

Todo esfuerzo cuenta

El papel de las familias para erradicar la pobreza

Febrero 2017



La Comisión de Desarrollo Social contribuye con el seguimiento de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, apoya los exámenes temáticos del foro político de alto nivel para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, incluyendo temas transversales, que deben reflejar la naturaleza integrada de los objetivos, así como las interrelaciones entre el desarrollo sostenible sobre el progreso en ellos, al tiempo que involucra a todas las partes interesadas pertinentes y, cuando es posible, se alimenta y se alinea con el ciclo del Foro político de alto nivel, de acuerdo con las modalidades que establezca la Asamblea General y el Consejo Económico y Social en el contexto del foro político de alto nivel.

La erradicación de la pobreza está anunciada en la Cumbre Mundial de Copenhague sobre Desarrollo Social y en la Agenda 2030 para Desarrollo Sostenible. Los países desarrollados, aquellos de renta media y en desarrollo tienen desafíos en pobreza. Dentro de las familias, mujeres, niños, personas con discapacidad, mayores y jóvenes son los más afectados. Muchas familias alrededor del mundo sufren serias privaciones de necesidades básicas, frenando así el progreso por la desigualdad ligada a la renta, al acceso a alimentos nutritivos, a la educación de calidad, a empleos

La División de Política Social y Desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales reunió a un Grupo de Expertos (1-3 de junio de 2016) sobre el tema prioritario de la 55ª edición de la Comisión de Desarrollo Social, cuyo tema prioritario es: "Estrategias para erradicar la pobreza y lograr un desarrollo sostenible para todos".

Los expertos se reunieron para debatir sobre pobreza, educación, salud, protección social, desarrollo agrícola y transformación estructural, y así presentar, evaluar y recomendar sobre las estrategias más eficaces que los países han adoptado para erradicar la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema [1].

Extracto del informe de la reunión del Grupo de Expertos sobre Estrategias Para Erradicar La Pobreza y alcanzar Desarrollo Sostenible. [Nueva York, 1-3 Junio, 2016]. Disponible en: <http://bit.ly/2kMpJdX>.

Es conveniente abordar algo tan complejo y extenso de manera holística.

Estrategias de salud y protección social.

La inversión en salud salva millones de vidas y mejora el bienestar y calidad de vida de las personas. Los recursos que la unidad familiar destinan a la salud de sus miembros tiene gran impacto en la reducción de la pobreza a través de ganancias económica de corto y largo plazo a nivel familiar. Los miembros de familia que crecen en hogares saludables viven más, tienden a ahorrar más, invertir en educación y desarrollar un ambiente de mayor crecimiento económico.

Un aspecto que ha demostrado ser un eficaz medio para mejorar significativamente la salud y la calidad de vida de las familias pobres es la disponibilidad de agua potable. Dispensadores de cloro instalados en las tomas de agua de la comunidad desinfectan y protegen el agua de contaminación. En este sentido y para reforzar su sustentabilidad, cobrar una mínima cuota a los usuarios reduce significativamente la adopción de este tipo de productos. Un dispensador de cloro que se puede instalar en la toma de agua de la comunidad ha probado ser muy efectivo ahí donde no hay agua limpia u hogares sin la provisión de la misma.

Asimismo, muchas regiones han experimentado cómo la protección social puede contribuir a la reducción de la pobreza y exclusión social. Mediante la generalización de sistemas de protección social, incluyendo la protección de suelos, los países pueden asegurarse de que ninguna familia sea dejada atrás y pueda ser partícipe de la prosperidad. Mientras los sistemas de protección social son ampliamente aceptados como herramientas para abordar la pobreza en sus múltiples dimensiones, el derecho humano fundamental a la seguridad social sigue sin cumplirse para la mayoría de la población mundial. Sólo el 27 % de la población mundial tiene acceso a sistemas integrales de seguridad social y más de la mitad tiene una cobertura parcial o nula.

