visto dominada por asuntos de seguridad y preocupaciones relacionadas con los conflictos armados. Puesto que una de las causas subyacentes de los conflictos es la desintegración social, es fundamental que los gobiernos reconozcan que la integración social es una condición fundamental para la creación y el mantenimiento de sociedades pacíficas. La integración social sólo se puede obtener asegurando la participación plena de todos los grupos de la sociedad en el quehacer social, económico, político y cultural. Cabe

señalar en particular dos ámbitos de preocupación, a saber, los desafíos que deben enfrentar los jóvenes, que tienen de dos a tres veces más probabilidades que los adultos de verse afectados por el desempleo, y las desigualdades horizontales entre grupos étnicos. Es fundamental que los jóvenes tengan la oportunidad de encontrar un trabajo decente y de participar en el proceso político; es igualmente importante aplicar políticas que contrarresten las desigualdades horizontales. La solución de largo plazo más eficaz es la educación universal. Asimismo, es de primordial importancia que se haga cumplir la legislación contra la discriminación.

436. En conclusión, el desarrollo inclusivo incorpora la creación de un entorno propicio que promueve un acceso más equitativo a los ingresos, a los recursos y a los servicios, así como la cooperación internacional en la formulación de políticas macroeconómicas y en la liberalización del comercio y de las inversiones para fomentar el crecimiento económico sostenido y la creación de empleo. Los principios de igualdad deben seguir guiando la formulación de políticas sociales y económicas para que el crecimiento económico favorezca el desarrollo social, la estabilidad, la competencia leal y la conducta ética (Naciones Unidas, 1995). Si se sigue por este camino, la desigualdad dejará de ser el dilema que es hoy en día.

Notas

- ¹ Este capítulo se basa en gran medida en el “Examen de la ulterior aplicación de los resultados de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y los resultados del vigésimo cuarto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General; Informe del Secretario General”, presentado a la Comisión de Desarrollo Social en su 43° período de sesiones (E/CN.5/2005/6; véase Naciones Unidas, 2004c).
- ² El desarrollo centrado en el ser humano se destacó también en el examen decenal de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (véase E/CN.5/2005/L.2; Naciones Unidas, 2005a).
- ³ Como se mencionó en el capítulo III, el Servicio Financiero Internacional podría aprovechar los nuevos compromisos a largo plazo de los donantes emitiendo bonos en los mercados de capitales, y los derechos especiales de giro podrían resultar particularmente útiles en tiempos de crisis, pues complementarían las reservas oficiales existentes y podría usarse como un servicio de financiación de emergencia para ayudar a los países a superar sus problemas de liquidez, permitiéndoles evitar contraer préstamos a las tasas de mercado elevadas cuando trataran de incrementar sus reservas o para financiar el desarrollo (Atkinson, 2004).

Anexo

Los diez compromisos de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social

En la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en marzo de 1995, los gobiernos aprobaron la Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social y el Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, y señalaron que la erradicación de la pobreza, la promoción del pleno empleo y el fomento de la integración social eran objetivos de máxima prioridad para crear sociedades seguras, estables y justas. El núcleo de la Declaración de Copenhague son los diez compromisos de desarrollo social convenidos por los jefes de Estado y de Gobierno durante la Cumbre, que reflejan el interés mundial por lograr el progreso social y el desarrollo, a saber:

Primer compromiso: crear un entorno propicio para el desarrollo social

“Nos comprometemos a crear un entorno económico, político, social, cultural y jurídico que permita el logro del desarrollo social.”

Segundo compromiso: erradicar la pobreza

“Nos comprometemos, como imperativo ético, social, político y económico de la humanidad, a lograr el objetivo de erradicar la pobreza en el mundo mediante una acción nacional enérgica y la cooperación internacional.”

Tercer compromiso: apoyar el pleno empleo

“Nos comprometemos a promover el objetivo del pleno empleo como prioridad básica de nuestras políticas económicas y sociales y a preparar a todas las mujeres y hombres para conseguir medios de vida seguros y sostenibles mediante el trabajo y el empleo productivos elegidos libremente.”

Cuarto compromiso: promover la integración social

“Nos comprometemos a promover la integración social fomentando sociedades estables, seguras y justas, y que estén basadas en la promoción y protección de todos los derechos humanos, así como en la no discriminación, la tolerancia, el respeto de la diversidad, la igualdad de oportunidad, la solidaridad, la seguridad y la participación de todas las personas, incluidos los grupos y las personas desfavorecidos y vulnerables.”

Quinto compromiso: lograr la igualdad y la equidad entre el hombre y la mujer

“Nos comprometemos a promover el pleno respeto de la dignidad humana y a lograr la igualdad y la equidad entre el hombre y la mujer y a reconocer y aumentar la participación y la función directiva de la mujer en la vida política, civil, económica, social y cultural, y en el desarrollo.”

Sexto compromiso: conseguir el acceso universal y equitativo a una educación de calidad y a la atención primaria de la salud

“Nos comprometemos a promover y a lograr los objetivos del acceso universal y equitativo a una educación de calidad, el nivel más alto posible de salud física y mental, y el acceso de todas las personas a la atención primaria de la salud, procurando de modo especial rectificar las desigualdades relacionadas con la situación social sin hacer distinción de raza, origen nacional, sexo, edad o discapacidad; a respetar y promover nuestras culturas comunes y particulares; a procurar fortalecer la función de la cultura en el desarrollo; a preservar las bases esenciales de un desarrollo sostenible centrado en las personas; y a contribuir al pleno desarrollo de los recursos humanos y al desarrollo social. El fin de estas actividades es erradicar la pobreza, promover un empleo pleno y productivo y fomentar la integración social.”

Séptimo compromiso: acelerar el desarrollo en África y los países menos adelantados

“Nos comprometemos a acelerar el desarrollo económico, social y humano de África y de los países menos adelantados.”

Octavo compromiso: velar por que los programas de ajuste estructural incluyan objetivos de desarrollo social

“Nos comprometemos a velar por que los programas de ajuste estructural que se acuerden incluyan objetivos de desarrollo social, en particular la erradicación de la pobreza, la generación de empleo pleno y productivo y la promoción de la integración social.”

