



## Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general  
18 de septiembre de 2014  
Español  
Original: inglés

**Junta de Comercio y Desarrollo**  
**Comisión de Comercio y Desarrollo**  
**Reunión de expertos sobre los programas**  
**de inclusión social y su repercusión en el desarrollo**  
**y el crecimiento sostenibles e incluyentes**  
Ginebra, 27 y 28 de noviembre de 2014  
Tema 3 del programa provisional  
**Programas de inclusión social y su repercusión en el**  
**desarrollo y el crecimiento sostenibles e incluyentes**

### **Programas de inclusión social y crecimiento incluyentes en los países en desarrollo**

#### **Nota de la secretaría de la UNCTAD**

##### *Resumen*

Los países en desarrollo han logrado avances significativos en los resultados del crecimiento económico durante las últimas dos décadas, con un promedio de crecimiento real del producto interno bruto (PIB) del 6,1% en el período 2000-2010. Si bien este crecimiento ha dado lugar a reducciones sustanciales de las tasas de pobreza, existe la preocupación de que no haya sido incluyente, en particular en África y los países menos adelantados (PMA), en el sentido de que el crecimiento ha sido paralelo a un aumento del número absoluto de personas pobres, y a un incremento de las desigualdades. Tampoco ha creado empleos suficientes para absorber a las nuevas personas que se incorporaron a la fuerza de trabajo.

En este contexto, la presente nota examina las razones por las que el reciente crecimiento registrado en los países en desarrollo no ha sido incluyente, y analiza lo que resulta necesario para avanzar hacia vías de crecimiento y desarrollo más incluyentes. En la nota se sostiene que el crecimiento es una condición necesaria —pero no suficiente— para la reducción de la pobreza, y que la promoción del crecimiento y el desarrollo incluyentes en los países en desarrollo requiere el desarrollo de capacidades productivas y la transformación estructural, la creación de empleos dignos y la adopción de políticas de inclusión social que den a los grupos vulnerables la oportunidad de participar en el crecimiento económico y de beneficiarse del mismo. En este contexto, en la nota se destacan y examinan algunos programas de inclusión social que se han puesto en práctica en ciertos países en desarrollo, y se extraen lecciones de estos programas para otros países en desarrollo.



## Introducción

1. El logro de un crecimiento y un desarrollo incluyentes constituye, sin duda, un reto fundamental al que hacen frente los países en desarrollo en la actualidad. Durante las últimas décadas, el crecimiento económico de los países en desarrollo en su conjunto ha mejorado notablemente, con un aumento del crecimiento real del PIB que pasó del 4,7% en 1991-2002 al 7% en 2003-2007, y al 5,3% en el período posterior a la crisis, 2008-2012 (cuadro 1). En comparación con la década de 1990, el crecimiento reciente ha dado lugar a importantes reducciones de las tasas de pobreza en los países en desarrollo. La proporción de personas que viven con menos de 1,25 dólares al día, es decir, la pobreza extrema, se redujo del 47% en 1990 al 27% en 2005 y al 22% en 2010 (Naciones Unidas, 2013)<sup>1</sup>. A pesar de esta evolución positiva, en muchos países, particularmente en África y en los PMA, el crecimiento reciente también se ha asociado a un aumento del número absoluto de personas pobres. Por ejemplo, en el África Subsahariana el número de pobres aumentó de 289,7 millones en 1990 a 413,8 millones en 2010. También se ha producido un aumento de la desigualdad en numerosos países. Estos acontecimientos han suscitado preocupaciones en el sentido de que el reciente crecimiento experimentado por los países en desarrollo no ha sido incluyente y que aún queda mucho por hacer para conseguir que el crecimiento tenga una base más amplia y afecte a las vidas de los grupos vulnerables de manera positiva.

2. Si bien el crecimiento es un requisito previo para el desarrollo y la prosperidad incluyentes, no reduce automáticamente la pobreza o la vulnerabilidad; tampoco garantiza que sus beneficios se distribuyan de manera justa. Algunos estudios han demostrado que el crecimiento es una condición necesaria, pero no suficiente, para la reducción de la pobreza y que los niveles de desigualdad desempeñan un papel importante para determinar el efecto último del crecimiento sobre la pobreza. En este contexto, lograr un crecimiento y un desarrollo incluyentes requeriría, entre otras cosas, políticas destinadas a reducir la desigualdad en materia de ingresos y bienes; el fomento del diálogo social, especialmente entre los trabajadores y los empleadores; la promoción de la justicia social y la reducción de las vulnerabilidades. La vulnerabilidad de los grupos de población ha sido un factor importante que ha impedido el desarrollo incluyente; por lo tanto, los esfuerzos destinados a lograr una vía y un proceso de desarrollo más incluyentes deberían centrarse en abordar este tema. La pobreza es una fuente importante de vulnerabilidad porque los pobres tienen menos protección y recursos para hacer frente a los peligros o las perturbaciones. Ahora bien, las personas vulnerables no solo incluyen a los pobres, sino también, entre otros, a los ancianos, los enfermos, los desempleados, las mujeres y los miembros de minorías. En este sentido, las políticas destinadas a mejorar la inclusión social se deben basar en una visión integral de la vulnerabilidad, a fin de asegurar que todos los grupos de población se beneficien del proceso de desarrollo.

3. En el presente documento se examina por qué el reciente crecimiento en los países en desarrollo no ha sido incluyente, y se sostiene que la promoción del crecimiento y el desarrollo incluyentes requiere el desarrollo de capacidades productivas y la transformación estructural, la creación de empleos dignos y la adopción de políticas de inclusión social que den a los grupos vulnerables la oportunidad de participar en el crecimiento económico y de beneficiarse del mismo. También se identifican y se examinan determinados programas de

---

<sup>1</sup> Aunque la disminución de las tasas de pobreza se ha observado en todas las regiones de países en desarrollo, existen importantes disparidades regionales. Entre 1990 y 2010, por ejemplo, las tasas de pobreza disminuyeron del 45% al 14% en el Asia Sudoriental, del 12% al 6% en América Latina y el Caribe, y del 56% al 48% en el África Subsahariana (cuadro 2).

inclusión social que se han puesto en práctica en algunos países en desarrollo y se extraen lecciones de estos programas que pueden servir para otros países en desarrollo. Además, se examinan los nuevos temas y problemas relacionados con la aplicación de los programas de inclusión social y se ofrecen sugerencias sobre la forma en que los países en desarrollo pueden pasar a vías de crecimiento y desarrollo más incluyentes.

Cuadro 1

**Crecimiento de la producción**

(Porcentaje medio anual)

	1991-2002	2003-2007	2008-2012
Mundo	2,9	3,7	1,7
Economías desarrolladas	2,6	2,6	0,3
Economías en desarrollo	4,7	7,0	5,3
África	2,9	5,8	3,6
Asia Oriental, Sudoriental y Meridional	6,5	8,3	6,8
Asia Occidental	3,7	6,9	4,0
América Latina y el Caribe	2,9	4,8	3,0
Oceanía	2,2	3,1	3,4

Fuente: UNCTAD, 2013a.

Cuadro 2

**Extrema pobreza**

(Porcentaje de personas que viven con menos de 1,25 dólares al día)

	1990	2005	2010
Regiones en desarrollo	47	27	22
Regiones en desarrollo (con exclusión de China)	41	31	26
África Subsahariana	56	52	48
Asia Meridional	51	38	30
Asia Sudoriental	45	19	14
Asia Oriental (únicamente China)	60	16	12
América Latina y el Caribe	12	9	6
Asia Occidental	5,1	4,6	4
África Septentrional	5	3	1

Fuente: Naciones Unidas, 2013.

