

[01] Cuadernos
para
el debate

POR UNA RECUPERACIÓN CON ROSTRO HUMANO

LA INFANCIA Y LAS FAMILIAS
VULNERABLES, EN EL EPICENTRO
DE LA CRISIS GLOBAL

Tomás Jiménez Araya (Editor)

únete por la infancia

unicef 



HUYGENS
EDITORIAL

Editor del texto:

Tomás Jiménez Araya

Coordinación de la colección:

Dirección de Sensibilización y Políticas de infancia
UNICEF Comité Español
C/ Mauricio Legendre, 36
28046 Madrid
Tel. 913 789 555
sensibilizacion@unicef.es
www.unicef.es

Producción editorial:

Huygens Editorial
La Costa, 44-46, át. 1ª
08023 Barcelona
www.huygens.es

Depósito Legal

B. 27965 - 2013

ISBN

978-84-695-9194-9

Noviembre 2013

La presente publicación se basa en el estudio de UNICEF elaborado por Ortiz, I. y Cummins, M. *Recovery for All: Rethinking Socio-Economic Policies for Children and Poor Households*, UNICEF 2012, y otras fuentes complementarias. En esta edición del texto han colaborado Marta Arias, Sara Collantes y Cristina Junquera, del equipo de UNICEF Comité Español.

Derechos de autor sobre todos los contenidos de este informe. Queda permitida su reproducción total o parcial, siempre que se cite la procedencia, utilizando la referencia siguiente: Jiménez Araya, T. (ed.) (2013), *Por una recuperación con rostro humano. La infancia y las familias vulnerables, en el epicentro de la crisis global*, Cuadernos para el Debate nº 1, UNICEF Comité Español, Huygens Editorial.

Las opiniones expresadas corresponden a los autores o editores y no reflejan necesariamente la opinión de UNICEF.

LA INVESTIGACIÓN Y LA GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO EN UNICEF COMITÉ ESPAÑOL

Los conocimientos, los datos y la investigación constituyen los fundamentos de los programas de UNICEF y juegan un rol esencial en la labor que realiza la organización y en su compromiso por generar cambios concretos a favor de la infancia en cualquier lugar del mundo. Siguiendo la máxima de que *para mejorar algo primero hay que medirlo*, generar evidencias sobre las cuestiones que afectan a la infancia constituye la base ineludible de cualquier acción o programa de promoción de los derechos y el bienestar de los niños y las niñas.

Durante más de 60 años UNICEF ha reconocido el valor de la investigación para la infancia y ha apostado por una labor constante y rigurosa de generación y difusión de conocimiento sobre derechos de infancia, siendo a menudo un referente en el debate público sobre infancia. UNICEF apuesta por un enfoque integrado para la investigación y la gestión de conocimientos a fin de que las evidencias generadas se puedan convertir en resultados tangibles en beneficio de los niños

La investigación en UNICEF antes de todo reconoce que la realidad los niños es muy diferente de la de los adultos y se basa en la visión del niño como sujeto de derecho con sus propias preocupaciones, necesidades y opiniones.

Por su parte, UNICEF Comité Español desarrolla una línea de trabajo permanente de generación y difusión de investigación y posicionamiento, con el objetivo de generar evidencias que alimenten y sustenten acciones para promover la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) dentro y fuera de nuestras fronteras. Con esta labor se pretende:

- Conocer la situación de la infancia y el cumplimiento de la CDN en España, así como la atención que se presta a la infancia en la política internacional. Sensibilizar y movilizar la sociedad española, promoviendo su compromiso para generar cambios concretos a favor de los derechos de la infancia más vulnerable en cualquier lugar del mundo
- Analizar las causas y las posibles soluciones de los fenómenos que afectan a la infancia, elaborando recomendaciones y proponiendo modelos para la acción, contribuyendo así a la toma de decisiones para lograr cambios a favor de la infancia.

[01] Cuadernos
para
el debate

POR UNA RECUPERACIÓN CON ROSTRO HUMANO

LA INFANCIA Y LAS FAMILIAS
VULNERABLES, EN EL EPICENTRO
DE LA CRISIS GLOBAL

Tomás Jiménez Araya (Editor)

unicef 
únete por la infancia


HUYGENS
EDITORIAL

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	8
2. RESUMEN EJECUTIVO	10
Mensajes para la reflexión y la acción	12
3. EL ACERVO DE UNICEF.....	12
4. LA INFANCIA Y LAS FAMILIAS VULNERABLES, EN EL EPICENTRO DE LA CRISIS ...	15
Un “ <i>tsunami social</i> ”	16
Transmisión de la crisis global al nivel familiar.....	17
El viaje de la crisis hasta llegar a las familias.....	18
5. UNA CRISIS GLOBAL CON GANADORES Y PERDEDORES	20
Impactos distributivos	20
Medidas de ajuste versus políticas alternativas	22
Medidas de austeridad y consecuencias sociales	23
Desempleo masivo	25
Tasa de desempleo juvenil (2010).....	26
Inseguridad alimentaria	27
Crecimiento de la exclusión y la desigualdad.....	28
Ratio de desigualdad en la distribución del ingreso en la UE.....	29
Brasil.....	30
Retroceso en los derechos humanos	31
6. HAY ALTERNATIVAS: REFORMAS CON EQUIDAD	32
Una recuperación equitativa y sostenible	33
Políticas de estímulo	34
Ampliación del espacio fiscal.....	36
Políticas basadas en la equidad.....	37
Ampliación del espacio fiscal.....	39
Más y mejor cooperación internacional	40
Transferencias norte-sur	41
Ayuda oficial al desarrollo (AOD) de los países del CAD (OCDE)	42
Transferencias sur-sur	43
Reducción de las transferencias netas sur-norte	44
7. CONCLUSIÓN: POR UNA RECUPERACIÓN CON ROSTRO HUMANO.....	45
Mensajes para la reflexión y la acción	46
8. REFERENCIAS BÁSICAS Y BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA	50

1. INTRODUCCIÓN

La experiencia acumulada por UNICEF a lo largo de las tres últimas décadas, mediante análisis de situación y propuestas políticas para afrontar las sucesivas crisis económicas mundiales, le permite aportar un sólido conjunto de lecciones aprendidas, basadas en evidencias contrastadas y en recomendaciones políticas viables. La enseñanza principal es que las políticas de control presupuestario que tienen en cuenta de forma explícita las necesidades en materia de salud, nutrición, educación, empleo y vivienda dignos de los grupos de población más vulnerables, serán más adecuadas para proteger y promover el bienestar humano que aquellos planes que ignoran o consideran de forma secundaria o residual estas necesidades básicas. Esto significa que las políticas de ajuste y austeridad no sólo tienen que considerar si consiguen sus objetivos económicos sino también cómo lo consiguen. En este sentido, UNICEF sigue participando en el debate internacional para avanzar hacia la recuperación y la salida de la crisis global actual, desde la perspectiva de cómo hacerlo y de forma complementaria sobre los objetivos del para qué y para quién.

La presente publicación promovida por UNICEF Comité Español es una síntesis de los aportes de UNICEF y busca contribuir al diálogo político en nuestro país entre los principales actores concernidos -políticos, económicos y sociales- con el fin de movilizar apoyos para hacer frente a los impactos sociales de la crisis a escala global y nacional, así como proponer medidas equitativas en favor de la infancia y las familias pobres.

La protección de la infancia y de sus familias es una cuestión de principios, porque la inversión en los niños y las niñas más vulnerables es un imperativo moral y un medio esencial para lograr los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente, entre ellos los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Pero es también -y no menos importante- una buena política económica, porque la inversión en la infancia y los grupos de población más desfavorecidos es necesaria para mejorar el capital humano e incrementar la productividad, así como para ampliar los mercados internos y generar un crecimiento económico inclusivo y sostenible.

Asimismo, UNICEF cree que es necesario promover una mayor conciencia sobre los impactos distributivos de las políticas macroeconómicas. Con frecuencia, las decisiones económicas se adoptan sin apenas consideración de sus consecuencias sociales, mientras los niños y los hogares pobres aparecen posteriormente en un plano distante con una importancia secundaria. Sin embargo,

las lecciones aprendidas de las sucesivas crisis económicas internacionales demuestran que es indispensable que los impactos sociales de las políticas económicas, especialmente las políticas de ajuste y austeridad, sean considerados explícitamente por los decisores públicos (gobiernos-parlamentos) y debatidos públicamente por las instituciones y los grupos sociales concernidos. Para ello es preciso estimular un examen detallado de las políticas públicas alternativas de apoyo a la protección de la infancia y las familias vulnerables, tanto durante la crisis como después en el proceso de recuperación económica.

Los mensajes propuestos aquí reflejan la misión principal de UNICEF, consistente en proteger los derechos y promover el bienestar de la infancia en todo el mundo. Este enfoque se basa en los principios de universalidad, no discriminación y rendición de cuentas, tal como se describen en la Convención sobre los Derechos del Niño, así como en el reconocimiento de que las perspectivas de desarrollo de un país dependen en realidad de la inversión en la infancia.

UNICEF continúa abogando por políticas públicas en favor de la equidad para acabar lo antes posible con el sufrimiento evitable de decenas de millones de niñas y niños y sus familias, así como para proteger sus derechos y promover su desarrollo, con el fin de avanzar hacia la salida de la crisis y más allá, en la senda de una prosperidad humana que sea a la vez equitativa y sostenible para todos.

2. RESUMEN EJECUTIVO

Esta publicación de síntesis, basada en una serie de análisis de situación de UNICEF sobre la crisis global, aporta evidencias sólidas procedentes de todo el mundo, tanto en países desarrollados como en desarrollo, que demuestran que los grupos vulnerables no han sido tenidos en cuenta como merecen, antes de la crisis y durante los sucesivos choques económicos sufridos en el último lustro, a pesar de sus necesidades críticas. A partir de evidencias contrastadas se sostiene que existen políticas públicas alternativas para aumentar el margen de maniobra fiscal, tanto por el lado del ingreso como del gasto público, con el fin de promover una recuperación económica socialmente responsable, incluso en los países pobres.

Los aportes se presentan en tres planos complementarios: a) un recuento de las principales características de la crisis económica global, resaltando sus consecuencias sociales inequitativas y las vías de transmisión a escala nacional y familiar; b) una identificación de las mayores amenazas de la crisis y de los riesgos que implican para la infancia y las familias pobres; c) una propuesta sobre cómo movilizar apoyos y voluntad política para poner en práctica opciones viables de políticas públicas alternativas con el fin de promover una recuperación equitativa que permita salir de la crisis y avanzar hacia una prosperidad inclusiva y sostenible.