La Agenda de Desarrollo sostenible 2030 identifica un papel importante a la protección social en la lucha contra la pobreza y la desigualdad, haciendo la llamada por un enfoque universal a la protección social que acelere los esfuerzos a favor de los pobres y vulnerables. Asimismo, la agenda de acción *Addis Ababa* reconoce que uno de los ámbitos esenciales donde más iniciativas se necesitan para alcanzar las metas de desarrollo social es la protección social. La cobertura universal de seguridad social es una de las prioridades de la OIT, de acuerdo a sus estándares que incluyen la Recomendación de Piso de Protección Social nº 22, adoptada por 185 países en 2012.

La aplicación de protección social está ligada en muchos países a la transferencia monetaria condicionada (TMC). Esta ha probado ser para algunos países un conjunto de sistemas funcionales para la erradicación de la pobreza. Expertos han medido su impacto en países de renta alta y en la acumulación de capital humano. Estos mecanismos podrían usarse cuando las razones de baja inversión sea la baja demanda del servicio en cuestión (relacionado con falta de motivación o información), en lugar de falta de recursos.

Sin embargo, el desarrollo de servicios de salud y educativos es la solución de política pública más adecuada cuando la mayor causa de baja inversión en capital humano (e.g. abandono escolar) reside en el lado de la oferta. [3]

Por ejemplo, entre Estados Miembro de la EU con estados de bienestar maduros, la introducción de programas de TMC debería tomar en consideración el paquete integral de servicios de bienestar. Así, la interacción entre los incentivos de los programas de TMC y los inherentes al sistema de bienestar existente deberían entenderse antes de introducir esquemas de beneficios. Existe una dicotomía entre los mismos estados de la Unión. Políticas públicas se implementan en el contexto de 13 valores y creencias sociales sobre el papel del Estado y la relación entre ciudadanos y Estado. Por ejemplo, países difieren en cuanto a qué tanto es la pobreza una consecuencia de injusticia social, como los países nórdicos, o más bien una consecuencia de bajo esfuerzo individual, como los países de Europa del Este, lo cual puede hacer diferencia en el rango de aceptación de programas de TMC.

Por su parte, en contexto latinoamericano las transferencias monetarias en reducción de pobreza, acumulación de capital y bienestar humano han tenido ciertos resultados. Evidencia reciente de 13 países muestra que programas de TMC han contribuido a reducir la pobreza a nivel nacional. En relación a una línea de pobreza internacionalmente comparable en 2.5 USD por día, el índice nacional de pobreza sería mayor de 1 a 2 puntos porcentuales en la ausencia de TMCs. Estos programas han logrado, aunque modestamente, en atraer más niños a la escuela y mantenerlos ahí por más tiempo. Sin embargo, la mayoría de países que han introducido programas de TMC de gran escala no han tenido éxito en universalizar el acceso a la educación. Además, el crecimiento posterior de la escala de estos programas ha exagerado los recursos educativos en muchos lugares y ha ampliado la fuga de transferencias a los beneficiarios no previstos, aumentando sustancialmente los costos de los programas administrativos. Como resultado, la evidencia disponible sugiere que las TMCs, a pesar de aumentar el nivel educativo promedio, no han producido ganancias de aprendizaje entre el objetivo de estudiantes [4].

Las experiencias regionales evidencian la importancia en las condiciones donde se aplican, pero también apoyan un mejoramiento en el diseño del programa para medir mejor su eficacia. En particular, facilitar las limitaciones de los recursos educativos y ayudar a las familias a negociar restricciones de ahorro que limiten las inversiones educativas a largo plazo es prometedor. Del mismo modo, si bien la evidencia varía sobre si el retorno a los montos de transferencia es decreciente, la evidencia reciente muestra que las pequeñas transferencias que hacen que la educación sea más destacada sin incentivos o condiciones formales explícitas puede ser una innovación asequible.

En el programa de protección social de Vietnam se han invertido recursos importantes para la protección social y la reducción de la pobreza de los presupuestos del Estado y de otros recursos. En 2015, el gasto total en protección social alcanzó alrededor de 307.03 billones de VND (un aumento de 47,2 billones en comparación con 2014), representando el 6,61 por ciento del PIB (un aumento de 0,3 puntos porcentuales en comparación con 2014). Cada año, 320.000 nuevos puestos de trabajo son creados por políticas laborales específicas. Para finales de 2015, casi 70 millones de personas tenían seguro de salud (77% de la población). A finales de 2015 se construyeron más de 1000 instalaciones para suministro de agua, incrementando en 86% la proporción del uso de agua limpia en familias rurales. Estas inversiones se acompañaron por reducciones en la tasa de pobreza: de 14,2% en 2010 a 4,5% en 2015. La tasa de familias pobres en distritos pobres cayó de 32,6% en 2014 a 28% en 2015.