## I. ¿Por qué el crecimiento reciente no ha sido incluyente?

4. Hay dos razones principales por las que el reciente crecimiento registrado en los países en desarrollo no ha sido incluyente. En primer lugar, el modelo y los procesos de crecimiento seguidos por la mayoría de los países en desarrollo durante las últimas décadas no generaron suficientes empleos de calidad; en segundo lugar, la mayoría de los países no tienen mecanismos de protección social o, si los tienen, esos mecanismos son insuficientes.

Esto dificulta que los grupos vulnerables participen en el proceso de crecimiento y que los beneficios del crecimiento se distribuyan mejor<sup>2</sup>.

#### *Crecimiento sin empleo*

5. Aunque los países en desarrollo han gozado de altas tasas de crecimiento durante la última década, no han podido crear puestos de trabajo suficientes para absorber el rápido crecimiento de nuevas personas que se incorporaban al mercado de trabajo. Una de las razones por las que el crecimiento no creó empleo suficiente, en particular en África y en los PMA, es que dicho crecimiento no ha tenido un efecto transformador. Numerosos países en desarrollo de África y PMA no han pasado por el proceso "normal" de transformación estructural que se caracteriza por un cambio de actividades de baja a alta productividad en los distintos sectores y entre ellos, y por un aumento de la proporción de los servicios manufactureros y modernos en el PIB a medida que los ingresos aumentan. La transformación estructural observada en África y en los PMA se ha caracterizado por una ampliación del sector de los servicios, sin un importante desarrollo del sector manufacturero; en el crecimiento de ese sector han predominado las actividades de baja productividad, que a menudo han tenido lugar en el sector informal. Dado que el potencial de creación de empleo es muy alto en el sector manufacturero y que un gran porcentaje de la fuerza de trabajo en África y los PMA está en el sector agrícola, el creciente predominio del sector de los servicios ha tenido un efecto negativo sobre el empleo. Otra de las razones por las que el reciente crecimiento no ha dado lugar a una importante creación de empleo, en el caso de los países ricos en minerales y en petróleo, ha sido el papel dominante de las industrias extractivas en el proceso de producción de esas economías. Como esas industrias son intensivas en capital y no en mano de obra, y operan en un enclave que tiene vínculos muy limitados con la economía local, su potencial de creación de empleo es limitado.

6. El crecimiento reciente no ha tenido lugar de forma paralela con el desarrollo de las capacidades productivas, y esta es otra razón por la que no ha dado lugar a una creación de empleo suficiente<sup>3</sup>. En muchos países en desarrollo de África y PMA, las capacidades productivas siguen siendo insuficientes debido a las bajas tasas de inversión, al lento progreso tecnológico y a la falta de diversificación y transformación económicas. Los bajos niveles de capital financiero, los atascos de las infraestructuras y la insuficiencia del capital humano también han limitado la capacidad empresarial y el desarrollo de los vínculos productivos necesarios para fortalecer las capacidades productivas y sentar las bases para un crecimiento sostenido del empleo. La baja tasa de inversión observada en muchos países en desarrollo representa un obstáculo fundamental para el crecimiento del empleo y la producción. Las inversiones pueden desbloquear el crecimiento, directa e indirectamente, por medio de la aportación de una mejor infraestructura (transporte, energía, agua y otros factores), lo que mejora la productividad de las empresas, creando así un incentivo para que los empresarios inviertan y empleen a un número mayor de personas. Algunos estudios recientes sugieren que la inversión es un motor clave del crecimiento y el desarrollo a largo plazo y que se necesita una tasa media de inversión mínima del 25% para que los países en desarrollo pobres puedan crear empleo y conseguir importantes reducciones de la pobreza

<sup>2</sup> El desempleo es también un reto importante a nivel mundial. Muchos países desarrollados sufrieron enormes pérdidas de empleo durante la crisis financiera y siguen haciendo frente a altas tasas de desempleo. Sin embargo, tienen más mecanismos, esto es, programas de protección social, para mitigar los efectos negativos de la crisis y evitar que las personas caigan en la pobreza. La Oficina Internacional del Trabajo (OIT) estima que el crecimiento del empleo mundial en 2013 (1,4%) es persistentemente más lento que en los años anteriores a la crisis (1,7%) (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES), 2014).

<sup>3</sup> La UNCTAD define las capacidades productivas como los recursos productivos, la capacidad empresarial y los vínculos productivos que, en conjunto, determinan la capacidad de un país para producir bienes y servicios y para hacer posible su crecimiento y desarrollo.

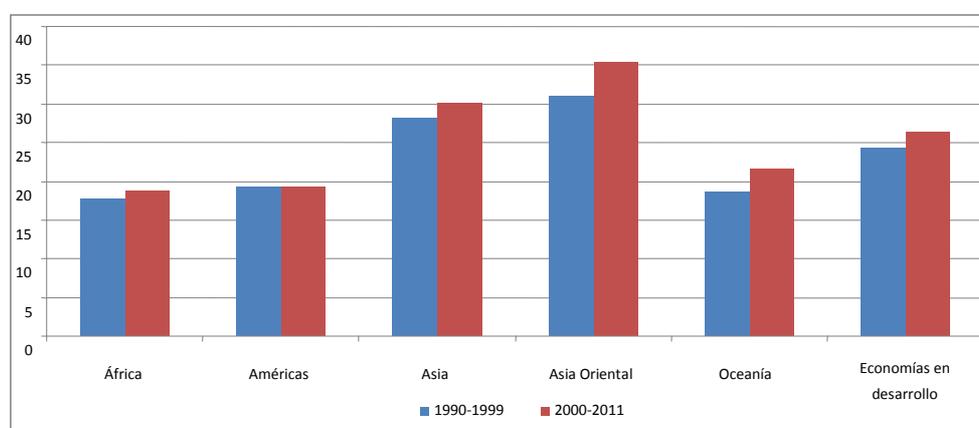
(UNCTAD, 2014). En la actualidad, las tasas de inversión en varios grupos de países en desarrollo están muy por debajo del umbral del 25% (véase el gráfico).

7. En África, las tasas medias de inversión son bajas, lo que refleja una fuerte dependencia de una estrategia de crecimiento basada en el consumo. En UNCTAD (2014) se sostiene que una estrategia de crecimiento basada en el consumo a menudo genera una excesiva dependencia de bienes de consumo importados, lo que afecta al desarrollo y la supervivencia de las industrias locales, a la creación de capacidades productivas y a la generación de empleo. Por otra parte, una estrategia de este tipo con el tiempo da lugar a una crisis de la balanza de pagos, que suele tener fuertes efectos negativos sobre el crecimiento y el empleo. En este sentido, los países en desarrollo deben tener una estrategia de crecimiento que equilibre las contribuciones relativas del consumo y de la inversión en el proceso de crecimiento.

Gráfico

### Las tasas de inversión en todos los grupos de países en desarrollo

(Porcentaje del producto interno bruto)



Fuente: UNCTAD.