En primer lugar, se presenta un resumen del acervo de UNICEF en relación con las sucesivas crisis económicas internacionales de las tres últimas décadas. Desde su creación en 1946, como parte del sistema de las Naciones Unidas, UNICEF ha reconocido y tenido en cuenta la importancia crucial de las políticas públicas, y en concreto las políticas macro-económicas, para la vida de los niños y sus familias. También ha considerado siempre que la infancia no recibirá la prioridad política merecida a menos que sus necesidades estén plenamente integradas en los objetivos de desarrollo de sus propios países. Este enfoque es particularmente relevante en momentos de crisis, cuando la recesión económica y las políticas de ajuste y austeridad exacerbaban los impactos negativos en las condiciones de vida de los grupos más vulnerables, en especial la infancia, si su protección no es tenida en cuenta de manera explícita y prioritaria. Con esta visión, UNICEF ha desempeñado una labor pionera y de liderazgo en el análisis de situación y la formulación de políticas públicas alternativas, con sucesivas propuestas de ajuste y desarrollo con “rostro humano”, en el contexto de las crisis internacionales previas de las décadas de 1980 y 1990 que tuvieron efectos devastadores en numerosos países de América Latina, África y Asia.

Desde esta experiencia acumulada, UNICEF ha seguido haciendo análisis y propuestas alternativas relacionadas con la actual crisis económica global. En este sentido, se presentan aquí las principales conclusiones de un reciente foro internacional en línea, coordinado por UNICEF durante 2010-2012, entre más de un centenar de prominentes representantes de la Academia y la sociedad civil de todo el mundo, que ofrece un amplio consenso analítico sobre la naturaleza de la crisis y las respuestas políticas alternativas para una recuperación con “rostro humano”.

El debate aborda cómo hacer frente a la triple amenaza de la crisis: el desempleo masivo, la carestía de alimentos y la persistencia de las políticas de austeridad, coadyuvantes del aumento de la

vulnerabilidad de la infancia y de las familias pobres. En primer lugar se analiza la principal amenaza para las familias, el desempleo masivo, tanto de jóvenes como adultos, causado por la crisis global. Para ello, se tienen en cuenta las tendencias más recientes de los mercados laborales, a escala global, europea y española, incluidas las implicaciones de la llamada “plétora juvenil”, en muchos países en desarrollo, con la numerosa entrada de jóvenes en la edad laboral frente a la escasez de oportunidades de empleo.

A este respecto, se insta a los responsables de políticas públicas en todos los países del mundo a que concedan la máxima prioridad a nuevas políticas activas de empleo juvenil dentro de las estrategias de estímulo económico para la salida de la crisis. A continuación, se evalúan los impactos de la abrupta subida de precios de los alimentos a nivel micro en la infancia y las familias pobres y se identifican respuestas con el fin de garantizar la seguridad alimentaria continuada de los más vulnerables. Para completar el análisis, se realiza un examen de las consecuencias de las persistentes políticas de austeridad, la tercera amenaza, tanto en los países desarrollados como en desarrollo. Se presentan variadas evidencias de cómo la búsqueda irrestricta de la consolidación fiscal, mediante exclusivos recortes del gasto público, está deteriorando gravemente el bienestar de los grupos de población vulnerable.

A este fin, se realiza un análisis cronológico, antes y durante la crisis, de las tendencias del gasto público en 179 países y sus efectos contractivos sobre la actividad económica, en términos de PIB, con objeto de evaluar la viabilidad de opciones alternativas para la protección adecuada de la infancia y las familias pobres en la senda de una recuperación inclusiva.

UNICEF sostiene que hay alternativas para la aplicación de reformas con equidad y sostenibilidad. Para ello se aboga por la movilización de apoyos sociales y la voluntad política necesaria para afrontar los retos pendientes y aprovechar mejor las oportunidades disponibles. La argumentación se centra especialmente en lo que se denomina el “espacio fiscal” o margen de maniobra fiscal, para poner en práctica políticas públicas alternativas de carácter distributivo, combinando el ingreso y el gasto público, con objeto de ampliar las opciones de desarrollo económico y social. Se aduce que los recortes indiscriminados del gasto público no son inevitables durante los periodos de ajuste estructural y que es posible realizar inversiones para proteger a los grupos de población vulnerables, incluso en los países más pobres. Para ilustrar estas propuestas se revisan las principales oportunidades disponibles, entre ellas: reasignación del gasto público; incremento de los ingresos fiscales; renegociación de la ayuda y las transferencias internacionales; endeudamiento y reestructuración de la deuda; readaptación del marco macro-económico.

Dada la importancia crítica de la inversión pública para promover un desarrollo inclusivo, los gobiernos deberían explorar una combinación de estas opciones, según sus circunstancias nacionales, y poner en práctica políticas públicas alternativas en favor de la protección y desarrollo de la infancia y las familias vulnerables para afrontar las amenazas más inmediatas y promover la seguridad alimentaria, el empleo digno y una recuperación económica socialmente responsable, con el fin de avanzar hacia una salida de la crisis.

Esta nota de síntesis de los estudios de UNICEF sobre la crisis global y sus impactos en la infancia y las familias vulnerables, concluye con algunos mensajes clave.

MENSAJES PARA LA REFLEXIÓN Y LA ACCIÓN

Centenares de millones de niños y de familias pobres no fueron tenidos en cuenta antes de la crisis.

A pesar de haber sido apoyados temporalmente con planes de estímulo en la primera fase de la crisis en algunos países, los grupos de población más vulnerables han recibido importantes y sucesivos impactos de la crisis desde entonces.

Los niños y las familias pobres han vuelto a ser abandonados a su suerte en la última fase de la crisis, cuando la mayoría de gobiernos están implementando persistentes medidas de austeridad fiscal y recortes indiscriminados del gasto público.

Existen otras opciones viables de políticas públicas que pueden aplicarse, incluso en los países pobres, para fomentar una recuperación económica socialmente responsable, una recuperación “con rostro humano”. Los mecanismos de transmisión de los impactos de la crisis desde la escala global a nivel nacional y familiar son conocidos y pueden modificarse.

UNICEF insta a un diálogo nacional inclusivo en todo el mundo entre los principales actores concernidos (gobierno, parlamento y sociedad civil, incluido el sector privado) para la adopción de políticas públicas alternativas con el objetivo de estimular un crecimiento económico equitativo y sostenible que permita reforzar y ampliar los sistemas de protección social, en especial de la infancia y las familias vulnerables. En última instancia, se trata de una cuestión prioritaria de justicia social: nadie debe quedar abandonado a su suerte.

3. EL ACERVO DE UNICEF

UNICEF fue creada en 1946 por las Naciones Unidas como un Fondo Internacional de Emergencia para la Infancia con objeto de hacer frente a la recuperación y los devastadores efectos sociales posbélicos de la II Guerra Mundial en Europa, cuyas principales víctimas fueron los niños europeos, quienes en su gran mayoría carecían entonces de vivienda, nutrición y atención sanitaria adecuadas, y cerca de la mitad morían antes de cumplir su primer año de vida.

Desde su creación, UNICEF ha reconocido y tenido en cuenta la importancia crucial de las políticas públicas, y en concreto las políticas macroeconómicas, para la vida de los niños y sus familias. Esta visión estratégica ha sido también compartida y puesta en práctica por la red de Comités nacionales

de apoyo a la agencia en todo el mundo, entre ellos UNICEF España, tal como muestra su actuación a lo largo de las últimas décadas.

UNICEF ha considerado siempre que la infancia -es decir los menores de 18 años, tal como se define en la Convención sobre los Derechos del Niño- no recibirá la prioridad política merecida a menos que sus necesidades estén plenamente integradas en los objetivos de desarrollo de sus propios países. Desde esta visión, UNICEF ha desempeñado una labor pionera y de liderazgo en el análisis de situación y la formulación de políticas públicas alternativas para el logro de un verdadero desarrollo humano, a la vez equitativo y sostenible. Este enfoque es particularmente relevante en momentos de crisis, cuando la recesión económica y las políticas de ajuste y austeridad exacerbaban los impactos negativos en las condiciones de vida de los grupos más vulnerables, en particular la infancia, si su protección no es tenida en cuenta de manera explícita y prioritaria.

Como principales antecedentes de la crisis global actual, conviene recordar las crisis ocurridas en las décadas de 1980 y 1990 que afectaron particularmente a las regiones de América Latina, África y Asia. Fueron años de creciente deuda pública, profunda recesión económica y rígidos programas de ajuste estructural, con graves repercusiones en la extensión de la pobreza y la desigualdad, que se cobraron un alto número de víctimas, en una gran proporción entre la infancia.

En esos años, los equipos técnicos de UNICEF comenzaron a elaborar una serie de estudios de países en vías de desarrollo afectados por la crisis, con el fin de evaluar la situación e identificar los impactos en la infancia y las familias vulnerables, desde la recesión del Norte industrializado al empobrecimiento de las regiones del denominado "Sur" (o Países en Vías de Desarrollo), a través de un proceso multiplicador que amplificaba los efectos negativos en forma aún más devastadora sobre aquellos menos capaces de soportarlos: los niños y niñas pobres. Los principales mecanismos de transmisión fueron el descenso del ingreso familiar y los recortes en cantidad y calidad de los servicios sociales básicos. Las evidencias contrastadas de estos estudios y las políticas alternativas propuestas para amortiguar y recuperar a la población infantil afectada fueron publicadas en un libro compilatorio: *Efectos de la Recesión Mundial sobre la Infancia (1984)*.

Ante el inequívoco deterioro de la calidad de vida de la infancia registrado por diversos indicadores, UNICEF planteó una respuesta alternativa, a la vez humana y realista. Los impactos de la recesión mundial no eran el producto inevitable de la fatalidad económica. La respuesta no dependía tanto de las posibilidades presupuestarias o de los recursos como de las prioridades políticas y sociales asumidas por cada país. En época de crisis, la infancia debe tener absoluta prioridad y, por consiguiente, las políticas de ajuste económico deberán reestructurarse con el fin de proteger a los grupos más vulnerables.

Con esta metodología de análisis, UNICEF continuó acumulando evidencias en todo el mundo y refinando sus propuestas de políticas públicas, recogidas en un estudio publicado con el título: *Ajuste con Rostro Humano (dos vols. 1987)*. Como resultado de los efectos depresivos de la recesión mundial y de las políticas de estabilización y ajuste aplicadas en la llamada "década pérdida" de los 80, se produjo un grave retroceso económico-social y un empobrecimiento masivo en gran parte del mundo, en especial en África y América Latina. Muchos millones de familias sufrieron una emergencia silenciosa, acosadas por el desempleo, las malas condiciones de salud y educación,

Los impactos de la recesión mundial no son el producto inevitable de la fatalidad económica. La respuesta no depende tanto de las posibilidades presupuestarias o de los recursos como de las prioridades políticas y sociales asumidas por cada país

la desnutrición y las restricciones de los servicios sociales públicos. El enfoque más complejo de UNICEF sobre el ajuste económico incluía la consideración explícita de las necesidades humanas básicas y una evaluación crítica de las políticas adoptadas, para revisar los resultados obtenidos en términos no sólo económicos, sino también mediante la evolución de algunos indicadores clave del bienestar de la infancia (morbilidad-mortalidad, nutrición y rendimiento escolar entre otros). En conjunto, estos estudios de países, aunque con peculiaridades propias, ofrecieron una sólida base comparativa para adoptar respuestas políticas eficaces de alcance global.