Noveno compromiso: aumentar sustancialmente o utilizar con mayor eficacia los recursos asignados al desarrollo social

“Nos comprometemos a aumentar sustancialmente o a utilizar con mayor eficacia los recursos asignados al desarrollo social con objeto de alcanzar los objetivos de la Cumbre mediante la acción nacional y la cooperación regional e internacional.”

Décimo compromiso: mejorar y fortalecer el marco de la cooperación internacional, regional y subregional para el desarrollo social

“Nos comprometemos a mejorar y fortalecer con espíritu de coparticipación el marco de la cooperación internacional, regional y subregional para el desarrollo social por medio de las Naciones Unidas y de otras instituciones multilaterales.”

Bibliografía

- Adams, R.H., Jr., y J. Page (2003). "International migration, remittances and poverty in developing countries". World Bank Policy Research Working Paper, No. 3179. Washington, D.C.: Banco Mundial. Diciembre.
- Allen, J. (2003). "Voices of migrants in Asia: a panorama of perspectives; voices, experiences and witness accounts of poor economic migrants in Asia". Comunicación presentada en la Regional Conference on Migration, Development and Pro-Poor Policy Choices in Asia, Dhaka, 22 a 24 de junio.
- Altimir, O. (1996). "Economic development and social equity: a Latin American perspective". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* (verano/otoño).
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2005a). "Asylum levels and trends in industrialized countries, 2004: overview of asylum applications lodged in Europe and non-European industrialized countries in 2004". Marzo.
- _____ (2005b). *Refugees: 2004 Year in Review*, vol. 4, No. 137 (enero).
- Annan, Kofi (2004). "A fair globalization: implementing the Millennium Declaration". Discurso pronunciado el 20 de septiembre.
- _____ (2005a). "Reducing risks from tsunamis: disaster and development". Documento de políticas. Puede consultarse en <http://www.undp.org/bcpr/disred/documents/tsunami/undp/rdrtsunamis.pdf> (verificado el 18 de abril de 2005).
- _____ (2005b). Observaciones formuladas en una reunión del Consejo de Seguridad sobre problemas transfronterizos en el África occidental, Nueva York, 25 de febrero.
- Atkinson, A. B. (2003). *Income inequality in OECD countries: notes and explanations*. Copia mimeografiada. Oxford.
- _____, ed. (2004). *New Sources of Development Finance*. United Nations University/World Institute for Development Economics Research (UNU/WIDER) Studies in Development Economics. Nueva York: Oxford University Press.
- Bales, K. (2000). *Disposable People: New Slavery in the Global Economy*. Los Ángeles: University of California Press.
- Banco Mundial (1994). *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Washington, D.C.
- _____ (1995). *Poverty in Russia: An Assessment*. Report No. 14110-RU. División de Recursos Humanos. Departamento para los Países de Europa y Asia central III. Puede consultarse en http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer?WDSPath=IB/1995/06/13/000009265_3961019104239/Rendered/PDF/multi0page.pdf (verificado el 18 de abril de 2005).
- _____ (1997). *Informe sobre el desarrollo mundial, 1997: El Estado en un mundo en transformación*. Nueva York: Oxford University Press.

- _____ (2000). *Informe sobre el desarrollo mundial, 2000/2001: Lucha contra la pobreza*. Madrid: Multi-Prensa.
- _____ (2004a). *Global Economic Prospects, 2005: Trade, Regionalism and Development*. Washington, D.C., noviembre, pág. 13.
- _____ (2004b). *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia?* Washington, D.C.
- _____ (2004c). *Social Development in the World Bank Operations: Results and Way Forward*. Washington, D.C., pág. 17.
- _____ (2005). Presentaciones de documentos de estrategia de lucha contra la pobreza ante la Junta. Puede consultarse en <http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/boardlist.pdf> (verificado el 29 de abril de 2005).
- Barro, R. (1991). "Economic growth in a cross section of countries". *Quarterly Journal of Economics*, vol. 106, No. 2, págs. 407 a 443.
- _____, y X. Sala-i-Martin (1992). "Convergence". *Journal of Political Economy* (abril), pág. 100.
- Behrman, J., N. Birdsall y M. Szekely (2000). "Economic reform and wage differentials in Latin America". IADB Research Working Paper, No. 435. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ben-David, D. (1993). "Equalizing exchange: trade liberalization and income convergence". *Quarterly Journal of Economics*, vol. 108, No. 3, págs. 653 a 679.
- Berry, A., y J. Serieux (2002). "Riding the elephants: the evolution of world economic growth and income distribution at the end of the 20th century (1980-2000)". Manuscrito inédito. Toronto: Centre for International Studies, University of Toronto.
- _____ (2004). "All about the giants: probing the influences on world growth and income inequality at the end of the 20th century". Center for Economic Studies and Ifo Institute for Economic Research. *CESifo Economic Studies*, vol. 50, No. 1/2004, págs. 139 a 175.
- Bigsten, A. (2000). "Globalisation and income inequality in Uganda". Documento presentado en la Conference on Poverty and Inequality in Developing Countries: A Policy Dialogue on the Effects of Globalisation, París, 30 de noviembre a 1^o de diciembre de 2000. París: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.
- Birdsall, N. (2002). "A stormy day on an open field: asymmetry and convergence in the global economy". Comunicación presentada en la 2002 Reserve Bank of Australia Conference on Globalization, Living Standards and Inequality: Recent Progress and Continuing Challenges, Sydney, 26 a 28 de mayo. Puede consultarse en <http://www.rba.gov.au/PublicationsAndResearch/Conferences/2002/Birdsall.pdf> (verificado el 31 de enero de 2005).