8. El problema del empleo asociado al proceso de crecimiento en los países en desarrollo no se refiere únicamente a la cantidad de puestos de trabajo, sino también a la calidad de los puestos existentes, así como a los nuevos empleos creados. En DAES (2013) se demuestra que, en los países en desarrollo, la proporción de trabajadores pobres sigue siendo elevada y que la mayoría de ellos suelen estar empleados en puestos de trabajo vulnerables, en sectores informales aún en expansión. Por otra parte, en los países en desarrollo, más de la mitad de los trabajadores que se desempeñan en el sector informal trabajan en condiciones muy pobres y difíciles. Además, uno de cada tres trabajadores vive en situación de pobreza, lo cual no resulta sorprendente, dada la predominancia de bajos salarios en los países en desarrollo, la falta de una protección social básica, el descuido de las medidas básicas de seguridad y de salud en el lugar de trabajo y la ausencia de mecanismos dignos de crédito para promover el diálogo social entre los empleadores y los trabajadores. Estos hechos ponen de relieve la necesidad de que los encargados de la formulación de políticas presten más atención, no solo al aumento del número de puestos de trabajo, sino a la calidad de los puestos de trabajo creados.

#### *Protección social débil e inadecuada*

9. El segundo factor que explica por qué el crecimiento no ha sido incluyente se refiere a la falta de mecanismos suficientes y eficaces para distribuir los beneficios del crecimiento. En verdad, el crecimiento y la exclusión social a menudo coexisten, y el

crecimiento a menudo ha agravado las desigualdades existentes, poniendo en peligro la cohesión social y la estabilidad política (Martins y McKinley, 2011). Para redistribuir los beneficios del crecimiento, disminuir las desigualdades y la pobreza y asegurar que los grupos de población vulnerables puedan tomar parte activa en el proceso de crecimiento, es menester que los gobiernos apliquen programas bien diseñados, como los sistemas de protección social (recuadro 1). Los programas de protección social pueden desempeñar un papel fundamental en la reducción de la exposición de las personas a los riesgos. Mejoran la capacidad de las personas para protegerse a sí mismas contra la pérdida de ingresos y otros hechos que pueden empujar a la gente hacia la pobreza. Son particularmente útiles para mejorar la participación de los grupos vulnerables, como las mujeres, en el proceso de crecimiento. A pesar de esta posible función de los programas de protección social, en los países en desarrollo muchas personas carecen o tienen un acceso deficiente a los sistemas y servicios de transferencia social. El Equipo de tareas del sistema de las Naciones Unidas sobre la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015 (2012) estima que el 80% de la población mundial no tiene acceso a una protección social integral, que permitiría a las personas hacer frente a los riesgos de la vida. En este contexto, el hacer frente a este reto debería figurar en la agenda de prioridades de los gobiernos de los países en desarrollo, si desean crear sociedades incluyentes y sostenibles a largo plazo.

#### Recuadro 1

##### ¿Qué son los programas de protección social?

Los programas de protección social son políticas e instrumentos que abordan diferentes tipos de vulnerabilidad experimentada por los grupos de población en la sociedad. Su objetivo consiste en proteger a las personas contra múltiples riesgos y perturbaciones y en romper el círculo vicioso de la vulnerabilidad y la pobreza. Se centran en varias causas de la pobreza y la exclusión social y también pueden desbloquear la capacidad productiva de las personas capaces de trabajar. Hay un debate en curso acerca de los límites de las políticas de protección social (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2010). En general, la protección social tiene tres componentes principales:

- Seguridad social: protección contra el riesgo y la adversidad durante toda la vida (por ejemplo, pérdida de ingresos, mala salud o vejez), diseñada sobre todo para evitar que los trabajadores del sector formal y quienes no son pobres caigan en la pobreza; regímenes contributivos o no contributivos;
- Asistencia social: transferencias sociales en efectivo o en especie para apoyar y habilitar a los pobres; en general son regímenes no contributivos;
- Actividades de inclusión y políticas del mercado de trabajo: están diseñadas para mejorar la capacidad de los grupos marginales para acceder a los servicios y programas sociales y para incorporarse a los mercados de trabajo.

Como resultado de la crisis económica y financiera mundial de 2008-2009, se ha producido un cambio desde un planteamiento basado en las necesidades a otro basado en los derechos a la protección social. También hay un renovado interés por los programas de protección social, tanto en el plano nacional como en el internacional. Por ejemplo, en 2009, la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación puso en marcha la Iniciativa sobre un nivel mínimo de protección social, que la Asamblea General aprobó en 2010. El nivel mínimo de protección social es un sistema integral y plural de protección social, que tiene vínculos entre sus componentes; sin embargo, no se trata de una alternativa a las instituciones de seguridad social cuando estas existen. En 2012, los 185 Estados miembros de la Organización Internacional del Trabajo adoptaron por unanimidad la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012,

que ofrece orientación para la creación de sistemas de seguridad social integrales, que deberían comprender por lo menos cuatro garantías básicas: el acceso a la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad; la seguridad básica del ingreso para los niños; la seguridad básica del ingreso para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad y discapacidad, y la seguridad básica del ingreso para las personas de edad. Además, en el Consenso de Desarrollo de Seúl para el Crecimiento Compartido, del Grupo de los 20 (2010) insistió especialmente en los mecanismos de protección social que apoyan un crecimiento flexible e incluyente. En el documento final de la Conferencia Río+20 (A/CONF.216/L.1), titulado "El futuro que queremos", aprobado en 2012, también se reconoció la importancia de la protección social en el fomento del crecimiento y el desarrollo incluyentes.

## II. Los programas de inclusión social y sus repercusiones: experiencias nacionales

10. Desde el comienzo del nuevo milenio, se ha renovado el interés en la elaboración y aplicación de programas de inclusión social en los países en desarrollo; esto ha recibido más impulso recientemente debido a los efectos de la crisis económica y financiera mundial de 2008. En esta sección se ofrece una breve reseña de cinco programas de inclusión social en algunos programas en desarrollo, con el objeto de poner de relieve las lecciones que pueden servir para otros países en desarrollo. Estos son el programa Bolsa Familia en el Brasil; el programa Girinka en Rwanda; un proyecto destinado a disminuir la pobreza rural mediante la diversificación del cultivo de la adormidera en la República Democrática Popular Lao; el programa de autoayuda Group-Bank Linkage en la India, y el programa de redes de seguridad productivas en Etiopía. Los ejemplos seleccionados abarcan programas llevados a cabo en diferentes continentes, así como en grandes y pequeños países en desarrollo.

### *Programa Bolsa Familia (Brasil)*

11. En 2003, el Brasil puso en marcha un plan de subvenciones a las familias denominado Bolsa Familia. Se trata de un programa de transferencias condicionadas de efectivo destinado a transferir ingresos a las familias pobres a fin de reducir la pobreza y aumentar su acceso a la salud, la educación y otros servicios sociales. Es uno de los mayores programas de protección social en todo el mundo y ha beneficiado a unos 50 millones de personas pobres. Además, se estima que ha contribuido a una disminución del índice de recuento de la pobreza en un 12% a 18%, aunque los efectos sobre la pobreza han sido más notables en las zonas rurales que en las urbanas (Higgins, 2012). El programa también ha reducido en un 30% el riesgo de desnutrición crónica en los niños menores de 5 años, y tuvo efectos notables en la desigualdad en el Brasil entre 2001 y 2008, ya que el índice de Gini sobre la desigualdad se redujo cerca de 0,7 puntos porcentuales cada año, en promedio, durante este período (PNUD, 2011).