En los años siguientes, UNICEF amplió la perspectiva de su enfoque desde el ajuste con rostro humano hacia el desarrollo con rostro humano. Este avance estuvo basado en la convicción de que en realidad la cuestión fundamental no consistía tanto en proporcionar protección a corto plazo para compensar los impactos negativos del ajuste estructural como en sentar las bases para una vía de avance a medio y largo plazo, donde las necesidades de la infancia fueran tenidas en cuenta plenamente para avanzar así hacia un desarrollo humano, incluso cuando las condiciones para el crecimiento económico continuaran siendo restringidas por un contexto internacional adverso. La amplia aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) en 1989 supuso un cambio cualitativo al reconocer a los niños y niñas como portadores de derechos y generar una nueva concepción de las políticas públicas sobre la infancia, basadas en derechos, creando así una vinculación normativa para los estados partes de la Convención.

Con el propósito de traducir las normas jurídicas de la CDN en práctica política, *La Cumbre Mundial en favor de la Infancia (1990)* volvió a reiterar la pertinencia de un enfoque alternativo a las políticas de ajuste, y acordó un núcleo de objetivos clave en favor de los más vulnerables. UNICEF desarrolló un marco conceptual denominado "Primera prioridad para la Infancia", según el cual los países debían garantizar que las necesidades de los niños y niñas tendrían un primer lugar a la hora de decidir la asignación de los recursos disponibles, un principio aceptado por la gran mayoría de las familias en la crianza de sus propios hijos, aunque escasamente reconocido en las políticas económicas nacionales. El acuerdo sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000) supuso una confirmación de este enfoque prioritario sobre la protección y desarrollo de los más vulnerables, al considerar como uno de los principales pilares de la estrategia de avance hacia las metas la recuperación y bienestar de la infancia y las familias pobres.

En medio de la actual crisis global, con orígenes y peculiaridades propios, el acervo de UNICEF se ha enriquecido, a partir de los principios, análisis y lecciones aprendidas, mediante el despliegue de un diálogo político estratégico mantenido con gobiernos, empresas, medios de comunicación y representantes de la sociedad civil de todo el mundo. El papel pionero de UNICEF se ha visto confirmado por la elaboración de análisis no convencionales sobre los nuevos impactos de la actual recesión económica global, en forma de creciente desigualdad, extensión de la pobreza, desempleo

El lema de “Primera prioridad para la infancia” a la hora de decidir la asignación de los recursos disponibles, es un principio comúnmente aceptado por las familias en la crianza de sus hijos, aunque escasamente aplicado en las políticas económicas nacionales

masivo, abrupto incremento de los precios de los alimentos y agravamiento de la vulnerabilidad, como resultado de las exclusivas políticas de austeridad predominantes, tanto en los países desarrollados como en desarrollo. Ante esta situación de deterioro generalizado, UNICEF promueve un enfoque de equidad para la búsqueda de políticas públicas alternativas de carácter inclusivo, que amplíen los márgenes de maniobra fiscal con el fin de contrarrestar y superar los impactos más perniciosos de la crisis, mediante una distribución equitativa de las cargas del ajuste estructural. Estos últimos aportes son el resultado consensuado de un reciente debate internacional en línea coordinado por UNICEF con más de un centenar de expertos, complementado con estudios de campo de los equipos técnicos de UNICEF en numerosos países de todo el mundo, que han sido compilados en un estudio global: *A Recovery for All. Rethinking Socio-Economic Policies for Children and Poor Households (2012)*.

4. LA INFANCIA Y LAS FAMILIAS VULNERABLES, EN EL EPICENTRO DE LA CRISIS

Contamos ya con un conjunto de análisis y evidencias contrastadas sobre la crisis financiera y económica global demostrativas de que las políticas de austeridad predominantes están exacerbando en lugar de paliar los desequilibrios estructurales pre-existentes, con un alto costo humano, en términos de desempleo masivo y más pobreza y desigualdades sociales.

Tras un lustro de ajustes fiscales, nunca como ahora ha sido tan urgente la necesidad de actuar para promover nuevos enfoques y políticas alternativas orientadas hacia un conjunto de reformas económicas y sociales que estimulen el desarrollo y favorezcan la equidad. Tanto en Europa, especialmente en los países meridionales, incluida España, como en gran parte del mundo en desarrollo, las demandas de cambio en favor de los más vulnerables -situados en el epicentro de la crisis- son cada vez más elocuentes.

Desde luego, no se trata de volver sin más a las condiciones previas a la crisis, pues hace un lustro, hacia 2008, el mundo en su conjunto ya padecía una grave crisis humanitaria, caracterizada por la extensa pobreza y el hambre, escasas oportunidades de empleo digno y centenares de millones de personas, en especial mujeres y niños, privados de sus derechos humanos más elementales.

Hacia 2008, el mundo en su conjunto ya padecía una grave crisis humanitaria, caracterizada por la extensa pobreza y el hambre, escasas oportunidades de empleo digno y centenares de millones de personas, en especial mujeres y niños, privados de sus derechos humanos más elementales

Aunque su repetición se haya convertido para muchos en una letanía, conviene recordar algunos indicadores significativos para hacerse una idea de la magnitud de esta tragedia humana en gran parte evitable. Entonces, antes de la crisis, la mitad aproximada de la infancia mundial (menores de 18 años) vivía por debajo de la línea de pobreza convencional (menos de dos dólares diarios) y sufría múltiples privaciones, tales como desnutrición y un acceso limitado a servicios sociales básicos de salud, educación, agua potable, saneamiento y vivienda digna. En términos globales, cerca de 900 millones de personas padecían hambre y la desnutrición estaba detrás de un tercio de las muertes de los menores de cinco años (más de 6.300 al día); aproximadamente, el 40 por ciento de la población en edad de trabajar carecía de algún tipo de trabajo para apoyar a sus familias y seis de cada diez jóvenes trabajadores no encontraban empleo; en el periodo 2000-2008, la desigualdad de ingresos empeoró en la mayoría de los 132 países en desarrollo para los que se dispone de datos.

La extensión y profundización de la crisis global no ha hecho sino empeorar este cuadro de privación humana. El creciente desempleo, tanto en los países desarrollados como en desarrollo ilustra bien por sus efectos negativos de amplio espectro, este deterioro masivo en la calidad de vida de centenares de millones de hogares. La pronunciada caída de la actividad en las economías avanzadas ha tenido además repercusiones considerables en los mercados laborales de las economías en desarrollo, con efectos significativos en Asia Oriental, Asia Meridional y África subsahariana, en menor medida en algunas regiones de América Latina.

UN "TSUNAMI SOCIAL"

Como habían mostrado otras crisis económicas internacionales previas, en las décadas de los ochenta y noventa del pasado siglo, la actual crisis económica global ha desencadenado un nuevo "tsunami social" de consecuencias devastadoras para los grupos de población más vulnerables en todo el mundo, en especial la infancia y las familias pobres. A partir de 2008, los impactos negativos de la crisis financiera en los países desarrollados, junto al abrupto incremento de los precios de los alimentos básicos y los combustibles, comenzaron a reverberar en el mundo en desarrollo, a través de los hogares pobres, mediante la disminución del poder adquisitivo, el aumento del desempleo, la caída de las remesas y una disminución del acceso al crédito y los servicios sociales básicos. En resumen, millones de personas se han visto empujadas a la pobreza por los impactos de una crisis económico-financiera, incomprensible para ellas y de la que no eran responsables. Además, estos impactos negativos se están agravando por las consecuencias sociales del mantenimiento de unas políticas de austeridad excesivamente rígidas y profundamente inequitativas.

Tras un lustro de crisis global, el mundo se encuentra en una encrucijada, que afecta tanto a países desarrollados como en desarrollo. Esta crisis compartida, aunque con distintos niveles de impacto

La crisis económica global ha desencadenado un “tsunami social” de consecuencias devastadoras para los grupos de población más vulnerables de todo el mundo, en especial la infancia y las familias pobres

y capacidades de respuesta, ha ampliado las brechas de desigualdad y pobreza, pero también ha abierto un espacio de diálogo y ha creado oportunidades para enfrentar cooperativamente estos retos. Sin embargo, es fundamental que el debate sobre las políticas públicas no se centre simplemente en la mitigación de los impactos de la crisis para retornar al statu quo, que ha privado a millones de personas de un nivel de vida digno, sino que aborde sobre todo la corrección de los desequilibrios globales persistentes -en especial la desigualdad de condiciones y oportunidades- y promueva una prosperidad para todos.

TRANSMISIÓN DE LA CRISIS GLOBAL AL NIVEL FAMILIAR

Antes de mostrar el perfil de las posibles políticas alternativas es preciso conocer cómo se han generado los impactos sociales de la crisis mediante la identificación de sus principales vías de transmisión desde el nivel de la economía global a la economía nacional y finalmente a las economías familiares. Los componentes de este proceso de transmisión y su importancia relativa varía de unos países a otros, por ejemplo en algunos países meridionales europeos, como España, existe un problema principal de desempleo, agravado por recortes del gasto público en servicios sociales, mientras en algunos países africanos y latinoamericanos (Kenia, México), el encarecimiento de los alimentos ha contribuido a la inseguridad alimentaria, deteriorando aún más la vulnerabilidad de las familias.