- _____, D. Ross y R. H. Sabot (1995). "Inequality and growth reconsidered: lessons from East Asia". *World Bank Economic Review*, vol. 9, No. 3 (septiembre), págs. 477 a 508.
- Bongaarts, J. (2004). "Population aging and the rising cost of public pensions". *Population and Development Review*, vol. 30, No. 1, págs. 1 a 23.
- Bourguignon, F. (1999). "Crime, violence and inequitable development". Comunicación preparada para la Conferencia anual del Banco Mundial sobre economía para el desarrollo, Washington, D.C., 28 a 30 de junio.
- _____, y C. Morrison (2002). "Inequality among world citizens: 1820-1992". *American Economic Review*, vol. 92, No. 4 (septiembre).
- Brody, Jennifer (2002). "The global epidemic of childhood obesity: poverty, urbanization, and the nutrition transition". *Nutrition Bytes*, vol. 8, No. 2, artículo 1.
- Caprio, G., y D. Klingebiel (1996). "Bank insolvencies: cross country experience". World Bank Policy Research Working Paper, No. 1620. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Cardoso, F.H. (1995). "Estado, mercado, democracia: ¿Existe una perspectiva Latinoamericana?" *Socialismo y Participación* (Lima), vol. 71 (septiembre), págs. 85 a 94.
- _____ (2004). "Civil society and global governance". Comunicación presentada al Grupo de personas eminentes encargado de examinar la relación entre las Naciones Unidas y la sociedad civil, Nueva York, 2 y 3 de junio, pág. 3.
- Carr, Marilyn, y Martha Alter Chen (2002). "Globalization and the informal economy: how global trade and investment impact on the working poor". Working Paper on the Informal Economy, Employment Sector, No. 2002/1. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo, págs. 2, 6, 7 y 9.
- Castro-Leal, F., y otros (1999). "Public social spending in Africa: Do the poor benefit?" *World Bank Research Observer*, vol. 14, No. 1, págs. 49 a 72.
- Chand, S. K., y A. Jaeger (1999). "Aging Populations and Public Pension Schemes" Occasional Paper, No. 147. Washington: Fondo Monetario Internacional.
- Charmes, Jacques (1998). "Informal sector, poverty, and gender: a review of empirical evidence". Documento de antecedentes encargado para el *World Development Report, 2000/2001*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Chen, Martha, Renana Jhabvala y Frances Lund (2002). "Supporting workers in the informal economy: a policy framework". ILO Working Paper on the Informal Economy, Employment Sector, No. 2002/2. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo, págs. 2, 3, 11, 13, 25 y 39.
- _____, Jennifer Sebstad y Leslie O'Connell (1999). "Counting the invisible workforce: the case of homebased workers". *World Development*, vol. 27, No. 3, págs. 603 a 610.
- Chen, Shohua, y M. Ravallion (2000). "How did the world's poorest fare in the 1990s?" World Bank Policy Research Working Paper, Paper No. WPS 2409.

- Washington, D.C.: Grupo de Investigación sobre el Desarrollo del Banco Mundial.
- Chopra, M., S. Galbraith e I. Darnton-Hill (2002). "A global response to a global problem: the epidemic of overnutrition". *Bulletin of the World Health Organization*, vol. 80, No. 12. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.
- Chu, K., H. Davoodi y S. Gupta (2000). "Income distribution and tax and government social spending policies in developing countries". United Nations University/World Institute for Development Economics Research (UNU/WIDER) Working Paper, No. 214. Helsinki.
- Cichon, M. (1997). "Are there better ways to cut and share the cake? The European welfare states at the crossroads". Issues in Social Protection Discussion, documento No. 3. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- Comisión de la Seguridad Humana (2003). *La seguridad humana ahora: Proteger y habilitar a la gente*. Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: 03.III.U.2; publicado conjuntamente con Communications Development Inc., Washington, D.C., pág. 17.
- Comisión Económica para África (2003). *Economic Report on Africa, 2003: Accelerating the Pace of Development*. Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.03.II.K.1. Addis Abeba.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1997). *La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la Cumbre Social. Libros de la CEPAL*, No. 44. Santiago de Chile.
- _____ (2000a). *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.00.II.G.81. Santiago de Chile.
- _____ (2000b). "La brecha de la equidad: una segunda evaluación". Documento preparado para la segunda Conferencia Regional de Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Santiago de Chile, mayo.
- _____ (2005a). *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1999-2000*. Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.00.II.G.2. Puede consultarse en <http://www.cepal.org/publicaciones/DesarrolloEconomico/2/LCG2102PI/lcg2102iChapterVI.pdf> (verificado el 18 de abril de 2005).
- _____ (2005b). "Latin America and the Caribbean 10 years after the Social Summit: a regional overview". Comunicación presentada en el debate de las comisiones regionales sobre el seguimiento de las conclusiones de Copenhague en el 43º período de sesiones de la Comisión de Desarrollo Social, Nueva York, 9 a 18 de febrero.
- Commission for Africa (2005). *Our Common Interest: Report of the Commission for Africa*. Marzo. Puede consultarse en http://www.commissionforafrica.org/english/report/thereport/english/11-03-05_cr_report.pdf (verificado el 20 de abril de 2005).
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (2000). Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo acerca de su décimo período de sesiones, Bangkok, 12 a 19 de febrero. TD/390. 21 de septiembre de 2000. (Véase también: Plan de acción. TD/386. 18 de febrero.)