12. Hay varias características interesantes de este programa que podrían ser utilizados por otros países en desarrollo. En primer lugar, el programa trata de reducir la pobreza de manera sostenible, incentivando a los beneficiarios a invertir en el capital humano de sus hijos, mejorando así su capacidad para encontrar empleo y para salir de la pobreza. En segundo lugar, la madre de los niños, en lugar del cabeza de familia, es la receptora de los beneficios. Esto promueve el empoderamiento de las mujeres y asegura que los beneficios lleguen a los grupos destinatarios vulnerables, como los niños. En tercer lugar, aunque los beneficios están sujetos a condiciones, las consecuencias del incumplimiento son graduales,

en el sentido de que los beneficiarios reciben una advertencia la primera vez que no cumplen los requisitos, seguida de la suspensión del beneficio y, por último, de su cancelación. En cuarto lugar, el costo financiero del programa es bajo. Por ejemplo, en 2010, el gasto fue de 7.700 millones de dólares, o sea un importe aproximado al 0,4% del PIB.

*Programa Girinka (Rwanda)*

13. En 2006, el Gobierno de Rwanda puso en marcha el programa "Una vaca para cada familia pobre", también conocido como el programa Girinka. Se inició como respuesta a la alarmante tasa de malnutrición infantil y como una manera de acelerar la reducción de la pobreza e integrar la ganadería y la agricultura. El programa se basa en la premisa de que el suministro de una vaca lechera a las familias pobres ayuda a mejorar sus medios de vida por medio de una dieta más nutritiva y equilibrada (que incluya la leche), un aumento de la producción agrícola como consecuencia de una mejor fertilidad del suelo y mayores ingresos a través de la comercialización de los productos lácteos. La financiación de este programa es proporcionada por el Gobierno de Rwanda, organizaciones no gubernamentales y ciudadanos particulares.

14. La condición para tener derecho al programa consiste en ser un agricultor pobre (que no pueda comprar una vaca), pero no tan pobre que carezca de tierras, ya que los beneficiarios deben ser capaces de producir forraje para sus vacas. El agricultor seleccionado recibe una vaca en estado de gestación y se le imparte capacitación con respecto al tratamiento del ganado. La primera ternera nacida se debe entregar a otro beneficiario de la comunidad que reúna los requisitos, quien a su vez deberá desprenderse de la primera ternera nacida. Si el animal nacido es macho, el beneficiario puede venderlo y utilizar los fondos para comprar una ternera con fines reproductivos. En general, el sistema tiene un poderoso efecto multiplicador. La capacitación pertinente es coordinada por el Consejo Agrícola de Rwanda. Incluye talleres sobre la alimentación y la limpieza de los terneros. Se proporcionan a los beneficiarios suministros que los ayudan a cuidar su vaca. El objetivo consiste en dotar a las familias pobres de las aptitudes de crianza de animales necesarias para cuidar de los animales, con el apoyo de los funcionarios del distrito y del sector de veterinaria.

15. En octubre de 2013, más de 180.000 familias habían recibido una vaca, y se habían producido nacimientos de 35.000 terneras. Actualmente se estima que el programa ha llegado a más del 4% de las familias del país. El programa prevé tener un total de 350.000 beneficiarios para 2017. El programa Girinka ha aportado importantes cambios en la vida de los habitantes pobres de Rwanda, especialmente porque aumentó la producción agrícola, y en particular la producción de productos lácteos. Entre 2009 y 2011, la producción nacional de leche aumentó un 11%, y la producción de carne un 10%. La mayoría de los beneficiarios han podido producir leche suficiente para el mercado local y disfrutar de un ingreso adicional.

*La reducción de la pobreza rural mediante la diversificación de los cultivos de amapola (República Democrática Popular Lao)*

16. En la República Democrática Popular Lao, casi una cuarta parte de la población vive por debajo del umbral de pobreza y gana menos de 1 dólar al día. En las provincias septentrionales del país, los esfuerzos encaminados a reducir la pobreza en las zonas rurales se han visto obstaculizados por la prolongada dependencia de los agricultores con respecto al cultivo de la amapola. Para hacer frente a este problema socioeconómico, incluida la cuestión social conexas de la adicción al opio, el Gobierno aprobó un plan nacional para fomentar alternativas al cultivo de la amapola, objetivo que casi se ha logrado. En 2007, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), la Oficina de

las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) y el Gobierno pusieron en marcha un proyecto destinado a poner fin al problema de la elevada dependencia económica respecto del cultivo de la adormidera en tres distritos de la provincia de Oudomxay, donde este tipo de concentración económica se consideraba como un factor de pobreza duradera. El objetivo principal del proyecto era la diversificación de los cultivos, con un enfoque centrado en la adición de valor. La ONUDI prestó asistencia técnica para desarrollar nuevas capacidades productivas a nivel de aldea, distrito y provincia, mientras que la ONUDD adoptó medidas para ayudar a mejorar las condiciones de vida en un ambiente libre de drogas en el que se consideraban posibles alternativas legales a la industria del opio. La ejecución del proyecto se llevó a cabo entre marzo de 2007 y junio de 2011, con un presupuesto de 1,3 millones de dólares, al que el Japón contribuyó por conducto del Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana.

17. Unas 36.000 personas, en 22 aldeas, se beneficiaron de la asistencia prestada. Bajo los auspicios de la ONUDI, más de 30 grupos de productividad de aldeas se crearon en 16 aldeas, a los que se proporcionaron herramientas y equipo de elaboración. Más de 1.000 personas recibieron capacitación en aptitudes básicas de elaboración agrícola para producir aceite de sésamo, papel hecho a mano, escobas, bolsas tejidas con fibras naturales y otros productos comerciables. Al mismo tiempo, los adictos a las drogas fueron tratados y rehabilitados dentro de las comunidades, lo que también fue un importante resultado del programa con respecto a la reducción de la pobreza. Los beneficiarios del proyecto han compartido sus conocimientos recién adquiridos con familiares y amigos, con lo que casi se duplicó el número de beneficiarios. Se estableció un centro de productividad y comercialización en la ciudad de Oudomxay y se ha proporcionado a los agricultores locales una interconexión muy necesaria entre las aldeas remotas y los mercados pertinentes, incluida la ciudad capital, principalmente a través de ferias tales como el Festival de Artesanías Lao.

*Programa de autoayuda Group-Bank Linkage (India)*

18. Tras el movimiento denominado Grupo de Autoayuda que se inició en Bangladesh con el liderazgo del premio Nobel Mohamed Yunus, el Banco Nacional de Agricultura y Desarrollo Rural de la India introdujo en 1992 el programa de autoayuda Group-Bank Linkage con carácter experimental, antes de una fase de aplicación en todo el país en 1996 (Narang, 2012). El objetivo del Banco era proporcionar microfinanciación a los campesinos pobres, aprovechando las sinergias entre la solidez del sistema bancario formal y la flexibilidad del modelo informal del Grupo de Autoayuda. El resultado consistió en la prestación de servicios financieros adecuados a microempresarios rurales muy pobres.

19. Un grupo de autoayuda es un grupo pequeño y económicamente homogéneo de 15 o 20 pobres rurales, que inicialmente ponen en común sus ahorros para crear un servicio de acceso al crédito. Los miembros ahorran periódicamente pequeñas cantidades, generalmente entre 0,25 y 1 dólar por mes. Los ahorros colectivos se prestan a los miembros, y las decisiones sobre la aprobación de préstamos son adoptadas por el grupo. Se abre una cuenta en un banco del sector formal, en el que se depositan los ahorros. Después de seis meses de recolección de ahorros, el banco examina el desempeño del grupo y les concede préstamos que guardan relación con esos ahorros. El motivo consiste en combinar el acceso a servicios financieros de bajo costo con un proceso de autogestión y desarrollo. Los grupos de autoayuda han sido una plataforma para que las mujeres pobres pudieran debatir y resolver sus problemas. Se enseña a los miembros a gestionar la escasez de flujo de efectivo y a no relacionarse con prestamistas de dinero. Un grupo ayuda a sus miembros a invertir en la creación de activos, diversificar sus ocupaciones y mejorar su capacidad para asumir riesgos. El programa de autoayuda Group-Bank Linkage ha demostrado ser una fuente apreciable de beneficios para las sucursales bancarias rurales y semiurbanas, con tasas de recuperación de fondos superior al 90%.