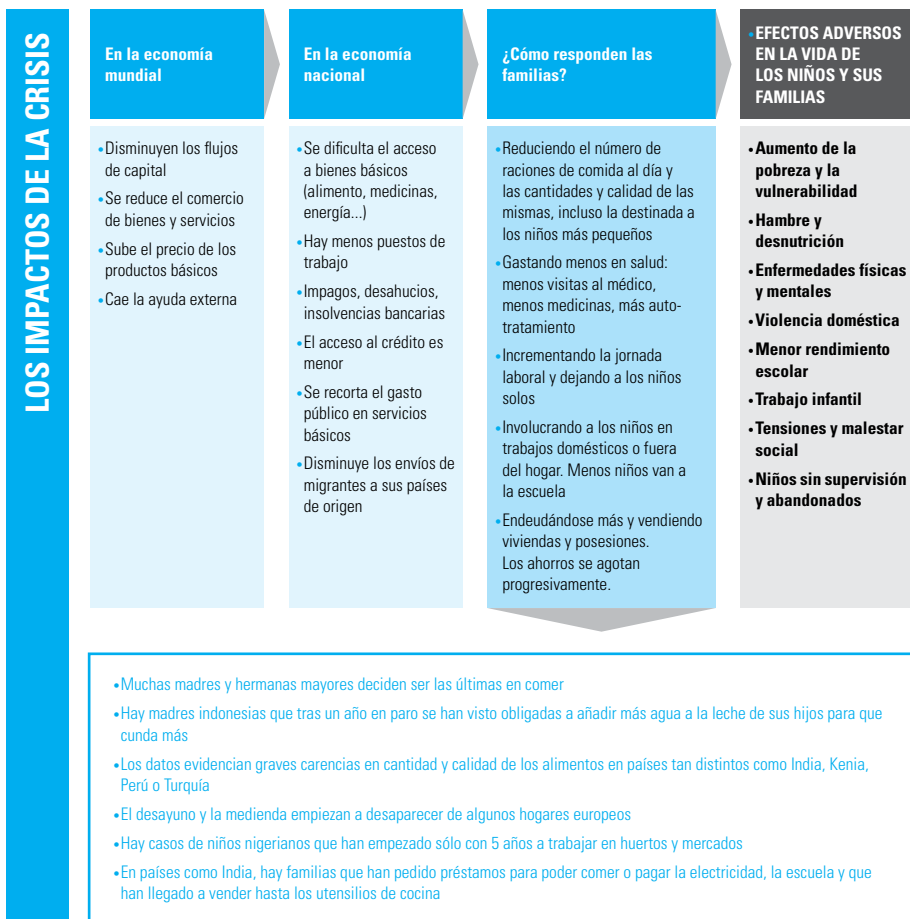
De acuerdo a los análisis de unicef, esta transmisión se produce a través de cuatro vías principales que pueden resumirse así:

- Incremento del coste de bienes y servicios básicos, tales como alimentos, energía, insumos agrícolas, y medicamentos, entre otros. El impacto del decreciente poder adquisitivo es especialmente marcado en los hogares más pobres, que se manifiesta a menudo en una reducción de la cantidad y calidad de los alimentos ingeridos, así como de otros gastos esenciales, en especial en educación y salud.
- Reducción del empleo, recorte de salarios, disminución de la demanda de trabajadores migrantes (que a su vez reduce las remesas). La menor oferta de puestos de trabajo dignos fuerza a muchas familias a entrar en el sector informal, con frecuencia en condiciones arriesgadas e insalubres y por un menor ingreso. La caída del empleo conduce a muchos hogares a retirar a sus hijos de la escuela y enviarlos a trabajar, junto a otros miembros adultos de la familia.
- Disminución de activos y reducción de acceso al crédito. La crisis ha generado el impago de hipotecas (con desahucios) y la pérdida de ahorros por insolvencias bancarias y congelación del crédito. Ante las dificultades financieras, las familias se ven forzadas a gastar sus ahorros, pedir préstamos más caros, o vender sus activos.

- Reducción del acceso a bienes y servicios públicos, tales como educación, salud, protección social y servicios y programas de empleo, por sucesivos recortes del gasto público impuestos por el mantenimiento de políticas de austeridad.

El margen de maniobra de las familias se reduce considerablemente por la multiplicidad y simultaneidad de los impactos negativos. Por ejemplo, una familia reducirá seguramente su consumo de alimentos cuando se enfrenta a un incremento de precios, menores ingresos o una reducción de los subsidios de alimentación, pero una combinación de estos impactos incrementará la probabilidad de una ingesta nutricional inadecuada. De igual modo, puede esperarse que las familias expuestas a una variedad de impactos gasten incluso menos en salud y educación, así como que incrementen el número de horas trabajadas de sus miembros, lo cual, a su vez, aumentará el riesgo de morbilidad, depresión, violencia doméstica, pobreza y vulnerabilidad, en su conjunto.

EL VIAJE DE LA CRISIS HASTA LLEGAR A LAS FAMILIAS



La aplicación universal de la Convención de los Derechos del Niño, así como el cumplimiento de los ODM están en peligro si no se adoptan con urgencia políticas públicas que contrarresten los impactos de la crisis global y promuevan una recuperación equitativa y sostenible

Aunque la disminución de la capacidad de respuesta de las familias ante los impactos negativos de la crisis se observa en todas las regiones del mundo, esta es particularmente manifiesta entre la infancia y las familias más pobres de los países en desarrollo. La situación se agrava porque muchos gobiernos han continuado recortando el gasto público a pesar de que el margen de maniobra de las familias se ha ido agotando y necesitan más que nunca la ayuda e inversión públicas, especialmente en materia de seguridad alimentaria, salud y educación, formación y empleo, así como programas complementarios de ingresos, incluidas las transferencias monetarias.

Ante esta realidad, Naciones Unidas, en el marco de la *Iniciativa conjunta* de sus agencias, hace un llamamiento urgente a la acción coordinada internacional y nacional para hacer frente a las consecuencias de la crisis económica global, en forma de “*tsunami social*”, mediante un conjunto de estrategias interrelacionadas, en especial: *provisión adicional de financiamiento de la cooperación* destinada a los grupos de población vulnerables en los países más afectados; *apoyo a la seguridad alimentaria*; *pacto por un empleo digno*; *fortalecimiento y ampliación de las redes de protección social*; y la implantación de mecanismos más eficientes de análisis y seguimiento de los impactos de la crisis global. Asimismo, desde la perspectiva de UNICEF, esta llamada de atención incluye mantener la prioridad normativa de aplicación universal de la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por 193 países, cuyo XXV aniversario será el próximo año 2014, así como cumplir el compromiso moral de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, para el 2015. El avance hacia ambos horizontes está en peligro si no se adoptan con urgencia políticas públicas alternativas que contrarresten los impactos de la crisis global y promuevan una recuperación equitativa y sostenible.

5. UNA CRISIS GLOBAL CON GANADORES Y PERDEDORES

A lo largo de los dos últimos años (2010-2012), UNICEF ha coordinado un debate internacional en línea entre más de un centenar de expertos¹ con objeto de conocer mejor las complejas facetas de la crisis económica global, tanto los impactos sociales más destacados como las posibles respuestas políticas alternativas. El consenso alcanzado sobre la salida de la crisis y las necesarias políticas alternativas convergen hacia una senda que podría denominarse como una “recuperación con rostro humano”. En adelante, se presentan los principales aportes del Foro internacional.

Aunque la nueva recesión internacional se inició en los países desarrollados, la crisis se ha convertido en global, y afecta también a los países en desarrollo. Las respuestas políticas de los gobiernos a la crisis global han sido diversas en este último lustro, pero han ido decantándose desde las iniciales políticas de estímulo hacia las actuales políticas de austeridad predominantes, con el acento casi exclusivo en la contención y reducción del gasto público. Sin embargo, la búsqueda irrestricta del equilibrio fiscal a corto plazo ha contribuido de hecho a profundizar la recesión económica, ampliar la desigualdad y agravar el deterioro social.

Junto a los millones de víctimas ya afectados por la crisis, cada vez más personas corren el riesgo de caer en la pobreza, como consecuencia de la persistente depresión en los mercados mundiales, el desempleo masivo y el descenso de las remesas. En esta situación de alto riesgo, es de la máxima prioridad impedir que este proceso conduzca a una nueva “década perdida”, especialmente para las familias pobres y en particular sus niñas y niños. Para ello, es de crucial importancia avanzar hacia una recuperación que sea inclusiva, aumente las oportunidades de empleo digno, sostenga los servicios de salud y educación y proporcione apoyo directo a los grupos de población en situación de pobreza.

IMPACTOS DISTRIBUTIVOS

La crisis está exacerbando la desigualdad a escala nacional e internacional en todo el mundo. Aunque su origen se debe en gran parte a las prácticas especulativas de alto riesgo de bancos y empresas en los mercados financieros de los países más desarrollados, los costes más altos se están cargando sobre la gente común, especialmente los grupos de población más indefensos que se han convertido en los perdedores reales de la crisis. En la práctica, las cuentas se están cuadrando sobre las espaldas de los más vulnerables: las niñas y niños de las familias más pobres.

Las familias pobres disponen de una capacidad de resistencia cada vez menor, porque se ven forzadas a una reducción de su dieta diaria en cantidad y calidad, al recorte de sus gastos familiares

1 Puede accederse a una síntesis del debate internacional (2010-2012) y la lista de expertos participantes en http://www.unicef.org/socialpolicy/files/Recovery_with_a_Human_Face_Summary.pdf

Los impactos más graves de la crisis global se están proyectando sobre la gente común, especialmente los grupos de población más indefensos -como los niños y los hogares vulnerables- que se han convertido en los perdedores reales

en salud y educación, la ampliación del número de horas trabajadas en el sector informal y a un mayor endeudamiento.

El grave deterioro del empleo se ha traducido en mayor desigualdad y pobreza, tanto a nivel europeo como español, en unas dimensiones desconocidas por las generaciones más jóvenes: cerca de dos millones de familias españolas no reciben ningún salario y han agotado las subvenciones por desempleo. Además, el incremento del desempleo en los países de altos ingresos se ha proyectado sobre los países en vías de desarrollo a través de una importante caída de las remesas en los últimos años. Esto supone un creciente riesgo para las familias pobres que, ante choques económicos externos, dependen en gran medida de la recepción de remesas para cubrir sus gastos más esenciales en alimentación, salud y escolarización de sus hijos.

En varios países de Asia y África subsahariana, los hogares más vulnerables están haciendo frente también a una abrupta subida del precio de los alimentos básicos (2007-2012) que se traduce en un aumento de la desnutrición aguda y el hambre, y por consiguiente en un deterioro general de la seguridad alimentaria.

En medio de un clima económico de altos riesgos para las familias pobres, los niveles de asistencia pública están disminuyendo en numerosos países. De acuerdo a las previsiones presupuestarias analizadas por UNICEF en su estudio citado (*Recovery for All*), en un total de 179 países de todo el mundo, se esperaba que una alta proporción de ellos, 133 habrían reducido el gasto público en 2012, 94 de los cuales son países en desarrollo, y 39 están sufriendo recortes excesivamente contractivos en términos de PIB hasta retroceder a los niveles de hace un lustro previos a la crisis.

Las persistentes políticas de austeridad diseñadas por algunos gobiernos para alcanzar la consolidación fiscal a corto plazo están recortando la asignación presupuestaria a los gastos sociales y por ende suponen serias amenazas a la infancia y sus familias más vulnerables.