El sistema vietnamita de política de protección social sigue solapado. Actualmente, hay cerca de 233 documentos de política emitidos y ejecutados por el Partido, la Asamblea Nacional, los ministerios y diferentes organismos. Además, la cobertura de los programas de protección social sigue siendo limitada -sólo el 3% del 20% que lo necesita; algunos programas (por ejemplo, el de formación profesional para trabajadores rurales) no son eficaces. [5]

Pero más importantes es el hecho de que los resultados de reducción de la pobreza no son sostenibles, ya que un tercio de las familias que salieron de la pobreza volvieron a caer en la misma. La protección social no es inclusiva: la tasa de pobreza en algunas zonas y grupos desfavorecidos (distritos más pobres, comunas con circunstancias especialmente difíciles y minorías étnicas) sigue siendo alta, entre el 50 y el 70%.

Educación de calidad y creación de trabajo decente

Se necesitan casi 10 billones de dólares para erradicar la pobreza extrema y moderada en el mundo en 2030 si atendemos a la verdadera magnitud de los desafíos de la pobreza. A pesar de que la pobreza ha disminuido en muchos países emergentes y en desarrollo, ha tendido a aumentar en la mayoría de las economías avanzadas, incluso en términos de pobreza laboral. La disparidad entre las ganancias es frágil y desigual. Un trabajo decente es primordial en la lucha para reducir la pobreza.

Por lo tanto, abordar el empleo persistente de mala calidad es crítico en estos esfuerzos. Casi un tercio de los que viven en la pobreza extrema y moderada realmente tienen un trabajo, pero estos son a menudo vulnerables por naturaleza. En los países desarrollados la falta de empleo remunerado entre los hogares pobres es aún más llamativa. Aunque el 80% de los trabajadores pobres están empleados con un salario, se enfrentan a condiciones de empleo más precarias que los no pobres. La mayoría de los trabajadores pobres trabajan en agricultura y en zonas rurales, y son particularmente desfavorecidos en términos de ocupaciones calificadas [6].

En materia educativa, los centros enfocados en habilidades básicas e instrucción directa, han evidenciado que niños en familias pobres han visto mejorados los resultados de aprendizaje de manera eficiente y rentable. Hay pocos datos que sugieran que los resultados de aprendizaje hayan mejorado debido al alto gasto en educación. Pero, "la enseñanza en el nivel correcto", obtenida por las relaciones cercanas que una unidad familiar puede proporcionar, ha sido más eficaz. Por lo tanto, para implementar este modelo es clave una simple evaluación de herramientas para identificar el progreso del estudiante. Enfatizar el desarrollo humano, especialmente la educación de calidad, trae claramente buenos resultados para las familias y sus miembros más vulnerables. En el mundo contemporáneo, una educación de calidad ha demostrado ser fundamental en un mercado laboral cambiante [7].

Sin embargo, la calidad de educación debe tomarse con cautela y ajustarse a cada realidad económica de donde se aplique. Si no hay trabajos que coincidan, demasiada educación puede ser arriesgada. En este sentido, el impacto de las nuevas tecnologías sobre el empleo y el mercado laboral genera altos niveles de inestabilidad e incertidumbre.

Ningún trabajo parece salvarse del progreso técnico y la continua eliminación de tareas y puestos. Se necesitan herramientas para sostener el movimiento de trabajadores entre nuevos y diferentes sectores de la economía. Los trabajadores tienen que ser tecnológicamente aptos para hacer uso de muchos de los puestos de trabajo en el mercado. Así, se necesitan mecanismos de protección social, creación de capacidad y re-empleo. Más que en el siglo pasado, en el actual, la capacidad del Estado y el compromiso de las familias tendrán un papel aún mayor en el éxito de la sociedad. En particular, se requerirá que el Estado desarrollado promueva una educación universal de calidad. Solo así, la inclusión y la igualdad estarán mucho más estrechamente vinculadas a la expansión de las capacidades y la competitividad.