20. El Banco Nacional de Agricultura y Desarrollo Rural ha hecho considerables esfuerzos para llegar a los más pobres entre los pobres rurales. Más del 90% de los grupos de beneficiarios son grupos de mujeres, las cuatro quintas partes de las cuales están en zonas rurales marginadas. La mayoría de estas mujeres pertenecen a las castas más bajas y a otros grupos desfavorecidos. De acuerdo con un informe del Banco sobre el estado de la microfinanciación en la India, había 6.953.000 grupos de autoayuda vinculados a un banco al 31 de marzo de 2010, y 4.851.000 de estos grupos tenían préstamos pendientes. El número estimado de hogares que participaban en este modelo de microfinanciación es de aproximadamente 97 millones. El estado de Andhra Pradesh, del sur de la India, está en vías de lograr una inclusión financiera casi universal, como resultado de la actividad de grupos de autoayuda. Otros estados meridionales también están avanzando rápidamente en esa dirección. El programa de autoayuda Group-Bank Linkage no solo ha sido un instrumento para aliviar la pobreza, sino también una vía para ofrecer a las mujeres de la India la posibilidad de librarse gradualmente de la explotación y el aislamiento.

*Programa de redes de seguridad productivas (Etiopía)*

21. Hasta 2005, la principal respuesta a la pobreza y el hambre en Etiopía eran los llamamientos de emergencia anuales. El Gobierno de Etiopía introdujo el programa de redes de seguridad productivas con el fin de sustituir el sistema de llamamientos de emergencia *ad hoc* por una red de seguridad productiva y orientada al desarrollo, a fin de hacer frente al hambre crónica y estacional. El proyecto se proponía movilizar recursos previsibles y plurianuales; reemplazar los alimentos por subvenciones como el principal medio de apoyo, y hacer que los recursos movilizados estuvieran disponibles para el capital básico, la asistencia técnica y los gastos administrativos.

22. El primer paso del programa consistió en iniciar obras públicas con mano de obra intensiva para hacer posible que grandes grupos de personas ganaran dinero y aliviaran su inseguridad alimentaria. A continuación, se identificó a las familias en situación de riesgo y se les concedieron subvenciones. Las obras públicas consistían principalmente en la construcción de carreteras y sistemas de abastecimiento de agua. Se estableció un sistema flexible para el pago de salarios, a fin de garantizar que los hogares que no tenían seguridad alimentaria nunca carecieran de medios en los períodos de mayor necesidad. El programa fue eficaz para seleccionar a los beneficiarios y lograr la eficiencia de los costos administrativos, ya que utilizaba sistemas gubernamentales existentes y, por tanto, se beneficiaba de las economías de escala. Más de 7,6 millones de habitantes rurales —que a menudo padecían inseguridad alimentaria crónica— recibieron los beneficios, que supusieron casi 200 millones de días de trabajo pagados. Como los beneficiarios utilizaban las transferencias de efectivo para invertir en insumos agrícolas y en ganado, las bases de activos individuales aumentaron, a pesar de la irregular frecuencia de las transferencias en general. Otros proyectos comunitarios también abordaron algunas de las causas profundas de la inseguridad alimentaria por medio de la rehabilitación de tierras severamente degradadas y la creación de activos productivos de la comunidad, como los cultivos en terrazas, los caminos de acceso y los sistemas de riego en pequeña escala. Como resultado de ello, la productividad agrícola ha aumentado y la seguridad alimentaria de los hogares participantes ha mejorado.

### III. Ejecución de programas de inclusión social eficaces: lecciones y desafíos

#### *Financiación y sostenibilidad*

23. La disponibilidad de recursos financieros suficientes es fundamental para la ejecución eficaz de los programas de inclusión social. Este hecho a menudo se ha utilizado para argumentar en contra de la utilización de programas de inclusión social en los países en desarrollo porque esos programas no se podrían sostener. Sin embargo, existen crecientes pruebas de que esos programas son asequibles en los países en desarrollo si están bien diseñados y ejecutados. Por ejemplo, el presupuesto de uno de los programas más amplios y conocidos —el programa de transferencias en efectivo condicionadas denominado Bolsa Familia, en el Brasil— representó solo el 0,4% del PIB en 2009 y benefició a aproximadamente 13 millones de familias. En Sudáfrica, el programa de subsidios por hijos beneficia a aproximadamente el 90% de las familias pobres con hijos que reúnen las condiciones (7,5 millones de niños) y tiene un costo de aproximadamente el 1% del PIB. Si bien el costo de los sistemas de protección social puede ser importante y es menester movilizar recursos, los encargados de la adopción de políticas también deben tener en cuenta que existe un costo de oportunidad si estos programas no se aplican. Por ejemplo, las Comunidades Europeas (2010) sostienen que el costo de una protección mínima bien diseñada es pequeño si se compara con el costo de no brindar protección social, en términos de pobreza y vulnerabilidad, desintegración social, bajo rendimiento escolar, pérdida de bienes y efectos relacionados con la capacidad productiva. Por otra parte, los umbrales de protección social eficaces se pueden pagar a sí mismos a largo plazo mediante la mejora de la productividad de la fuerza de trabajo, la capacidad de resistencia de la sociedad y los ingresos fiscales a menudo no percibidos debido a una recaudación ineficaz (OIT, 2011).

24. Se necesita espacio fiscal para asegurar la financiación previsible, sostenible y a largo plazo de los planes de inclusión social en los países en desarrollo. El espacio fiscal se puede incrementar mediante la mejora de la recaudación de ingresos y de ahorros, una mejor asignación de los gastos y el aumento de la eficiencia del gasto. Para mejorar la recaudación de ingresos, es fundamental la movilización de los recursos internos. Esto requiere, por ejemplo, ampliar la base tributaria, mejorar la administración tributaria y aduanera para combatir la evasión fiscal y fortalecer el sistema financiero. En algunos países en desarrollo, se han aplicado varios planteamientos interesantes para reasignar los gastos. En Mozambique, por ejemplo, se han utilizado los ahorros procedentes de una subvención a los combustibles que se estaba suprimiendo paulatinamente para financiar su umbral de protección social, y Costa Rica y Mauricio convirtieron gastos militares en gastos sociales (OIT, 2014). Varios países también han utilizado los ingresos del petróleo o un impuesto sobre el consumo para financiar sus planes de protección social (por ejemplo, Mongolia financia una prestación universal por hijo mediante un impuesto sobre las exportaciones de cobre, y el Estado Plurinacional de Bolivia financia una pensión universal de vejez por medio de un impuesto sobre la explotación de gas). También existe la necesidad de mejorar la eficiencia en la utilización de los ingresos gubernamentales a fin de maximizar sus efectos; esto se puede lograr por medio de, entre otras cosas, la mejora de la gobernanza, la transparencia y la rendición de cuentas. El apoyo de los donantes también ha desempeñado un papel positivo en la financiación de programas de inclusión social en los países en desarrollo, pero no es un mecanismo sostenible para financiar esos programas y a menudo debilita en los países receptores la implicación en las políticas internas.