Los costosos rescates destinados al sector financiero de los países desarrollados indican que el problema real para hacer frente a la crisis global de forma equitativa no es la disponibilidad de recursos sino más bien la carencia de voluntad política

MEDIDAS DE AJUSTE VERSUS POLÍTICAS ALTERNATIVAS

138 países adoptaron medidas de ajuste (2010-2012)

Y solo 57 adoptaron políticas alternativas

Recortes o topes salariales: 69 países

Incrementos salariales: 24 países

Reducción o eliminación de subsidios: 73 países

Incremento o introducción de subsidios: 10 países

Recortes en los sistemas de protección social: 55 países

Ampliación de los sistemas de protección social: 22 países

Reforma de las pensiones: 52 países

Introducción o incremento de las pensiones: 20 países

Aumento impuestos al consumidor: 71 países

Disminución de los impuestos al consumidor: 10 países

MEDIDAS DE AUSTRERIDAD Y CONSECUENCIAS SOCIALES

(Análisis de las tendencias de gasto público en 179 países antes y durante la crisis, realizado a partir de las estimaciones del Fondo Monetario Internacional).

Recortes o topes salariales:

En 73 de los países estudiados, se han identificado medidas de control o reducción salarial, como parte de las políticas de consolidación fiscal. Este tipo de estrategias pueden socavar la prestación de servicios públicos esenciales mediante la reducción de los ingresos y del número de maestros, profesionales sanitarios y trabajadores sociales. Esto puede contribuir también al absentismo, la informalidad laboral y la emigración de cuadros profesionales, que a su vez deteriora la prestación de los servicios públicos, sobre todo en las áreas rurales.

Reducción o eliminación de subsidios:

En otros 73 países, se ha producido un recorte o supresión de las subvenciones públicas al precio de los alimentos y combustibles básicos, con el consiguiente aumento del coste de la alimentación y del transporte para muchas familias; adicionalmente, el incremento de los precios de la energía contribuye a debilitar la actividad económica generadora de empleo. Las dificultades familiares de acceso a una alimentación adecuada, agravan la desnutrición -sobre todo de la infancia- y puede infligir daños en su desarrollo físico y mental. En tiempos de crisis es aún más importante mantener los subsidios a la alimentación y las redes públicas de protección social para asegurar la seguridad alimentaria de los grupos de población vulnerables.

Recortes en los sistemas de protección social:

En más de una cincuentena de países, se está realizando una reestructuración de los programas sociales con recortes del gasto público (55) y reformas del sistema de pensiones de jubilación (52), consistentes en una reducción de la cobertura o de los beneficios, debilitando nuevamente las redes de protección social. Este enfoque de reducción indiscriminada del gasto público genera un alto riesgo de exclusión para amplios segmentos de la población más vulnerable -por falta de focalización y de pertinencia temporal de los recortes- en un momento en que esta necesita más protección.

Está emergiendo en todo el mundo un nuevo “precariado” global: un creciente número de personas en edad laboral, con empleos intermitentes a tiempo parcial, sin recursos para lograr una identidad ocupacional estable y sin protección social suficiente

Para hacer un balance de ganadores y perdedores de la crisis, es conveniente tener en cuenta que particularmente en los países desarrollados (OCDE) está teniendo lugar una marcada inequidad en la distribución de ganancias y pérdidas. Irónicamente, mientras en una fase inicial de la crisis las políticas de estímulo fiscal beneficiaron principalmente a los grupos de mayores ingresos, los recortes persistentes e indiscriminados del gasto público y la subida de tasas e impuestos indirectos regresivos, como parte de las políticas de austeridad predominantes, están impactando de manera desproporcionada en los grupos de menores ingresos y menor capacidad de resistencia.

De hecho, el volumen de recursos financieros necesarios anualmente para cumplir con los ODM-2015 representa una minúscula fracción de los centares de miles de millones de dólares de dinero público que se han movilizado para pagar el rescate bancario en los países de la UE y los EEUU. Los costosos rescates destinados al sector financiero indican que el problema real para hacer frente a la crisis global de forma equitativa no es la disponibilidad de recursos sino más bien la carencia de voluntad política.

La evidencia procedente de los principales países emergentes como Brasil, China y la India muestra otras alternativas distintas. Aunque en estos países persisten todavía grandes desigualdades, las políticas de estímulo fiscal se orientaron principalmente al apoyo de las familias pobres a través de vías complementarias, y han podido iniciar la recuperación de la crisis de una manera más rápida y sostenible que los países más desarrollados. En los grandes países emergentes, el gasto público ha estado dirigido a la protección del empleo y los salarios, la expansión de los servicios sociales y/o la provisión de apoyo a los ingresos de las familias pobres, incluso mediante transferencias monetarias directas. Por el contrario, las persistentes políticas de austeridad mantenidas por la mayoría de los países de altos ingresos, especialmente en la UE, generan dudas sobre su sostenibilidad a largo plazo, en particular cuando las capacidades de su futura población activa se están socavando por el agravamiento de la desigualdad, la pobreza infantil y el deterioro de las condiciones de salud y educación. Ante esta realidad, es lógico preguntarse qué sucederá cuando los vulnerables y desprotegidos niños y niñas actuales alcancen la edad productiva en el próximo futuro.

La crisis de empleo, sobre todo para los jóvenes, incrementa el riesgo de que estos trabajadores queden permanentemente marcados por una “cicatriz laboral”, en términos de un menor potencial de empleabilidad y remuneración salarial

DESEMPLEO MASIVO

Quizás el rasgo común más significativo de la crisis global, que afecta tanto a los países desarrollados como en desarrollo, es el desempleo y subempleo masivos. Las tendencias del empleo mundial indican que el desempleo masivo continúa afectando a un número creciente de países. Según los últimos datos de la OIT, en 2012 había en el mundo un total acumulado de 197 millones de personas sin empleo, en una gran proporción jóvenes. El centro de gravedad de la crisis ha estado en las economías avanzadas, que representan la mitad del incremento mundial del desempleo cifrado en 28 millones de personas desde el estallido de la crisis en 2008. En la Unión Europea, los desempleados superan ya los 26 millones, cerca de 6 millones en España, con la mayor tasa de desempleo juvenil de la UE: uno de cada dos jóvenes españoles (15-24 años) no encuentran trabajo y han empezado a emigrar al extranjero; en el último trimestre de 2012, emigraron 125.000 jóvenes entre 20 y 35 años. España, junto a un grupo de países europeos, destaca, por la enorme brecha entre el nivel de cualificación de los jóvenes y las escasas oportunidades laborales.

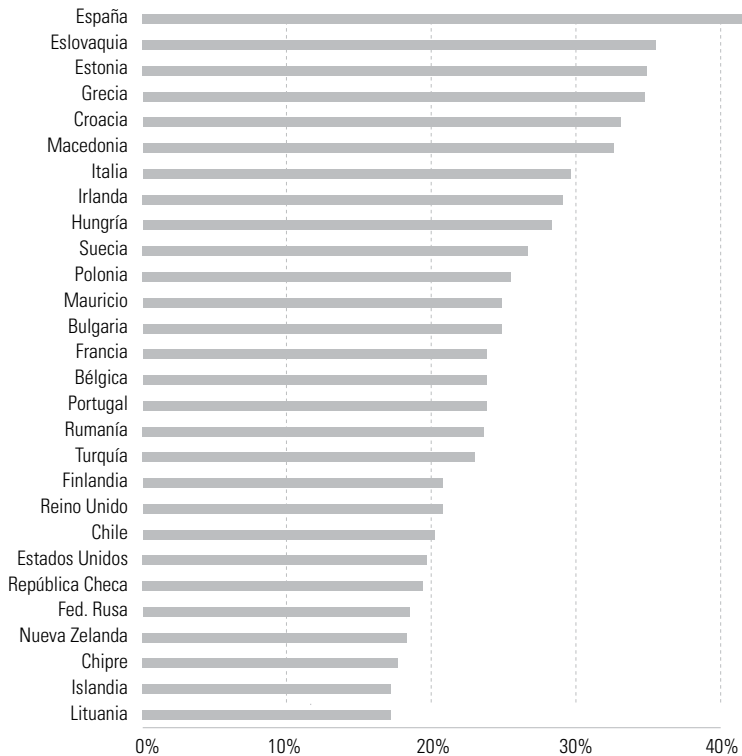
El FMI avanzaba que en 2012, 35 países superarían una tasa de desempleo del 9% y 5 países superarían el 20% de desempleo (Bosnia-Herzegovina, España, Macedonia, Serbia y Sudáfrica).

Fuente: FMI (102 países analizados)

A escala global existen numerosas evidencias de las tendencias declinantes del nivel de empleo respecto al tamaño de la población, indicativas de que muchas economías no están creando suficientes oportunidades de trabajo para absorber el alto ritmo de crecimiento de la población en edad laboral. Más de 120 millones de potenciales nuevos jóvenes trabajadores están entrando anualmente en los mercados laborales de todo el mundo, casi el 90% de esta plétora juvenil pertenece a los países en desarrollo. En los últimos años, el incremento porcentual de desempleo juvenil fue más del doble del desempleo de la población activa total. Las políticas de austeridad, al debilitar el dinamismo de la economía productiva, están contribuyendo al incremento de las cifras de desempleo y/o de empleo precario.

A principios de 2012, las familias estaban pagando un 80% más por los alimentos básicos en comparación con la situación anterior a la crisis de 2007-2008

TASA DE DESEMPEÑO JUVENIL (2010)



FUENTE: OIT LABOURSTA (2012)

Aunque en general se reconoce que la creación de empleo digno es un objetivo esencial del desarrollo, en los últimos años los patrones de generación de empleo han actuado en sentido opuesto: como resultado se ha producido un aumento de la inseguridad laboral y de la segmentación de los mercados de trabajo, caracterizados por grandes diferencias de calificación y remuneración salarial. Está emergiendo en todo el mundo lo que se empieza a llamar un nuevo “precariado” global: un creciente número de personas en edad laboral, en condiciones de trabajo precarias, con una serie de empleos intermitentes a tiempo parcial, sin recursos para lograr una identidad ocupacional estable, sin protección social suficiente y sin marco regulatorio legal.

Si bien la gran mayoría de las personas más excluidas en edad laboral trabajan un mayor número de horas, sus empleos precarios les impiden sacar a sus familias de la pobreza. Por ello, las políticas

de empleo deben centrarse no sólo en la creación de puestos de trabajo, sino también en asegurar salarios dignos y garantizar normas y condiciones laborales adecuadas.

Frente al creciente deterioro de las oportunidades de empleo digno, muchas familias pobres, sobre todo en las zonas más desfavorecidas del planeta, se ven forzadas a adoptar una serie de respuestas defensivas. Sus consecuencias pueden ser irreversibles, especialmente para sus miembros más jóvenes, entre ellas la desnutrición y el hambre, aumento de la morbilidad, menor rendimiento escolar, el descuido o incluso abandono de los niños y niñas, y la creciente vulnerabilidad por los sucesivos impactos de la crisis. La crisis de empleo, sobre todo para los jóvenes, incrementa el riesgo de que estos trabajadores queden permanentemente marcados por una "cicatriz laboral", en términos de un menor potencial de empleabilidad y remuneración salarial. Además, estas familias pueden verse afectadas por un mayor riesgo de violencia doméstica, y de inestabilidad social y política en sus comunidades, derivado del aumento del desempleo estructural.