Estrategias impulsadas por la economía

Los países cuyas exportaciones dependen de recursos naturales y bienes primarios han experimentado las mejoras menores. Además, la presencia de una gran economía informal y rural refuerza el débil vínculo entre la explotación de recursos naturales y la reducción de la pobreza. El crecimiento económico de base estrecha también exacerba la desigualdad de ingresos. Sorprende que, aunque los pobres del mundo representen el 30% de la población total, reciban sólo el 2% de sus ingresos. Así, el crecimiento económico por sí solo es insuficiente para acabar con la pobreza. La desigualdad de los altos ingresos atenúa el impacto del crecimiento sobre la pobreza extrema. Para asegurar que el crecimiento contribuya a la erradicación de la pobreza, se requiere un cambio hacia sectores de mayor productividad, así como aumentar la productividad en el sector agrícola y mejorar los vínculos con los mercados. Para que las familias rurales pobres puedan salir de la pobreza, es necesario aumentar la productividad agrícola, mejorar el acceso a las oportunidades de mercado, la diversificación hacia las empresas no agrícolas y la participación en el empleo asalariado.

Otro elemento fundamental para asegurar la creación de empleo decente es fortalecer los derechos de los pobres. Esto requerirá que las normas laborales internacionales lleguen a ellos. El fortalecimiento de las instituciones del mercado laboral, incluidas las administraciones e inspecciones laborales efectivas, la libertad sindical y el diálogo social suman en estos esfuerzos para crear más y mejores empleos. Los países deberían centrarse en el diseño de políticas de empleo y de ingresos para ayudar a ampliar la base productiva. Las políticas del mercado de trabajo contribuyen a la reducción de la pobreza mediante el aumento de los niveles de cualificación, el aumento de la participación en el mercado de trabajo y la facilitación de las transiciones del empleo informal al empleo formal. Además, estas políticas permiten a los empleadores crear puestos de trabajo en nuevos sectores necesarios para aliviar la pobreza y, al mismo tiempo, dotar a los trabajadores de las herramientas necesarias para asumir estos puestos de trabajo. El papel de la protección social en el apoyo al desarrollo de una fuerza laboral productiva y en el alivio de la pobreza entre los más vulnerables es fundamental para prestar atención a las nuevas oportunidades de erradicación de la pobreza, como el rápido cambio tecnológico y la aparición de nuevos patrones de globalización, incluida la extensión de las cadenas mundiales de valor.

Los microcréditos y otras alternativas al crédito también forman parte de las estrategias para erradicar la pobreza. La investigación sugiere dos conclusiones: 1) existe un papel potencial para el crédito para ciertos tipos de microempresarios; y 2) ciertos grupos de población, en particular las mujeres más pobres, pueden necesitar intervenciones diferentes o apoyo adicional para salir de la pobreza.

La evidencia de estudios aleatorios, que evaluaron el impacto del microcrédito en los prestatarios, encontró que la demanda de muchos de los productos de microcrédito era modesta, el acceso al crédito ampliado llevó a algunos empresarios a invertir más en sus negocios y expandió su actividad empresarial. [8]. Sin embargo, la evidencia muestra cada vez más el limitado potencial del microcrédito para desplazar a un gran número de familias pobres de la pobreza. El rápido crecimiento de la industria del microcrédito demuestra tanto la capacidad de las instituciones del mundo para movilizar los recursos necesarios para servir a los pobres, como las oportunidades perdidas cuando esos recursos no están dirigidos a intervenciones probadas. Si bien el microcrédito no justifica una inversión pública tan grande sobre la base de la reducción de la pobreza, todavía tiene una serie de impactos positivos sobre los pobres, incluyendo dar a los padres y miembros de la familia mayor libertad para elegir cómo quieren ganar dinero.