*Efectos de desincentivación en el mercado de trabajo*

25. Otro argumento que a menudo se aduce contra los programas de inclusión social se refiere a la posibilidad de que puedan crear efectos de desincentivación en una economía. Por ejemplo, algunos sostienen que esos programas crean desincentivos para trabajar. Sin embargo, las evaluaciones de los efectos llevadas a cabo en el Brasil y en Sudáfrica han demostrado que las familias que reciben transferencias de efectivo buscaban trabajo en mucha mayor medida y con más intensidad y encontraban empleo con mayor facilidad, lo que daba lugar a una mayor participación de la fuerza de trabajo de las familias receptoras que de aquellas que no recibían tal apoyo (Samson, 2009). Esto sugiere que, cuando los planes están bien diseñados, los incentivos perversos y las desviaciones se pueden mantener bajo control.

*Administración de los planes de inclusión social*

26. El diseño y la gestión de los planes de inclusión social es una tarea compleja que suscita problemas, uno de los cuales es la forma de incluir a toda la población en riesgo; otro reto consiste en asegurar que los beneficios lleguen a los grupos de población previstos. Por ejemplo, uno de los retos que plantea el programa Girinka en Rwanda es que las personas que podrían haber comprado una vaca con sus propios recursos recibían una vaca proporcionada por el programa. Los administradores de los programas sociales deben tener capacidad para identificar a los beneficiarios previstos a fin de evitar este tipo de desviaciones y mejorar los efectos y la eficacia de los programas sociales. Para reducir las desviaciones se han utilizado diversos métodos. Por ejemplo, algunos países utilizan la moderna tecnología de la información y las comunicaciones —por ejemplo, los sistemas electrónicos de distribución— para identificar a los beneficiarios y hacerles llegar los beneficios. Además de los elevados costos de la información y los trámites administrativos, la selección de beneficiarios puede crear un estigma al etiquetar a estas personas como pobres. Cuando la selección se lleva a cabo por medio del cumplimiento de condiciones, esto puede dar lugar a repercusiones negativas. Por ejemplo, los niños pueden ser penalizados si sus padres no cumplen las condiciones requeridas. La selección de beneficiarios también puede dar lugar a exclusiones no deseadas. Por ejemplo, los programas destinados a los trabajadores del sector formal excluyen a muchas personas en los países en desarrollo porque una gran proporción de la fuerza laboral trabaja en el sector informal. Esta preocupación condujo al diseño de varios planes que no están vinculados al empleo y no se dirigen exclusivamente a los pobres. No obstante, varios programas se dirigen en particular a las mujeres con el argumento de que, como los hombres tienen un acceso desproporcionado a la protección social, se necesitan medidas de políticas para mejorar el acceso de las mujeres. Los datos disponibles sugieren que seleccionar a las mujeres conduce a mejores resultados, y una de las razones de ello es que las mujeres suelen gastar más ingresos de los hogares en la salud y la educación de sus hijos, lo que significa una mayor rentabilidad a largo plazo.

27. La administración eficaz de los programas de inclusión social también requiere liderazgo, voluntad política y compromiso. El liderazgo es necesario para proporcionar una visión, así como un marco general para la planificación y ejecución de los programas. También es fundamental para conseguir el apoyo público sobre la conveniencia y el valor añadido de este tipo de planes. Las personas suelen tener más confianza en la capacidad de los gobiernos para proporcionar servicios públicos eficaces cuando el liderazgo es honesto, responsable y transparente. Por otra parte, el liderazgo es fundamental para la coordinación eficaz de los diversos sectores gubernamentales, organismos y organizaciones no gubernamentales que desempeñan un papel para crear planes sociales y asegurar la coherencia con las políticas nacionales. La voluntad política y el compromiso también son necesarios para asegurar que se cuente con recursos suficientes para aplicar y sostener los programas. La ejecución gubernamental de los programas de inclusión social también tiene

que desarrollar la capacidad de los funcionarios públicos para diseñar y llevar a cabo políticas sociales. Es menester que los administradores de los programas sociales estén capacitados para evaluar los costos y los beneficios de diversos programas sociales antes de adoptar una decisión fundamentada sobre qué programas podrían tener mejores efectos para lograr el objetivo general del gobierno. La eficacia de los programas dependerá en parte del grado en que los administradores tengan capacidad para aplicar las políticas adoptadas. En este sentido, en los países en los que los funcionarios públicos carecen de las aptitudes necesarias, el fomento de la capacidad debe ser una parte fundamental del desarrollo de los programas sociales, y el proceso de aplicación debe ser gradual.

#### **IV. Facilitación del crecimiento y el desarrollo incluyentes**

##### *Promoción de un crecimiento con abundante empleo*

28. La creación de puestos de trabajo dignos debe ocupar un lugar predominante en cualquier programa creíble para fomentar el desarrollo incluyente. La existencia de buenos puestos de trabajo da a las personas un sentido de autoestima y reduce su vulnerabilidad ante las conmociones adversas. También sienta las bases para la reducción sostenida de la pobreza. Los estudios de investigación sugieren que el crecimiento tiene que ser transformador para generar puestos de trabajo suficientes que absorban el rápido crecimiento de las nuevas personas que se incorporan a la fuerza de trabajo en los países en desarrollo (UNCTAD, 2013b y 2014). A este respecto, los países en desarrollo deberían diversificar la estructura de sus economías, desde la producción y la exportación de productos básicos hasta la producción de exportaciones de productos dinámicos con alto valor añadido. El crecimiento transformador requiere un cambio de actividades de baja productividad a otras de alta productividad, dentro de los sectores agrícola, manufacturero y de servicios, y también entre ellos, así como un cambio hacia sectores intensivos en mano de obra. Debido a la capacidad de creación de empleo del sector manufacturero y de su mayor productividad, se deben proporcionar incentivos para su ampliación. Las políticas industriales han sido utilizadas eficazmente por las economías desarrolladas y las economías emergentes a fin de orientar la inversión hacia las actividades manufactureras y otras actividades estratégicas y prioritarias de la economía, y deberían ser utilizadas por los países en desarrollo para promover un crecimiento con abundante empleo. Sin embargo, el punto central no debe ser únicamente el sector manufacturero. Dado que la agricultura sigue siendo la principal fuente de empleo y de ingresos en muchos países en desarrollo, también es necesario promover la agricultura a fin de diversificar el sector para incluir actividades con mayor valor añadido, tales como las agroindustrias.

29. En el contexto de África y de los PMA, la promoción de un crecimiento con abundante empleo también requiere respaldar y apoyar a las microempresas y a las empresas pequeñas y medianas. En la actualidad, la mayoría de las personas obtienen sus ingresos por medio del empleo por cuenta propia o en microempresas y pequeñas empresas que operan en el sector informal. En general, estos puestos de trabajo están mal pagados y no incluyen a los trabajadores en los sistemas de protección social. Por otra parte, la tasa de supervivencia de estas empresas es baja y esto ha tenido consecuencias negativas para la creación de empleo. Es menester que los gobiernos apliquen políticas que permitan a estas empresas crecer y alcanzar tamaños mínimos de producción eficiente y mejorar su capacidad para crear empleos dignos. La provisión de información sobre el mercado, el apoyo a los servicios prestados a las empresas y la mejora del acceso a créditos accesibles serán sumamente útiles para mejorar las tasas de supervivencia de estas empresas.