INSEGURIDAD ALIMENTARIA

La crisis financiera global ha exacerbado en muchos países en desarrollo la inseguridad alimentaria por el efecto combinado de las medidas de austeridad y el alza de los precios de los alimentos, hasta alcanzar incrementos máximos en los últimos años. De acuerdo a datos de la FAO, los precios de los alimentos han mostrado una volatilidad record en el último decenio (2001-2010). El precio de los cereales, un alimento básico que representa más de dos tercios de la ingesta diaria de calorías de la población de muchos países en desarrollo, registró una asombrosa subida del 57% entre junio y diciembre del 2010. El precio del arroz, el alimento básico más importante de la mayor parte de la población mundial, experimentó abruptos y sostenidos incrementos durante el decenio 2001-2010, con un promedio del 15% anual. En 2011, el índice internacional de precios de los alimentos superó claramente el nivel alcanzado durante la crisis alimentaria de 2007-2008. Los datos más recientes de 2012 no anuncian cambios de tendencia a la baja.

Los extremados movimientos del precio de los productos agrícolas básicos no sólo amenazan la seguridad alimentaria de centenares de millones de personas sino también la recuperación económica y la estabilidad social de los países en desarrollo. Este abrupto incremento del precio de los alimentos se debe a una variedad de factores, pero las evidencias más importantes apuntan a las crisis ambientales, las fluctuaciones de los tipos de cambio y la creciente intensidad de la actividad especulativa en los mercados de futuro de las materias primas. Este boom de los mercados de materias primas comenzó a mediados de 2009 y continúa en pleno ritmo durante 2012, ligado en cierto modo al comportamiento volátil de los mercados financieros globales.

El impacto de estas tendencias globales a nivel local en las familias más vulnerables es devastador. Un análisis realizado por UNICEF de los niveles de precios locales en 55 países en desarrollo indica que en conjunto estos precios se mantienen alarmantemente altos: a principios de 2012 eran en promedio un 80% más altos comparados con los niveles previos a la crisis de 2007-2008. La prolongación de este alza del coste de la alimentación hace que el margen de respuesta de las familias pobres sea cada vez más limitado. Algunas disminuyen su ingesta y pasan hambre, la mayoría recurren a alimentos de inferior calidad y una dieta menos diversa. Los impactos difieren

La brecha social se ha ampliado en todo el mundo y se encuentra en el nivel más alto de los últimos 30 años debido sobre todo a la cada vez mayor diferencia salarial. España se ha convertido en uno de los países más desiguales de Europa

según el género. Las mujeres se ven presionadas a preparar la comida familiar con menos alimentos en cantidad y calidad, con alto riesgo de desnutrición, en especial de los hijos menores. Estas privaciones fuerzan a muchas de ellas a competir por labores mal remuneradas en los mercados informales. Para los hombres, el incremento del precio de los alimentos recorta gravemente su capacidad de mantenimiento del hogar y aumenta el riesgo de frustración, violencia doméstica, y abuso de drogas. La restauración de la estabilidad de precios de los alimentos sería favorable para los agricultores (sobre todo pequeños y medianos) y los consumidores (en particular los pobres) pero no para los especuladores. Avanzar en esta dirección requiere políticas a corto y medio plazo en una combinación sinérgica que apoyen a las familias más vulnerables y reduzcan la pobreza, fomenten la producción de alimentos y la seguridad alimentaria local, y reviertan la desregulación de los mercados globales de productos agrícolas imperante en las tres últimas décadas.

CRECIMIENTO DE LA EXCLUSIÓN Y LA DESIGUALDAD

Existe un conjunto de evidencias significativas de que uno de los impactos más profundos de la crisis está siendo la extensión de una creciente exclusión y desigualdad, entre países y, al interior de ellos, entre grupos de población.

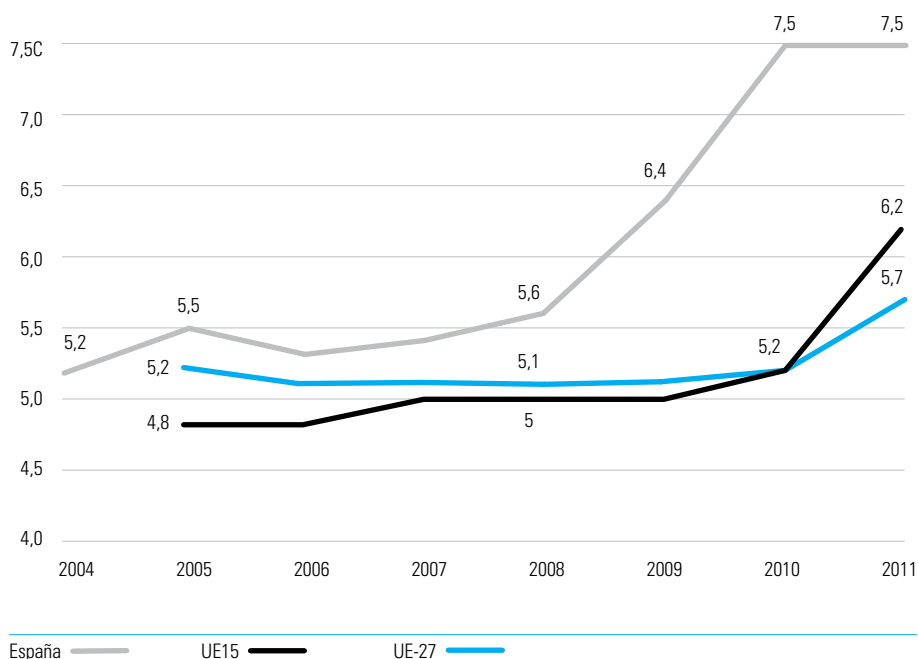
El aumento de la creciente desigualdad importa, además de por razones éticas, porque inhibe el desarrollo, socava la rendición de cuentas de los gobiernos, y deteriora el tejido cívico y social, y en definitiva puede conducir a situaciones de conflicto. Las desigualdades se reproducen a través de generaciones como resultado de las “trampas de desigualdad” generadas por las diferencias de poder, ingresos y status entre grupos socio-económicos, mantenidas por persistentes mecanismos políticos, socio-culturales e institucionales. Como muestran sólidas evidencias, los impactos negativos de la desigualdad se manifiestan en numerosos ámbitos, como las relaciones de género, los niveles de ingreso, educación y salud, y el grado de vulnerabilidad personal.

Una reciente investigación minuciosa de UNICEF sobre un total de 141 países (*Global Inequality: Beyond the bottom billion*) muestra que las asimetrías globales son escandalosas. El estudio describe un mundo en que el 20% más rico de la población recibe más del 70 % del ingreso total, mientras el 20% más pobre ingresa apenas el 2%. Aunque existen algunos indicios de progreso, la reducción de las desigualdades avanza de forma demasiado lenta. Se estima que al presente ritmo se necesitarían más de 800 años para que los mil millones de pobres actuales pudieran lograr al menos el 10% del ingreso global. La brecha social es un fenómeno mundial sobre el que ha llamado la atención la propia OCDE: la distancia entre ricos y pobres se encuentra en el nivel más alto de los últimos 30 años debido sobre todo a la cada vez mayor diferencia salarial. Los datos de Eurostat relativos a Europa y España presentan igualmente un cuadro de aumento creciente de la

Las normas sobre derechos humanos no son dispensables durante los tiempos de crisis económica, sino que más bien deben servir de guía de todas las políticas públicas e iniciativas gubernamentales

desigualdad como resultado de la crisis. España registra en 2011 el índice más alto de desigualdad en la distribución del ingreso de la Unión Europea, un 0,34, cuatro puntos por encima de la media de la eurozona (0,30), con Noruega (0,22) en la menor desigualdad (coeficiente de Gini, entre 0 y 1 máxima desigualdad). Otro indicador significativo, la relación entre el quintil (20%) que más ingresa y el quintil (20%) que menos ingresa muestra un ratio aún más desfavorable para España. Esa relación ha pasado del 5,6 al 7,5 en el periodo más agudo de la crisis (2008-2011) y ha aumentado su distancia respecto a la media de la UE (5,1 y 5,7), en el mismo periodo de referencia.

RATIO DE DESIGUALDAD EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN LA UE (RELACIÓN ENTRE EL 20% DE LA POBLACIÓN MENOR DE 65 AÑOS QUE MÁS INGRESA Y EL 20% QUE MENOS)



FUENTE: EUROSTAT EU-SILC

Aunque a escala global las desigualdades han aumentado, las tendencias de la desigualdad varían entre países y regiones de todo el mundo. La experiencia de algunos países resalta el hecho de que las políticas sociales y redistributivas pueden en realidad reducir las desigualdades. Es el caso de América Latina, históricamente la región más desigual del mundo, que en la última década

La política económica -en particular la política de ajuste y austeridad- afecta a menudo de forma crítica a las condiciones de vida de las personas y por eso su evaluación debe formar parte de la agenda internacional de derechos humanos

(2000-2010) ha registrado un descenso significativo de la desigualdad en 16 de los 21 países latinoamericanos y del Caribe, y en algunos de ellos la reducción se ha mantenido incluso en los peores años de la crisis económica global. Brasil, ha logrado crecer a un alto ritmo, y a la vez ha disminuido la desigualdad y la pobreza en una proporción considerable.

BRASIL

El avance de Brasil es el resultado de una combinación de oportunidades en los mercados globales y políticas públicas nacionales en favor de la equidad. Un factor importante en la reducción de la desigualdad ha sido el incremento del gasto público social, incluida las transferencias focalizadas en los pobres, responsables de un 10% de la reducción total. En Brasil, la menor desigualdad se ha logrado mediante la acción deliberada del gobierno para implementar consistentes políticas públicas redistributivas del ingreso y de ampliación de la asistencia social destinadas a las familias pobres. Asimismo, la aplicación de reformas fiscales progresivas ha permitido aumentar la inversión en políticas sociales, como la educación y la salud, que han contribuido a reforzar la red de protección social y a combatir la desigualdad. Se estima que durante el decenio 1999-2009, Brasil consiguió sacar de la pobreza a casi 12 millones de personas, reduciendo la proporción de personas en extrema pobreza a la mitad.

Respecto al conjunto de la región de América Latina, la continuidad de las prudentes políticas fiscales distributivas y redistributivas que emergieron a principios de la década de 2000 permitirían preservar los avances en la reducción de la desigualdad alcanzados en los últimos años.