- _____ (2003). *Trade and Development Report, 2003: Capital Accumulation, Growth and Structural Change*. Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.03.II.D.7.
- _____ (2004a). *Least Developed Countries Report, 2004: Linking International Trade with Poverty Reduction*. Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.04.II.D.27.
- _____ (2004b). XI UNCTAD - *El espíritu de São Paulo*. TD/L.382. 17 de junio. Presentado a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo en su undécimo período de sesiones, São Paulo, 13 a 18 de junio.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992). *Programa 21*, párr. 4.3.
- Conferencia Internacional del Trabajo (2005). *A Global Alliance against Forced Labour: Global Report under the Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work 2005*. Informe I (B), presentado a la Conferencia Internacional del Trabajo en su 93ª reunión, Ginebra, 31 de mayo a 16 de junio. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- Copeland, Brian R., y M. Scott Taylor (2004). "Trade liberalization and poverty: the evidence so far". *The Journal of Economic Literature*, vol. XLII, No. 1 (marzo), págs. 72 a 115.
- Cornia, G. A. (2004). "Inequality, growth and poverty: an overview of changes over the last two decades". En *Inequality, Growth, and Poverty in an Era of Liberalization and Globalization*, G. A. Cornia, ed. Oxford: Oxford University Press, pág. 11.
- _____, T. Addison y S. Kiiski (2004). "Income distribution changes and their impact in the post-World War II period". En *Inequality, Growth, and Poverty in an Era of Liberalization and Globalization*, G.A. Cornia, ed. Oxford: Oxford University Press.
- _____, y J. Court (2001). *Inequality, Growth and Poverty in the Era of Liberalization and Globalization*. United Nations University/World Institute for Development Economics Research (UNU/WIDER) Policy Brief, No. 4. Helsinki.
- _____, y S. Kiiski (2001). *Trends in Income Distribution in the Post-World War II Period: Evidence and Interpretation*. United Nations University/World Institute for Development Economics Research (UNU/WIDER) Discussion Paper, No. 89. Helsinki.
- _____, y Leonardo Menchini (2005). "The pace and distribution of health improvements during the last 40 years: some preliminary results". Proyecto de documento preparado para el Foro sobre Desarrollo Humano, patrocinado por el PNUD y el Gobierno de Francia, París, 17 a 19 de enero de 2005.
- de Graaf, Paul M., y M. Kalmijn (2001). "Trends in the intergenerational transmission of cultural and economic status". *Acta Sociológica*, vol. 44, págs. 51 a 66.
- Dealogic (2004). Analytics and Market Data/ProjectWare. Puede consultarse en <http://www.dealogic.com> (verificado el 4 de junio de 2004).

- Deininger, K., y L. Squire (1998). "New ways of looking at old issues: inequality and growth". *Journal of Development Economics*, vol. 57, No. 2 (diciembre), págs. 259 a 287.
- Dessalegn, R. (1987). *Famine and Survival Strategies: A Case Study from Northeast Ethiopia*. Food and Famine Monograph Series, No. 1. Addis Ababa University, Institute of Development Studies.
- Devereux, Stephen (2002). *Social Protection for the Poor: Lessons from Recent International Experience*. Institute of Development Studies, Working Paper No. 142. Brighton, Sussex (Reino Unido), enero, pág. 11.
- Diwan, I. (1999). "Labour shares and financial crises". Borrador preliminar. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Dreze, J., y A. Sen (1989). *Hunger and Public Action*. Oxford: Clarendon Press.
- Dwan, Renata, y Micaela Gustavsson (2004). "Major armed conflicts". *SIPRI Yearbook, 2004: Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford: Oxford University Press.
- Easterly, W. (2001). "The effect of IMF and World Bank programs on poverty". Comunicación preparada para la Development Conference on Growth and Poverty de la Universidad de las Naciones Unidas/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (UNU/WIDER), Helsinki, 25 a 26 de mayo.
- Equator Principles (2004). "The Equator Principles: an industry approach for financial institutions in determining, assessing and managing environmental & social risk in project financing". Puede consultarse en http://www.equator-principles.com/documents/Equator_Principles.pdf (verificado el 18 de abril de 2005).
- Fajnzylber, P., D. Lederman y N. Loayza (2002). "Inequality and violent crime". *Journal of Law and Economics*, vol. 45, No. 1, págs. 1 a 40. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Farrell, Diana (2004). "The hidden dangers of the informal economy". *McKinsey Quarterly*, No. 3.
- Feige, Edgar L. (1989). *The Underground Economies: Tax Evasion and Information Distortion*. Cambridge, Nueva York y Melbourne: Cambridge University Press.
- _____ (1994). "The underground economy and the currency enigma". En *Public Finance and Irregular Activity*, Werner W. Pommerehne, ed. *Supplement to Public Finance/Finances Publique*, vol. 49, No. 46, págs. 119 a 136.
- Fischer, R. (2000). "The evolution of inequality after trade liberalization". Borrador de debate. Universidad de Chile.
- Flegal, K.M., y otros (1998). "Overweight and obesity in the United States: prevalence and trends, 1960-1994". *International Journal of Obesity and Related Metabolic Disorders*, vol. 22, No. 1, págs. 39 a 47.
- Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (2001). *Gender Budget Initiatives*. Nueva York. Publicado con la Secretaría de la Commonwealth, Londres, y el International Development Research Centre, Ottawa, pág. 1.

- Puede consultarse en <http://www.gender-budgets.org/uploads/user-S/10999516661ACF31B2.pdf> (verificado el 2 de marzo de 2005).
- _____ (2003). *Not a Minute More: Ending Violence Against Women*, pág. 17.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2001). *A Decade of Transition. Regional Monitoring Report*, No. 8. Florencia: Centro de Investigaciones Innocenti.
- _____ (2004). “Factsheet: trafficking”. Puede consultarse en <http://www.unicef.org/protection/files/trafficking.pdf> (verificado el 8 de febrero de 2005).
- _____ (2005). *Estado mundial de la infancia, 2005: La infancia amenazada*. Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.05.XX.1, pág. 53.
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (2005). “Trafficking in human misery”. Puede consultarse en <http://www.unfpa.org/gender/trafficking.htm> (verificado el 5 de febrero de 2005).
- Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (2004). “Over one billion people lack access to basic financial services”. Comunicado de prensa del FIDA, No. 38/04. Noviembre.
- Fondo Monetario Internacional y Asociación Internacional de Fomento (2003). *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative—Status of Implementation*. Washington, D.C.
- Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria (2005). Puede consultarse en http://www.theglobalfund.org/en/in_action/events/worldtbday/2005/ (verificado el 19 de abril de 2005)
- Foro Económico Mundial (2004). “Voice of the people, 2004”; “Survey on trust, 2004”. Puede consultarse en <http://www.weforum.org/site/homepublic.nsf/Content/Surveys%5CVoice+of+the+People+2004> (verificado el 21 de abril de 2005).
- Frey, Bruno S., y Werner Pommerehne (1984). “The hidden economy: State and prospects for measurement”. *Review of Income and Wealth*, vol. 30, No. 1, págs. 1 a 23.
- Galbraith, J. K., y L. Jiaqing (1999). “Inequality and financial crises: some early findings”. University of Texas Inequality Project Working Paper, No. 9. Austin: University of Texas at Austin/LBJ School of Public Affairs.
- García, A. B., y J. V. Gruat (2003). “Social protection: a life cycle continuum investment for social justice, poverty reduction and sustainable development (version 1.0)”. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- Geda, A. (2004). “Openness, inequality and poverty in Africa: exploring the role of global interdependence”. Documento preparado para el taller sobre estudios regionales celebrado los días 17 y 18 de junio en preparación de la cuarta reunión del Foro Internacional para el Desarrollo Social: Equidad, desigualdades e interdependencia, celebrada en Nueva York los días 5 y 6 de octubre.