30. La promoción de un crecimiento con abundante empleo también requiere el fortalecimiento de las capacidades productivas en los países en desarrollo, y la inversión ocupa un lugar fundamental. Como motor de la transformación estructural, la inversión es decisiva para sostener el crecimiento, crear empleo y reducir la pobreza en el mediano y largo plazo. Como se mencionó en la sección anterior, en los países en desarrollo, donde el crecimiento es impulsado por el consumo y las tasas de inversión son bajas —por ejemplo, en África— es menester reequilibrar las contribuciones del consumo y la inversión al proceso de crecimiento, a fin de crear una base sólida para el crecimiento sostenido y la creación de empleo. Para aumentar la contribución de la inversión al crecimiento, es necesario proporcionar una mejor infraestructura, corregir las imperfecciones en los mercados de crédito que obstaculizan el acceso de las empresas a préstamos con tasas de interés asequibles, y reducir el riesgo y la incertidumbre a que hacen frente los inversores locales y extranjeros. Además, es importante mejorar la productividad de la inversión porque la contribución de la inversión al crecimiento no consiste únicamente en aumentar la cantidad de la inversión. También se trata de garantizar que la inversión se dirija a los sectores estratégicos de la economía y de utilizar mejor las inversiones existentes por medio de una mejor selección de los proyectos y de sus objetivos, así como ocuparse del mantenimiento de la infraestructura. Los gobiernos deben aprovechar el potencial de la inversión extranjera directa para lograr un crecimiento incluyente mediante el fortalecimiento de los vínculos entre las empresas extranjeras y las locales, aumentando la capacidad de absorción de las empresas locales, promoviendo empresas conjuntas entre las empresas locales y las extranjeras y formulando políticas en materia de inversión extranjera directa que sean compatibles con la promoción de la capacidad empresarial nacional (UNCTAD, 2014). Las políticas de tecnología e innovación también son importantes para crear capacidades productivas y promover el crecimiento con abundante empleo. Por ejemplo, el aumento del gasto en investigación y desarrollo, junto con la inversión en capital humano, fortalecerá la capacidad de absorción y la capacidad tecnológica de los países en desarrollo y les permitirá emprender una convergencia tecnológica con los países más desarrollados. Este es un factor importante en la creación de capacidad productiva y de puestos de trabajo dignos, lo que se logra mediante el cambio de la estructura económica, de actividades de bajo valor añadido a otras de alto valor añadido.

#### *Ampliación de los planes de inclusión social*

31. Si bien la creación de más y mejores puestos de trabajo de calidad es fundamental para el crecimiento y el desarrollo incluyentes, esto no es suficiente porque es posible que algunos grupos ya estén excluidos o sigan siendo vulnerables en el proceso de crecimiento (recuadro 2). Es posible que no tengan las aptitudes necesarias para participar en el empleo productivo; las personas pueden estar enfermas, tener demasiada edad o bien que se les haya negado la oportunidad de participar activamente en el crecimiento. La protección social desempeña un papel importante en el tratamiento de estas vulnerabilidades y se debe ampliar en los países en desarrollo a fin de aprovechar sus posibilidades para contribuir a la reducción de las desigualdades y el fortalecimiento de la justicia social y la cohesión de la sociedad<sup>4</sup>. La reciente crisis financiera ha demostrado que los programas de protección social pueden desempeñar un papel significativo en el proceso de desarrollo al garantizar que el progreso económico logrado en tiempos de bonanza no desaparezca cuando llegan tiempos difíciles. Si se carece de protección social, las familias afectadas por las crisis se ven obligadas a vender sus bienes, reducir su ingesta de alimentos y retirar a los niños de la escuela, todo lo cual aumenta la pobreza (Comunidades Europeas, 2010).

---

<sup>4</sup> En los países de altos ingresos, se estima que los niveles de pobreza y desigualdad son aproximadamente la mitad de los que cabría esperar si no existieran tales disposiciones (OIT, 2014).

32. Los gobiernos disponen de varias opciones para diseñar y ejecutar los programas de protección social, y estas opciones contribuyen al crecimiento incluyente de diversas maneras. Por ejemplo, la asistencia social aumenta la renta disponible de los hogares pobres y de bajos ingresos, lo que tiene efectos positivos sobre el consumo. Dado que estos hogares son en general consumidores de productos nacionales, la asistencia social impulsa la demanda interna, lo que constituye un importante multiplicador del empleo. Por otra parte, cuando los pagos se utilizan para el ahorro o el reembolso de la deuda, liberan ingresos para actividades productivas y permiten que los hogares protejan sus activos. Las transferencias de ingresos regulares y fiables también pueden ayudar a desbloquear la capacidad productiva y empresarial a través de inversiones de los beneficiarios en activos físicos y humanos productivos, al convertirse en personas más capacitadas, educadas y equipadas. La seguridad social, por ejemplo, protege los activos de las personas en tiempos de adversidad y alienta a las familias a invertir en actividades de mayor riesgo y de más productividad y rendimiento. Por último, las políticas del mercado de trabajo o los esfuerzos de inclusión facilitan la inclusión de grupos de población vulnerables en empleos productivos. Esas políticas abarcan la asistencia y orientación en la búsqueda de empleo, el aumento de la exposición al mercado de trabajo en los sectores público y privado, la asistencia técnica y financiera para las personas que quieren iniciar nuevas empresas, el desarrollo de las calificaciones y la asistencia para finalizar y ampliar la educación formal (OIT, 2011).

33. Los estudios de casos sobre los programas de inclusión social examinados en las secciones anteriores indican que la seguridad y la asistencia social no son los únicos instrumentos que los gobiernos de los países en desarrollo pueden utilizar para promover la inclusión social. Por ejemplo, también pueden mejorar el acceso de los grupos vulnerables a la ampliación de las oportunidades económicas mediante planes de microfinanciación, como lo demuestra el programa de autoayuda Group-Bank Linkage de la India. Estos planes promueven la inclusión financiera, suprimiendo así uno de los obstáculos para el desarrollo de las capacidades productivas en los países en desarrollo. El apoyo de los gobiernos a los programas de obras públicas intensivos en mano de obra y la inversión en educación y formación son también importantes mecanismos por medio de los cuales los países en desarrollo pueden mejorar la capacidad de los grupos vulnerables para participar en el proceso de crecimiento. La asistencia a las pequeñas empresas del sector informal para ayudarlas a entrar en el sector formal también desempeñará un papel crucial para liberar las posibilidades de esas empresas y permitirles beneficiarse del proceso de crecimiento y contribuir al mismo.

34. Aunque existen sólidos argumentos en favor de la adopción de programas de inclusión social en los países en desarrollo, no cabe esperar que todos los países utilicen los mismos instrumentos o conjuntos de programas. La elección de las políticas e instrumentos dependerá de las circunstancias específicas de cada país, las realidades políticas y la disponibilidad de recursos. Por ejemplo, los países ricos en petróleo están en una posición mucho mejor para financiar programas de inclusión social amplios e integrales, en comparación con los países que no son ricos en petróleo. Además, en los países en los que las limitaciones financieras son relativamente mayores y donde la determinación de los beneficiarios es un problema importante, quizá los programas de obras públicas pueden ser una mejor opción que un sistema general de transferencias de efectivo.