Todavía hay mucho que aprender acerca de cómo optimizar los productos de crédito para producir el mayor impacto mientras se protege a los pobres de los riesgos, y cómo usar los ahorros para fomentar la inversión en actividades generadoras de ingresos. La base evidencial sobre el potencial de otras intervenciones para reducir la pobreza es mucho más fuerte, pero hay más para aprender de inversiones alternativas. Hasta ahora, el enfoque de graduación y las subvenciones en efectivo tienen el mayor historial en mejorar los niveles de vida de los pobres. Pero estos programas son caros y requieren de una inversión mucho mayor que el costo de entrega de créditos. Por eso, actualmente se investigan si las subvenciones en efectivo pueden tener el mismo impacto a largo plazo que los programas de graduación en las familias pobres y más vulnerables; y cómo obtener el costo de los programas de graduación de tal manera que se pueda escalar en gran número hacia quienes se encuentran en pobreza extrema.

Perspectiva familiar entre las estrategias de erradicación de la pobreza

Una perspectiva familiar, en la que ningún integrante de la familia se quede atrás en los esfuerzos realizados para integrar políticas y estrategias para acabar con la pobreza extrema, colabora con las diversas soluciones innovadoras implementadas. A fin de proporcionar exámenes concisos y basados en pruebas de las estrategias de erradicación de la pobreza, debemos destacar las que han funcionado y han sido eficaces. Una perspectiva familiar es útil mientras se monitorea el desarrollo en la erradicación de la pobreza, dado el carácter multidimensional del problema y las soluciones proyectadas. Las familias ofrecen mejores condiciones en las que las personas que viven en la pobreza son capaces de participar plenamente en el crecimiento proyectado porque son los primeros proveedores y fomentan la escolarización, la atención de la salud, las oportunidades de empleo decente y los recursos financieros. También actúan como escudos evitando los daños de las grandes crisis, como las crisis financieras, políticas y climáticas.

Para que los Objetivos de Desarrollo Sostenible puedan lograrse, es fundamental reconocer el impacto político y social de las ganancias obtenidas hasta ahora. Los resultados percibidos por la gente jugarán un papel crucial en el futuro, cuando se deben tomar más medidas. ¿Qué mejor que los miembros de la familia para fomentar, comunicar y entregar buenos resultados al principio de la agenda? Los hogares desempeñan un papel importante al planificar las transiciones políticas, crear coaliciones de apoyo, hacer que los propios pobres y sus organizaciones representativas participen, involucrar a las ONG locales en los procesos de políticas públicas, fortalecer la recolección y análisis de datos nacionales, convertir a los pobres en agentes privados de creación de riqueza para reducir la desigualdad y hacer que el crecimiento sea inclusivo. Las familias en todo el mundo tienen un papel importante para sacar a la gente de las trampas de la pobreza, especialmente invirtiendo en educación, salud, competencias y creación de empleo.

[1] E/CN.5/2016/L.4

[2] Cattaert, G. 'The impact of social protection floors on reducing poverty-ILO'. Available at: <http://www.un.org/esa/socdev/egms/docs/2016/Poverty-SDGs/Cattaert-paper.pdf>

[3] Medgyesi, M. 'Conditional cash transfers in high-income countries and their impact on human capital accumulation'. Available at: <http://www.un.org/esa/socdev/egms/docs/2016/Poverty-SDGs/Tarki-paper.pdf>

[4] Saavedra, J. 'The effects of conditional cash transfer programs on poverty reduction, human capital accumulation and wellbeing'. Available at: <http://www.un.org/esa/socdev/egms/docs/2016/Poverty-SDGs/JuanSaavedra-paper.pdf>

[5] Vinh, D. 'Social Protection in Vietnam: successes and obstacles to progressively'. Available at: <http://www.un.org/esa/socdev/egms/docs/2016/Poverty-SDGs/DaoVinh-paper.pdf>

[6] Pinheiro, V. 'World Employment Social Outlook'. Available at: <http://www.ilo.org/global/research/global-reports/weso/2016/lang--en/index.htm>

[7] Yu, M. 'Industrial Structural Upgrading and Poverty Reduction in China'. Available at: <http://www.un.org/esa/socdev/egms/docs/2016/Poverty-SDGs/MiaojieYupaper.pdf>

[8] Goldberg, N. 'Poverty eradication through self-employment and livelihoods development: the role of microcredit, variations on traditional microcredit, and alternatives to microcredit'. Available at: <http://www.un.org/esa/socdev/egms/docs/2016/Poverty-SDGs/Goldberg-paper.pdf>