- Grumberg, I., y S. Khan (2000). *Globalization: The United Nations Development Dialogue; Finance, Trade, Poverty, Peace-Building*. Nueva York: United Nations University Press.
- Guadagni, Alieto Aldo (2004). “Comercio, desarrollo y pobreza”. Puede consultarse en <http://www.eclac.cl/prensa/noticias/comunicados/1/14671/GuadagnipresentacionCEPAL040504.pdf>, págs. 22 a 25.
- Guimarães, Roberto (1996). “¿El leviatán en extinción? Notas sobre la reforma del Estado en América Latina”. *Pretextos* (Lima), No. 9 (noviembre), págs. 115 a 143.
- _____ (2004). “Waiting for Godot: sustainable development, international trade and governance in environmental policies”. *Contemporary Politics*, vol. 10, Nos. 3 y 4 (septiembre y diciembre).
- Gurr, Ted Robert (1968). “Psychological factors in civil violence”. *World Politics*, vol. 20, No. 2, págs. 245 a 278.
- Gustafsson, B., y M. Johansson (1999). “In search of smoking guns: What makes income inequality vary over time in different countries?” *American Sociological Review*, vol. 64, págs. 586 a 605.
- Harrison, B., y B. Blustone (1988). *The Great U-Turn*. Nueva York: Basic Books.
- HelpAge International (2004). *Age and Security: How Social Pensions Can Deliver Effective Aid to Poor Older People and Their Families*. Londres: HelpAge International.
- Heyzer, Noeleen (2002). “Combating trafficking in women and children: a gender and human rights framework”. Discurso pronunciado ante el pleno de la Conference on the Human Rights Challenge of Globalization: Asia-Pacific-US: The Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Honolulu, 13 a 15 de noviembre.
- Human Rights Watch (2004). *Human Rights Watch World Report, 2004: Human Rights and Armed Conflict*. Nueva York: Human Rights Watch.
- Humphreys, Macartan (2003). “Economics and violent conflict”. Cambridge (Estados Unidos): Harvard University.
- Iadicola, Peter, y Anson Shupe (2003). *Violence, Inequality, and Human Freedom*, 2ª edición. Nueva York: Rowman & Littlefield Publishers, págs. 154 a 155.
- Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (2005). “Executive summary”. *Gender Equality: Striving for Justice in an Unequal World*. París, pág. 13.
- Instituto de Promoción de la Economía Social (1999). *IPES 1998/1999: Facing Up to Inequality in Latin America*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Jackson, Tim, y Laurie Michaelis (2003). *Policies for Sustainable Consumption: A Report to the Sustainable Development Commission*. Londres.

- Jelin, Elizabeth, y Rita Díaz-Muñoz (2003). "Major trends affecting families: South America in perspective". En *Major Trends Affecting Families: A Background Document*. Nueva York: Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, pág. 119.
- Johnson, Simon, Daniel Kaufmann y Andrei Schleifler (1997). "The unofficial economy in transition". *Brookings Papers on Economic Activity*, No. 2. Washington, D.C.: The Brookings Institution, págs. 159 a 239.
- Jomo, K. S. (2003). "Globalization, liberalization and equitable development: lessons from East Asia". Overarching Concerns Paper, No. 3. Ginebra: Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social. Julio.
- _____ (2004). "Growth with equity in East Asia?" Comunicación preparada para el seminario sobre estudios regionales celebrado los días 17 y 18 de junio dentro de los preparativos de la cuarta reunión del Foro Internacional para el Desarrollo Social: "Equidad, desigualdades e interdependencia", celebrado en Nueva York los días 5 y 6 de octubre.
- Kelly, P., y V. Saiz-Omeñaca (2004). "The allocation of government expenditures in the world, 1990-2001". Manuscrito inédito. Noviembre.
- Klare, Michael T. (1995). "The global trade in light weapons and the international system in the post-cold war era". En *Lethal Commerce*, Jeffrey Boutwell, Michael T. Klare y Laura W. Reed, eds. Cambridge (Estados Unidos): American Academy of Arts and Sciences, Committee on International Security Studies.
- Kramer, R. (2000). "Poverty, inequality and youth violence". *The Annals of the American Academy of Political Science*, vol. 567, No. 1 (enero).
- Lindert, P., y J. Williamson (2001). "Does globalisation make the world more equal?" NBER Working Paper, No. 8228. Comunicación presentada en la National Bureau of Economic Research Conference on Globalization in Historical Perspective, Santa Barbara (Estados Unidos), 3 a 6 de mayo.
- Lloyd-Sherlock, P. (2000). "Old age and poverty in developing countries: new policy challenges". *World Development*, vol. 28, No. 12, págs. 2157 a 2168.
- Lowi, T. (2001). "Our millennium: political science confronts the global corporate economy". *International Political Science Review*, vol. 22, No. 2, págs. 131 a 150.
- Mayer-Foulkes, D. (2001). "Convergence clubs in cross-country life expectancy dynamics". United Nations University/World Institute for Development Economics Research (UNU/WIDER) Discussion Paper, No. 2001/134. Helsinki.
- Melchior, A., K. Telle y H. Wiig (2000). "Globalisation and inequality". Studies on Foreign Policy Issues, informe 6B. Oslo: Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs.
- Mesa-Lago, Carmelo (2004). "Models of development, social policy and reform and Latin America". En *Social Policy in a Development Context*, Thandika Mkandawire, ed. Ginebra: Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, págs. 175 a 204.