## Recuadro 2

**Comprensión de la vulnerabilidad de las mujeres en el proceso de crecimiento**

Hay varios factores que explican la elevada vulnerabilidad de las mujeres, en comparación con los hombres, en el proceso de crecimiento y desarrollo:

- Las mujeres están desproporcionadamente representadas entre los pobres;
- Hay una brecha de género en cuanto a la participación en la fuerza de trabajo y las tasas de desempleo (en ambos casos en favor de los hombres);
- Las mujeres suelen trabajar más en el sector informal y el trabajo por cuenta propia, sin acceso a la protección social, por ejemplo, en la agricultura informal y el trabajo doméstico;
- Las mujeres tienen menos voz y representación en términos de diálogo social;
- Siguen haciendo frente a una serie de limitaciones (normas jurídicas, culturales y sociales), que limitan su acceso al mercado de trabajo, a los activos productivos y a un trabajo mejor remunerado;
- Las mujeres a menudo desempeñan trabajos flexibles y de tiempo parcial, lo que da lugar al subempleo o al desempleo en las épocas de crisis financiera;
- Dado que muchas mujeres trabajan en el sector informal y, por tanto, están excluidas de los sistemas de seguridad social basados en el empleo, que ayudan durante las crisis financieras, se ven desproporcionadamente afectadas por las crisis.

Estos hechos ponen de relieve la necesidad de que las cuestiones de género ocupen un lugar destacado en los programas de inclusión social, a fin de mejorar sus efectos. Las economías que prestan más atención a las necesidades y vulnerabilidades de las mujeres por medio de programas de protección social sientan una base más sólida para el desarrollo sostenido y también es probable que tengan sociedades más incluyentes.

## V. Conclusiones y preguntas para el debate

35. Los países en desarrollo están desempeñando un papel cada vez más importante en la economía mundial y han tenido un gran crecimiento económico en las últimas dos décadas. Si bien este crecimiento ha dado lugar a reducciones significativas de las tasas de pobreza en esos países, existe la preocupación porque dicho crecimiento también ha ido asociado a un aumento de las desigualdades y al hecho de que los beneficios del crecimiento reciente no se han distribuido equitativamente entre los diferentes grupos de población de la sociedad. Por otra parte, los datos disponibles indican que el reciente crecimiento registrado en África y en los PMA no ha sido positivamente transformador, ya sea con respecto a la estructura económica o a la creación y fortalecimiento de la capacidad productiva que se requiere para que la mayor parte de la mano de obra pase de una productividad y una tecnología bajas y actividades mal pagadas a sectores con mayor productividad y valor añadido. A este respecto, existe la necesidad de inducir en los países en desarrollo una transformación estructural a fin de mejorar la calidad del crecimiento y asegurar que este sea sostenible a mediano y a largo plazo.

36. En el presente documento se sostiene que el crecimiento es una condición necesaria, pero no suficiente, para la reducción de la pobreza, y que la promoción del crecimiento y el desarrollo incluyentes en los países en desarrollo requiere la creación de capacidad productiva y transformación estructural, la generación de empleos dignos y la adopción de políticas de inclusión social que brinden a los grupos vulnerables la oportunidad de participar en el crecimiento económico y de beneficiarse de este. En este contexto, el presente documento examina los programas de inclusión social existentes en algunos países en desarrollo y sus efectos como mecanismos útiles para fomentar la inclusión social, con el fin de obtener lecciones aplicables en otros países en desarrollo. También se señalan las siguientes preguntas para orientar los exámenes y debates de los Estados miembros:

- ¿Cómo pueden los países en desarrollo crear y apoyar vías de desarrollo más incluyentes?
- ¿Cuáles son los vínculos entre la transformación estructural, la creación de empleo y el crecimiento incluyente?
- ¿Cuáles han sido los efectos de los programas de inclusión social en los países en desarrollo y qué lecciones se han obtenido de esos programas?
- ¿Deberían los programas de inclusión social dirigirse específicamente a las mujeres y a otros grupos vulnerables?
- ¿Cuáles son las implicaciones del creciente carácter informal de las empresas y la mano de obra para un desarrollo incluyente?
- ¿Cómo pueden los países en desarrollo integrar mejor las políticas de protección social en las estrategias nacionales de desarrollo?

## Bibliografía

- Comunidades Europeas (2010). *The 2010 European Report on Development: Social Protection for Inclusive Development – A New Perspective in EU Co-operation with Africa*. Centro Robert Schuman de Estudios Avanzados. Instituto Universitario Europeo. Bélgica.
- Departamento de Asuntos Sociales y Económicos (2013). *World Economic Situation and Prospects 2013*. Publicación de las Naciones Unidas. N° de venta E.13.II.C.2. Nueva York.
- Departamento de Asuntos Sociales y Económicos (2014). *World Economic Situation and Prospects 2014: Update as of Mid-2014*. Naciones Unidas. Nueva York.
- Equipo de Tareas del Sistema de las Naciones Unidas sobre la agenda para el desarrollo después de 2015 (2012). Social protection: A development priority in the post-2015 UN development agenda. Mayo. Se puede consultar en: [http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/Think%20Pieces/16\\_social\\_protection.pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/Think%20Pieces/16_social_protection.pdf) (visitado el 16 de septiembre de 2014).
- Higgins S. (2012). The impact of Bolsa Familia on poverty: Does Brazil's conditional cash transfer program have a rural bias? *Journal of Politics and Society*. Spring 2012. 23(1):88-125.
- Martins P. y McKinley T. (2011). *Social Inclusiveness of Growth in Asia's Middle-Income Countries*. Overseas Development Institute. Londres.
- Naciones Unidas (2013). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2013*. Publicación de las Naciones Unidas. N° de venta S.13.I.9. Nueva York.
- Narang U. (2012). Impact of Self-Help Groups Bank Linkage Programme in India, *International Journal of Trade and Commerce-IIARTC*. 1(2):220 a 228.
- Oficina Internacional del Trabajo (2011). Piso de Protección Social para una Globalización Equitativa e Inclusiva. Informe del Grupo consultivo presidido por Michelle Bachelet. Convocado por la OIT con la colaboración de la Organización Mundial de la Salud. Ginebra.
- Oficina Internacional del Trabajo (2014). Social protection floors in the post-2015 agenda: Targets and indicators. Social Protection for All Policy Brief. Abril. Ginebra.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010). Poverty in Focus N° 22. Long-term social protection for inclusive growth. Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo, Grupo de Pobreza, Oficina para Políticas de Desarrollo. Brasilia.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2011). *Sharing innovative Experiences: Successful Social Protection Floor Experiences*. Vol. 18. En asociación con la Organización Internacional del Trabajo y la Academia Mundial para el Desarrollo Sur-Sur. Nueva York.
- Samson M. (2009). The impact of social transfers on growth, development, poverty and inequality in developing countries. En: Townsend P, ed. *Building Decent Societies: Rethinking the Role of Social Security in Development*. Palgrave Macmillan y Organización Internacional del Trabajo. Nueva York y Ginebra.
- UNCTAD (2013a). Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2013: *Adjusting to the changing dynamics of the world economy*. Publicación de las Naciones Unidas. N° de venta E.13.II.D.3.

UNCTAD (2013b). *The Least Developed Countries Report 2013: Growth with Employment for Inclusive and Sustainable Development*. Publicación de las Naciones Unidas. N° de venta E.13.II.D.1. Nueva York y Ginebra.

UNCTAD (2014). *Economic Development in Africa Report, 2014, Catalysing Investment for Transformative Growth in Africa*. Publicación de las Naciones Unidas. N° de venta E.14.II.D.2. Nueva York y Ginebra.

---