La reducción de la desigualdad en otras partes del mundo debe atribuirse también a las políticas públicas redistributivas. En los últimos años, casi una veintena de países en desarrollo han reducido la desigualdad en forma significativa, la mayoría en Asia y América Latina. Si se mantienen este tipo de medidas, entre ellas la expansión de la protección social, el establecimiento de salarios mínimos y el uso de las finanzas públicas con un propósito redistributivo, la reducción de la desigualdad seguirá dando frutos en los próximos años. En suma, lo que demuestran todas estas experiencias es que la creciente desigualdad no es una fatalidad inevitable sino que es el resultado de opciones políticas.

RETROCESO EN LOS DERECHOS HUMANOS

Los impactos sociales acumulados de la crisis económica han aumentado los riesgos de violación de los derechos humanos, y por consiguiente han incorporado al debate global sobre la crisis la defensa de los derechos humanos. En este sentido, UNICEF aboga por un redoblado esfuerzo tanto de los gobiernos como de las organizaciones no gubernamentales para la vigilancia y supervisión del cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño. El propio Comité que vela por el cumplimiento de esta Convención, en las últimas Observaciones dirigidas al gobierno español, mostraba su inquietud por los efectos de la crisis en la infancia, la falta de partidas presupuestarias específicas asignadas a los niños y la poca atención prestada a la lucha contra la pobreza infantil y la protección social de las familias.

Como ponen de manifiesto los últimos informes de Naciones Unidas sobre derechos humanos y pobreza, el reto de la recuperación socio-económica tras los sucesivos impactos de la crisis global no debe eclipsar las obligaciones legales específicas de los gobiernos de respetar, proteger y promover los derechos humanos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales. Las normas y estándares consagrados en un conjunto de tratados y convenciones internacionales (entre ellos la CDN), conforman el marco normativo de derechos humanos universales. Estas normas y obligaciones no son dispensables durante los tiempos de crisis económica, sino que más bien deben servir de guía de todas las políticas públicas e iniciativas gubernamentales al estar obligados legalmente a destinar el máximo de los recursos disponibles para garantizar la realización progresiva de todos los derechos humanos reconocidos, de la manera más expeditiva y eficaz como sea posible.

Cualquier medida que tenga directa o indirectamente un efecto negativo sobre el acceso y ejercicio de los derechos humanos individuales contribuye al riesgo de violar las normas internacionales acordadas. Entre las medidas de ajuste estructural y austeridad fiscal más frecuentes se encuentran: las reducciones drásticas del gasto público esencial para la plena realización de derechos fundamentales, como los relacionados con los servicios básicos de salud y educación, la seguridad alimentaria y el acceso a una vivienda digna; los recortes de la financiación de los sistemas de protección y de seguridad social; la reducción del salario mínimo; la reducción masiva de las oportunidades de empleo y la precarización de las condiciones de trabajo; el incremento de impuestos indirectos regresivos. Estas y otras medidas de austeridad representan barreras significativas para el ejercicio de los derechos humanos, en especial de los pobres y vulnerables quienes, a pesar de no tener responsabilidad alguna en el origen de la crisis continúan soportando una parte considerable y desproporcionada de sus impactos más negativos.

Por consiguiente, el marco normativo de los derechos humanos debe orientar también el debate sobre la recuperación y la salida de la crisis, aparte de la consolidación fiscal a corto plazo, con el fin de avanzar hacia la reducción de las privaciones y la pobreza, así como la erradicación de los obstáculos que impiden el pleno ejercicio de los derechos humanos básicos. Así pues, la recuperación debe empezar por las familias más pobres y vulnerables, en particular sus niñas y niños. La política económica - porque afecta a menudo de forma crítica a las condiciones de vida de las personas- debe formar parte de la agenda internacional de derechos humanos, liderada por las Naciones Unidas en su conjunto, y por UNICEF en lo concerniente a la protección de los derechos de la infancia.

La profundidad de la crisis económica global exige repensar la noción de crecimiento económico con objeto de resituar la creación de empleo y la distribución del ingreso en el centro del debate sobre la recuperación y el desarrollo

6. HAY ALTERNATIVAS: REFORMAS CON EQUIDAD

La persistente crisis económica global ha intensificado los problemas existentes y ha generado nuevos retos. Puede interpretarse también como una “crisis de transformación” y en este sentido presenta oportunidades para reestructurar y repensar el desarrollo y la orientación de la globalización. El consenso alcanzado en el Foro de expertos promovido por UNICEF propone una nueva visión basada en una combinación de estrategias nacionales e internacionales para implementar nuevas políticas públicas de estímulo con el fin de revertir la desigualdad social e impulsar un crecimiento económico inclusivo, en favor de la equidad y la sostenibilidad.

A nivel global, el debate ha girado en primer lugar en torno a varias iniciativas para la aplicación de políticas públicas orientadas a la reducción de la exclusión y la desigualdad. Algunas agencias de Naciones Unidas (OIT, OMS, UNICEF) han liderado la iniciativa de un paquete básico de medidas de protección social (*“Global Social Protection Floor”*). Esta iniciativa está destinada a apoyar a los países para el establecimiento de un nivel de acceso digno a los servicios sociales esenciales y de garantía de un salario mínimo para todos. La iniciativa está inspirada en los principios de la Declaración Universal de Derechos Humanos y de la Convención de los Derechos del Niño y comprende dos componentes críticos: a) Servicios: garantizar la disponibilidad, continuidad y accesibilidad territorial y financiera a los servicios sociales básicos, tales como agua potable y saneamiento higiénico, nutrición adecuada, salud y educación, y vivienda digna; b) Transferencias: facilitar el acceso a los servicios básicos y proporcionar un salario mínimo y seguridad vital mediante un conjunto de transferencias sociales esenciales, en metálico y en especie, a través de todo el ciclo de vida (niñez, vida laboral, y vejez), con atención especial a los más vulnerables.

En este sentido, es significativo y oportuno el reciente documento de la Unión Europea (20/02/2013) mediante el cual la Comisión hace pública su: Recomendación a los Estados sobre la pobreza infantil: *Invertir en los niños para romper el ciclo de la desigualdad*. A pesar de su carácter no vinculante, se trata de una propuesta de acción política para los Estados miembros, en un momento en que las cifras de pobreza y exclusión infantil está creciendo en toda Europa, muchas veces por encima de las del resto de la población.

Ahora bien, la reducción de la desigualdad y el avance hacia la equidad no se lograrán sólo con políticas sociales coyunturales. Aunque estas políticas contribuyen a paliar la pobreza y a mejorar las condiciones de vida de muchas personas, no pueden ser un sucedáneo del desarrollo. Además, la desconexión entre las políticas económicas convencionales y sus consecuencias sociales crea a menudo un círculo vicioso de lento crecimiento y deterioro del progreso social. Para quebrar este

Necesitamos una acción colectiva coordinada para hacer frente a retos globales prioritarios e ineludibles, relacionados con la equidad y la sostenibilidad. Esto implicará cambios en la manera de producir, de consumir y de gobernar

círculo recurrente, es necesario y urgente promover la aplicación de un conjunto coherente de políticas sociales y económicas que sean simultáneas y complementarias para que produzcan un efecto sinérgico a medio y largo plazo.

UNA RECUPERACIÓN EQUITATIVA Y SOSTENIBLE

Es necesario interpretar las crisis globales como un fenómeno interactivo y multidimensional que exige repensar la noción de crecimiento económico, con objeto de resituar la creación de empleo digno y la distribución del ingreso en el centro del debate sobre la recuperación y el desarrollo, teniendo en cuenta de forma prioritaria las necesidades básicas y los derechos humanos, en particular de los grupos de población más vulnerables y en primer lugar de la infancia.

Las políticas públicas para satisfacer las necesidades básicas y los derechos humanos tienen que ser a la vez económicamente viables y ambientalmente sostenibles. Para que las poblaciones excluidas puedan alcanzar niveles de vida dignos, especialmente los centenares de millones que todavía viven en la pobreza y la desigualdad extremas, es imprescindible que el ritmo de progreso económico sea mucho mayor y esté mejor distribuido de ahora en adelante. A esto habrá que añadir los dos mil millones de personas que incrementarán la población mundial en las tres o cuatro próximas décadas, que en su gran mayoría nacerán en los países pobres. El mantenimiento de los actuales patrones de crecimiento económico (inequitativo e insostenible) exacerbaría las desigualdades sociales y las presiones sobre los recursos naturales y el medio ambiente mundial hasta límites catastróficos. Como resultado, la política de seguir con más de lo mismo y nada o poco de lo nuevo y urgente, sencillamente no es una opción viable. La persistencia e interacción de crisis económica y crisis medioambiental a escala global presentaría riesgos de carácter sistémicos, en especial para los más vulnerables: la infancia y las familias pobres.

Así pues, en los próximos años se necesitará un compromiso renovado para una acción colectiva coordinada, de instituciones internacionales, gobiernos, empresas, y organizaciones de la sociedad civil, con el fin de hacer frente a retos globales prioritarios e ineludibles, relacionados con la equidad y la sostenibilidad: poner fin a la pobreza y la desigualdad extremas y evitar los impactos irreversibles del cambio climático y la degradación ambiental. Esto implicará cambios económicos y tecnológicos, pero también institucionales y sociales. Es decir, cambios en la manera de producir, de consumir y de gobernar. En primer lugar, cambios hacia una “economía verde” con patrones productivos sostenibles basados en modelos energéticos más eficientes y renovables. Adicionalmente, nuevas tecnologías, incluidas las tecnologías agrarias para garantizar la seguridad alimentaria sin agravar el deterioro del suelo y de los acuíferos, y para facilitar la mitigación y adaptación al cambio climático y reducir los riesgos humanos asociados con la creciente frecuencia de las catástrofes naturales. Los

Nunca como ahora ha sido más urgente la necesidad de ampliar el margen de maniobra fiscal de las políticas públicas para poder realizar inversiones que generen una recuperación económica y social

gobiernos deberán liderar el proceso mediante la aplicación de políticas públicas que estimulen la inversión y los incentivos para acelerar la innovación tecnológica y los cambios estructurales hacia la nueva “economía verde” con patrones de producción y consumo sostenibles.

Se necesitarán también nuevos acuerdos globales para reforzar y ampliar la cooperación internacional y realizar ajustes significativos en los mecanismos comerciales y financieros internacionales que faciliten la necesaria transformación tecnológica e institucional de los países en desarrollo sin comprometer sus justas aspiraciones de crecimiento, reducción de la pobreza y de la desigualdad.