- Milanovic, B. (1998). *Income, Inequality and Poverty during the Transition from Planned to Market Economy*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Morales-Gómez, D. (1999). "A new development paradigm". Ottawa: International Development Research Centre. Puede consultarse en http://web.idrc.ca/en/ev-27516-201-1-DO_TOPIC.html (verificado el 17 de mayo de 2005).
- Morley, S. (2000). "Distribution and growth in Latin America in an era of structural reform". Documento presentado en la Conference on Poverty and Inequality in Developing Countries: A Policy Dialogue on the Effects of Globalization. París, Centro de Desarrollo OCDE, 30 de noviembre a 1º de diciembre.
- Naciones Unidas (1995). *Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague, 6 a 12 de marzo 1995*. Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.96.IV.8.
- _____ (1996). Evolución de las modalidades de consumo y producción: informe del Secretario General. E/CN.17/1996/5. 30 de enero. Presentado a la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible en su cuarto período de sesiones, Nueva York, 18 de abril a 3 de mayo.
- _____ (2000). Declaración del Milenio. Resolución 55/2 de la Asamblea General. 18 de diciembre.
- _____ (2001). Prevención de los conflictos armados: informe del Secretario General. A/55/985-S/2001/574. 7 de junio.
- _____ (2003a). Mejoramiento de la eficacia del sector público: informe del Secretario General. E/CN.5/2004/5. 3 de diciembre. Presentado a la Comisión de Desarrollo Social en su 42º período de sesiones, Nueva York, 4 a 13 de febrero de 2004.
- _____ (2003b). *Informe sobre la situación social en el mundo — Vulnerabilidad social: Fuentes y desafíos*. Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S/03/IV/10.
- _____ (2003c). *Perspectivas demográficas en el mundo: La Revisión de 2002*. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población.
- _____ (2004a). *Human Rights and Poverty Reduction: A Conceptual Framework*. Nueva York y Ginebra: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.
- _____ (2004b). La relación entre desarme y desarrollo en el contexto internacional contemporáneo: nota del Secretario General. A/59/119. 23 de junio. Presentada a la Asamblea General en su quincuagésimo noveno período de sesiones.
- _____ (2004c). Examen de la ulterior aplicación de los resultados de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y los resultados del vigésimo cuarto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General: informe del Secretario General. E/CN.5/2005/6. 1º de diciembre de 2004. Presentado a la Comisión de Desarrollo Social en su 43º período de sesiones, 9 a 18 de febrero de 2005.
- _____ (2004d). *World Economic and Social Survey, 2004*. Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.04.II.C.3.

- _____ (2005a). Declaración sobre el décimo aniversario de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. E/CN.5/2005/L.2. 9 de febrero. Proyecto presentado por el Presidente de la Comisión de Desarrollo Social en su 43º período de sesiones, 9 a 18 de febrero de 2005.
- _____ (2005b). Debate. Departamento de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas. Mayo.
- _____ (2005c). Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos: informe del Secretario General. A/59/2005. 21 de marzo. Presentado a la Asamblea General en su quincuagésimo noveno período de sesiones.
- _____ (2005d). *World Economic and Social Survey, 2005*. Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.05.II.C.1, cap. 4.
- Narayan, Deepa, y otros, eds. (2000). *Voices of the Poor: Crying Out for Change*. Oxford y New York: Oxford University Press (para el Banco Mundial).
- Norwegian Agency for Development Cooperation (2003). Review of Nordic *Monitoring of the World Bank and IMF Support to the PRSP Process*. Oslo, pág. 23.
- Ocampo, José Antonio (2002a). “Developing countries’ anti-cyclical policies in a globalized world”. En *Development Economics and Structuralist Macroeconomics: Essays in Honour of Lance Taylor*, Amitava Dutt y Jaime Ros, eds. Cheltenham: Edward Elgar.
- _____ (2002b). “Rethinking the development agenda”. *Cambridge Journal of Economics*, vol. 26, No. 3, págs. 393 a 407.
- _____ (2005). “Globalization, development and democracy”. Documento preparado para la primera reunión anual del Foro Internacional para el Desarrollo Social, Nueva York, 18 a 19 de octubre de 2004. También en *Items and Issues*, vol. 5, No. 3, págs. 11 a 20.
- _____, y Juan Martín (2003). *Globalization and Development: A Latin American and Caribbean Perspective*. Palo Alto: Stanford University Press; y Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- ORC Macro (2005). MEASURE DHS STATcompiler. Puede consultarse en <http://www.measuredhs.com> (verificado el 15 de febrero de 2005).
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (2001). *The DAC Guidelines: Helping Prevent Violent Conflict*. París.
- _____ (2003). Datos definitivos de la asistencia oficial para el desarrollo correspondientes a 2003. Puede consultarse en <http://www.oecd.org/dataoecd/19/52/34352584.pdf> (verificado el 12 de mayo de 2005).
- _____ (2005a). Estadísticas en línea sobre desarrollo internacional del Comité de Asistencia para el Desarrollo. Pueden consultarse en www.oecd.org/dac/stats/idsonline.

- _____ (2005b). “Official Development Assistance increases further—but 2006 targets still a challenge”. 11 de abril de 2005. Puede consultarse en http://www.oecd.org/document/3/0,2340,en_2649_201185_34700611_1_1_1_1_00.html (verificado el 20 de abril de 2005).
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (2000). *Global Network on Integrated Soil Management for Sustainable Use of Salt-Affected Soils. Land and Plant Nutrition Management Service*. Puede consultarse en <http://www.fao.org/ag/AGL/agll/spush/intro.htm> (verificado el 7 de abril de 2005).
- _____ (2002). “La nueva carga del mundo en desarrollo: la obesidad”. Puede consultarse en <http://www.fao.org/FOCUS/S/obesity/obes1.htm> (verificado el 7 de abril de 2005).
- _____ (2004). *Estado de la inseguridad alimentaria en el mundo, 2004: Seguimiento de los avances en la consecución de los objetivos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación y de los objetivos de desarrollo del Milenio*. Roma.
- _____ (2005a). *The State of Food Insecurity in the World, 2004*. Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.05.LI.4.
- _____ (2005b). *Situación de los bosques del mundo, 2005*. Roma.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2005). *Educación para todos, 2005: El imperativo de la calidad*. Informe de seguimiento en el mundo. París.
- Organización Internacional del Trabajo (1997). *Trabajo en el mundo 1997-98: relaciones laborales, democracia y cohesión social*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, págs. 237 a 238.
- _____ (2002a). Conclusiones sobre el trabajo decente y la economía informal. Aprobadas por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo en su 90ª reunión, Ginebra, 3 a 20 de junio. Pueden consultarse en <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25res.pdf>.
- _____ (2002b). *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo/Sector de Empleo.
- _____ (2003). “Superar la pobreza mediante el trabajo”, memoria del Director General. Documento presentado a la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo en su 91ª reunión, Ginebra, 3 a 19 de junio. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, pág. 81.
- _____ (2004). *Informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización—Por una globalización justa: Crear oportunidades para todos*. Ginebra; Oficina Internacional del Trabajo, párrs. 262 a 264.
- _____ (2005a). Base de datos sobre los indicadores fundamentales del mercado laboral (Database on Key Indicators of the Labour Market (KILM)). Puede consultarse en <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/kilm/kilm08.htm> (verificado el 25 de febrero de 2005).

- _____ (2005b). “El trabajo decente es fundamental para el progreso social”. Puede consultarse en <http://www.ilo.org/public/spanish/decent.htm> (verificado el 2 de mayo de 2005).
- _____ (2005c). *Informe sobre el empleo en el mundo 2004-2005: Empleo, productividad y reducción de la pobreza*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, pág. 26.
- Organización Mundial de la Salud (2002). *Informe mundial sobre la violencia y la salud*. Ginebra, págs. 97 a 99 y 109.
- _____ (2003). *The World Health Report, 2003—Shaping the Future*. Ginebra.
- _____ (2004). *The World Health Report, 2004—HIV/AIDS: Changing History*. Ginebra.
- _____ (2005a). *Obesity and overweight. Global Strategy on Diet, Physical Activity and Health*. Puede consultarse en <http://www.who.int/dietphysicalactivity/publications/facts/obesity/en/> (verificado el 12 de abril de 2005).
- _____ (2005b). *The World Health Report: Making Every Mother and Child Count*. Ginebra.
- Petersilia, Joan (2001). “Invisible victims: violence against persons with developmental disabilities”. *Criminal Justice and Behaviour*, vol. 28, No. 6 (diciembre), págs. 655 a 694.
- Pinstrup-Andersen, P., y J. Babinard (2001). “Globalization and human nutrition: opportunities and risks for the poor in developing countries”. *African Journal of Food and Nutritional Sciences*, vol. 1, págs. 9 a 18.
- Programa conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (2004). *AIDS Epidemic Update, December 2004*. Puede consultarse en <http://www.unaids.org/wad2004/report.html> (verificado el 13 de abril de 2005).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1998). *Human Development Report, 1998: Changing Today's Consumption Patterns—for Tomorrow's Human Development*. Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: 98.III.B.41. Nueva York: Oxford University Press. “Overview”, pág. 2.
- _____ (1999). *Human Development Report, 1999: Globalization with a Human Face*. Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.99.III.B.40. Nueva York: Oxford University Press.
- _____ (2002). *Human Development Report, 2002: Deepening Democracy in a Fragmented World*. Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.02.III.B.1. Nueva York: Oxford University Press, cap. 1.
- _____ (2003). *Informe sobre desarrollo humano, 2003 — Los objetivos de desarrollo del Milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*. Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.03.III.B.1. Madrid: Mundi-Prensa.
- _____ (2004a). Draft country programme document for the Republic of Azerbaijan (2005-2009). Documento presentado en el período de sesiones anual de 2004 de la Junta Ejecutiva, Ginebra, 14 a 23 de junio.

- _____ (2004b). *Informe sobre desarrollo humano, 2004: La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*. Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.04.III.B.1. Madrid: Mundi-Prensa.
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2002). *La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe: Desafíos y oportunidades*. Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.02.II.G.48. Publicado con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, págs. 147 y 148.
- Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas (2005). *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*. Nueva York, pág. 263.
- Ravallion, M. (2004). “Growth, inequality, and poverty: looking beyond averages”. En *Growth, Inequality and Poverty: Prospects for Pro-Poor Economic Development*, Anthony Shorrocks y Rolph van der Hoeven, eds. United Nations University/World Institute for Development Economics Research (UNU/WIDER) Studies in Development Economics. Oxford: Oxford University Press. cap. 3, cuadro 3.1, pág. 69.
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge (Massachusetts) (Estados Unidos): Belknap Press/Harvard University Press.
- Razavi, S. (2005). “Women, work and social policy”. *UNRISD News* (Ginebra), No. 27 (marzo), págs. 6 y 7.
- Renner, Michael (1999). *Ending Violent Conflict*. Worldwatch Paper, No. 146 (abril). Washington, D.C.: Worldwatch Institute, pág. 40.
- Ricupero, Rubens (2001). “A face visível da desigualdade”. *A Follha de São Paulo* (8 de julio). Puede consultarse en <http://www.jornal.ufrj.br/newsletter/anteriores/news138.html#28> (verificado el 20 de abril de 2005).
- Rodrik, D (2002). “Globalization for whom? Time to change the rules—and focus on poor workers”. *Harvard Magazine*, vol. 104, No. 6 (julio-agosto), pág. 29.
- Roper, J., y R.W. Roberts (1999). “Deforestation: tropical forests in decay”. Forestry Advisors Network of the Canadian International Development Agency (CFAN-CIDA). Puede consultarse en <http://www.rcfa-cfan.org/index.html> (verificado el 9 de febrero de 2005).
- Sahn, David E., David Stifel y Stephen Younger (1999). “Inter-temporal changes in welfare: preliminary results from nine African countries”. Cornell Food and Nutrition Policy Program Working Paper, No. 94. Ithaca (New York): Cornell University.
- _____, y Stephen Younger (2000). “Expenditure incidence in Africa: microeconomic evidence”. *Fiscal Studies*, vol. 21, No. 3, págs. 329 a 347.
- Sainz, P. (2004). “Poverty, unemployment and income distribution evolution in the nineties”. Comunicación preparada para el seminario sobre estudios regionales celebrado los días 17 y 18 de junio dentro de los preparativos de la cuarta reunión del Foro Internacional para el Desarrollo Social: “Equidad, desigualdades e interdependencia”, celebrada en Nueva York los días 5 y 6 de octubre.

- Sala-i-Martin, Xavier (2002). "The disturbing "rise" of global income inequality". NBER Working Paper, No. 8902. Cambridge (Massachusetts) (Estados Unidos): National Bureau of Economic Research. Abril.
- Sanne, Christer (1997). "Lifestyle and consumption: prospects of cutting consumption in wealthy countries". Comunicación presentada en la Conference on Environmental Justice: Global Ethics for the 21st Century, Melbourne (Australia), 1 a 3 de octubre, págs. 1 a 8.
- Schneider, Friedrich (2002). "Size and measurement of the informal economy in 110 countries around the world". Documento de trabajo del Banco Mundial. Julio.
- Schölvinc, Johan (1996). "Environment and quality of life in urban areas: production, consumption and environmental degradation". En *Proceedings and Recommendations of the International Symposium on Human Settlements and Habitat, 31 March – 2 April 1996*, Dolores A. Wozniak y otros, eds. San Diego: International Institute for Human Resources Development, págs. 2 a 8.
- Sen, Amartya (1995). *Inequality Re-examined*. Cambridge (Massachusetts) (Estados Unidos): Harvard University Press.
- _____ (1999). *Development as Freedom*. Nueva York: Anchor Books/Random House, Inc.
- Shaw, M., J. van Dijk y W. Rhomberg (2003). "Determining trends in global crime and justice: an overview of results". *Forum on Crime and Society*, vol. 3, Nos. 1 y 2.
- Skeldon, R. (2002). "Migration and poverty". *Asia-Pacific Population Journal*, vol. 17, No. 4 (diciembre). Bangkok: Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico.
- SOPEMI (Continuous Reporting System on Migration) (2003). *Trends in International Migration: Annual Report, 2002 Edition*. París: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.
- South-North Development Monitor (2005). "Argentina: economic growth doing little to reduce rich-poor gap". No. 5773 (5 de abril). Puede consultarse en <http://www.sunsonline.org/contents.php?num=5773> (verificado el 20 de abril de 2005).
- Spilimbergo, A.J., L. Londoño y M. Skézely (1999). "Income distribution, factor endowments and trade openness". *Journal of Development Economics*, vol. 59, págs. 77 a 101.
- Stiglitz, J. (1998). "More instruments and broader goals: moving toward the post-Washington consensus". Comunicación presentada en la conferencia anual de la Universidad de las Naciones Unidas/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (UNU/WIDER), Helsinki, 7 de enero. UNU/WIDER Working Paper No. 215.
- Stockholm International Peace Research Institute (2003). *SIPRI Yearbook, 2003: Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford: Oxford University Press.
- _____ (2004). *SIPRI Yearbook, 2004: Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford: Oxford University Press.

Taylor, L. (2004). "External liberalization, economic performance, and distribution in Latin America and elsewhere". En *Inequality, Growth, and Poverty in an Era of Liberalization and Globalization*, G.A. Cornia, ed. Oxford: Oxford University Press.

The Economist (2004). "In the shadows". 17 de junio, pág. 92.

Timmer P.C., y A.S. Timmer (2004). "Reflections on launching three books about poverty, inequality, and economic growth". *WIDER Angle*, No. 1, pág. 3.

Trebilcock, Anne (2004). "Decent work and the informal economy". Comunicación presentada en la Conference on Unlocking Human Potential: Linking the Informal and Formal Sectors, Helsinki, 17 a 18 de septiembre, organizada por el Expert Group on Development Issues (EGDI) y la Universidad de las Naciones Unidas/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (UNU/WIDER), pág. 20.

United States Department of State (2004). *Trafficking in Persons Report: June 2004*. Washington, D.C.

United States Department of Justice (2004a). *Trafficking in Persons Report: June 2004*. Washington.

United States General Accounting Office (2000). "Public health: trends in tuberculosis in the United States". Report to Congressional Requesters, No. GAO-01-82. Washington, D.C. Octubre.

Urdal, Henrik (2004). "The devil in the demographics: the effect of youth bulges on domestic armed conflict, 1950 a 2000". Social Development Papers: Conflict and Reconstruction Paper, No. 14. Oslo: International Peace Research Institute. Julio.

Walker, A. (1993). "My mother and father's keeper? The social and economic features of intergenerational solidarity". Comunicación presentada en la Conference on the Finnish Welfare State at the Edge of Change. Jyväskylä, Finlandia, 26 de mayo. Helsinki: National Research and Development Centre for Welfare and Health.

Weeks, J. (2004). "Trends in inequality in the developed OECD countries: changing the agenda". Comunicación preparada para el seminario sobre estudios regionales celebrado los días 17 y 18 de junio dentro de los preparativos de la cuarta reunión del Foro Internacional para el Desarrollo Social: "Equidad, desigualdades e interdependencia", celebrada en Nueva York los días 5 y 6 de octubre.

Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (2004a). "Fact sheets: globalization and the informal economy". Puede consultarse en <http://www.wiego.org/aom/fact3.shtml> (verificado el 14 de diciembre de 2004).

_____ (2004b). "Fact sheets: home-based workers". Puede consultarse en <http://www.wiego.org/main/fact4.shtml> (verificado el 14 de diciembre de 2004).

_____ (2004c). "Fact sheets: women in the informal economy". Puede consultarse en <http://www.wiego.org/main/fact2.shtml> (verificado el 14 de diciembre de 2004).

World Information Transfer (2005). *World Ecology Report*, vol. XVII, No. 1 (primavera).

Worldwatch Institute (2003). "Severe weather events on the rise". *Vital Signs*, 2003. Nueva York: W.W. Norton and Company.