Desde esta perspectiva, el avance hacia el desarrollo humano sostenible requiere un conjunto de políticas que permitan satisfacer las necesidades y los derechos de la generación presente sin disminuir la capacidad y las opciones de las generaciones futuras. Pero en las actuales estructuras de gobernanza nacionales y globales no existen defensores de las necesidades y los derechos de las futuras generaciones. Los impactos de la crisis global, con mercados desregulados y creciente desigualdad social, están expropiando a muchas personas en todo el mundo de su parte equitativa en los beneficios de la prosperidad global. Además, si este proceso continua, sus hijos heredarán la peor carga de la degradación del medio ambiente, en términos de deforestación, desertificación, escasez de agua potable, pérdida de diversidad biológica y nuevas amenazas derivadas del cambio climático. Para revertir esta tendencia, la promesa de una vida digna para todos, basada en los derechos humanos universales, tiene que cumplirse, incluido el reconocimiento y la defensa adecuada de los derechos de las generaciones futuras. La “recuperación con rostro humano” debe y puede ser equitativa y sostenible.

POLÍTICAS DE ESTÍMULO

La cuestión del gran volumen de deuda pública y privada acumulado por muchos países desarrollados y en desarrollo, que ha retroalimentado el agravamiento de la crisis, está en el centro del debate actual sobre las políticas alternativas de estímulo para la recuperación económica. El foco puesto en la reducción a corto plazo de la deuda y el déficit fiscal ha impulsado una respuesta unilateral casi exclusiva en favor de las políticas de austeridad. Muchos países se ven presionados a programar recortes sucesivos del gasto público, cumplir objetivos anuales de reducción del déficit fiscal, e implementar programas adicionales de ajuste estructural, reduciendo así el espacio de acción de los gobiernos.

Existen claras evidencias de que en numerosos países, en realidad la crisis de la deuda es una crisis de deuda privada (posteriormente socializada a un alto coste humano) y no de deuda pública. Los extraordinarios rescates del sistema financiero europeo, estimados en casi un billón de euros desde el comienzo de la crisis, van de hecho a los bolsillos de los acreedores privados y son pagados con

Igual que se aplican a los bancos pruebas de resistencia para averiguar su vulnerabilidad financiera deberían utilizarse pruebas para evaluar las consecuencias sociales de las políticas macroeconómicas y comprobar la capacidad de resistencia de los sistemas de protección social

dinero público, procedente de los ciudadanos contribuyentes. El resultado final es un considerable incremento de la deuda pública.

El Foro en línea de expertos internacionales promovido por UNICEF llama la atención sobre las lecciones aprendidas del pasado reciente. En muchos aspectos, la situación de los países meridionales europeos más afectados por la crisis se asemeja bastante a la de los países afectados en la década de 1980 y 1990 en África, América Latina y Asia, con problemas similares de deuda pública y sujetos a programas de ajuste estructural y supervisión externa de los organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. La rigurosa disciplina monetaria y fiscal no sólo detuvo o lentificó el crecimiento económico, sino que también socavó el bienestar humano y, en muchos casos, destruyó el tejido social. Entonces y ahora surgieron propuestas alternativas que combinan la estabilización macro-económica y las reformas estructurales con medidas de protección de los grupos de población más vulnerables y de mantenimiento de la provisión de los servicios sociales básicos. Este enfoque reconoce que en determinadas circunstancias el ajuste estructural es un proceso necesario pero que tiene también un alto costo humano y por ello hay que tratar de minimizar y paliar sus efectos negativos.

Nunca como ahora ha sido más urgente la necesidad de ampliar el margen de maniobra fiscal de las políticas públicas para poder realizar inversiones que generen una recuperación económica y social. Sin embargo, cuando muchos grupos de población se encuentran más necesitados de protección, se está intensificando y extendiendo la contracción del gasto público a través del mundo en desarrollo. Dada la importancia de la inversión pública para reforzar las previsiones de crecimiento económico y desarrollo social, a la vez inclusivo y equitativo, resulta crítico que los gobiernos exploren opciones alternativas para estimular el gasto social selectivo y generar actividad económica intensiva en empleo, en apoyo de la recuperación. Unas políticas más expansivas pueden abrir el camino hacia una reducción consistente del déficit fiscal y de la deuda pública. Además, la repetición de otra "década pérdida" para la economía mundial pondría en riesgo los logros de desarrollo conseguidos hasta ahora-incluidos los avances hacia los ODM- y cuestionaría la capacidad de los gobiernos democráticos de enfrentar los retos más urgentes e importantes de las poblaciones vulnerables de sus países.

En el debate actual sobre la salida de la crisis, se aduce a menudo que los recortes del gasto público son inevitables y que las inversiones económicas y sociales en favor de las familias pobres no son financiables en las circunstancias restrictivas impuestas por la crisis. No obstante, el foro internacional promovido por UNICEF sostiene que hay diversas alternativas, incluso en los países más pobres, para ampliar el espacio fiscal, tanto por el lado de los ingresos como del gasto públicos, con el fin de financiar políticas de estímulo del crecimiento y de protección social.

El espacio fiscal no sólo consiste en financiar el gasto público en base a los recursos directamente disponibles en la actualidad, sino que es sobre todo el resultado dinámico de acciones que los gobiernos pueden emprender para fomentar la movilización de recursos

AMPLIACIÓN DEL ESPACIO FISCAL

El área de influencia de las políticas de austeridad se ha extendido rápidamente en los últimos años. De acuerdo a las evidencias recogidas en los estudios de UNICEF sobre planes presupuestarios de un total de 178 países, se estima que 133 (un 75% del total de la muestra) habrán reducido en promedio su gasto anual de 2012 en un 2% del PIB. Además, la comparación de la fase más reciente de la crisis (2010-2012) con el periodo previo (2005-2007) muestra que un tercio de los presupuestos nacionales (60) están experimentando una contracción excesiva. Más preocupante aún, las proyecciones de gasto para 2013 en la mayoría de países estudiados indican que la consolidación fiscal continuará caracterizando las políticas públicas a escala global en un futuro previsible. Es decir, en una gran mayoría de países se está reduciendo el espacio fiscal, a la vez, por una disminución de los ingresos, derivada de la caída de la actividad económica, y por una contracción del gasto, debida a la persistente política de austeridad.

La búsqueda imperativa de la consolidación fiscal a corto plazo plantea importantes riesgos para la infancia y las familias pobres, en términos de su impacto sobre el nivel y la calidad de los servicios públicos esenciales. En primer lugar, las restricciones presupuestarias del periodo 2010-2012 están afectando muy negativamente a las asignaciones destinadas al gasto público social y socavando la capacidad de los sistemas de protección social. En segundo lugar, las diversas medidas de austeridad y recortes del gasto público inciden desproporcionadamente sobre los grupos de población vulnerables, erosionando aún más su ingreso disponible y sus limitados recursos. Si las privaciones de hoy no son enfrentadas con rapidez y eficacia pueden tener impactos irreversibles a medio y largo plazo sobre las capacidades potenciales de los sectores de población más necesitados.

Pero la simple cobertura de las familias pobres frente a las medidas de austeridad es claramente insuficiente para generar el desarrollo social, además es imprescindible fomentar de forma significativa las inversiones en favor de la erradicación de la pobreza. De la misma manera que se acepta la aplicación de pruebas de resistencia (*stress test*) para averiguar la vulnerabilidad de los bancos ante las reformas del sector financiero, deberían utilizarse pruebas similares para evaluar las consecuencias sociales de las políticas macroeconómicas y comprobar la capacidad de resistencia de los sistemas de protección social para hacerles frente. Este tipo de instrumentos de evaluación, diseñados y ejecutados adecuadamente, pueden alertar sobre los impactos distributivos de las diversas opciones de políticas públicas, sobre todo las políticas de ajuste y austeridad fiscal.

POLÍTICAS BASADAS EN LA EQUIDAD

Los responsables de las políticas de austeridad deberán tener en cuenta a la hora de tomar decisiones algunas consideraciones clave basadas en la equidad. Entre las más importantes:

- Analizar si la trayectoria del ajuste y la austeridad -en términos de ámbito, ritmo y magnitud- conduce o no a la consecución de objetivos de desarrollo a través de un crecimiento económico equitativo y sostenible a largo plazo.
- Asegurar que los indicadores de la recuperación económica -esenciales para la toma de decisiones de la política fiscal- incluyen las condiciones sociales y económicas de las familias pobres. Considerar los impactos a medio y largo plazo del alto desempleo, el incremento del precio de los alimentos y la energía, y las desigualdades sociales en la vida de la infancia y las familias pobres.
- Conceder prioridad explícita al gasto público destinado a programas y servicios esenciales para los grupos vulnerables y garantizar que esta prioridad de protección no va en detrimento del volumen del gasto social estratégico.
- Investigar los impactos sociales de las políticas macroeconómicas, incluidos los costes de oportunidad de no desarrollar intervenciones basadas en la equidad y programas de protección social, que son esenciales para una recuperación equitativa. Aplicar pruebas de resistencia para evaluar la capacidad de los sistemas de protección social ante los actuales y futuros impactos de la crisis en la infancia y las familias pobres.
- Habida cuenta de los crecientes riesgos de exclusión por los recortes indiscriminados, considerar la aplicación de enfoques inclusivos alternativos, tales como la protección social básica universal, para asegurar el logro de los objetivos de protección de la población vulnerable, mediante la ampliación de su capacidad de resistencia y el refuerzo de su inserción económica y participación social.
- Debatir las diversas opciones en un diálogo nacional abierto para promover una recuperación socialmente responsable en un marco de participación política.

Los efectos presentes o potenciales de la crisis no deberían relegar sino resaltar la necesidad de abordar ineludibles problemas de carácter global que exigen por tanto una acción colectiva de cooperación para aplicar respuestas políticas también globales

A medida que se ha ido extendiendo y profundizando la crisis económica global, los defensores a ultranza de las políticas de austeridad alegan que los drásticos recortes del gasto público son inevitables durante el periodo de ajuste y que no hay margen disponible para realizar las inversiones sociales y económicas en favor de la infancia y las familias pobres. Sin embargo, precisamente en medio de la crisis nunca es tan urgente e importante la necesidad de explorar opciones alternativas que permitan ampliar el espacio fiscal para realizar inversiones sociales y económicas críticas con el fin de afrontar los impactos sociales de la recesión y promover resultados equitativos.

La extendida adopción de políticas contractivas del gasto público a escala global refleja la percepción común de que el espacio fiscal ha disminuido en los diversos países debido a una combinación que se retroalimenta de pronunciada caída de ingresos públicos y creciente expansión de la deuda. No obstante, esta visión es muy reduccionista y sesgada porque el espacio fiscal no sólo consiste en financiar el gasto público en base a los recursos directamente disponibles en la actualidad, sino que es sobre todo el resultado dinámico de acciones y reformas que los gobiernos pueden emprender con determinación y urgencia para fomentar la movilización de recursos. En este sentido, de acuerdo a evidencias contrastadas, es viable promover una ampliación del espacio fiscal para aumentar el margen de maniobra de las políticas públicas con el fin de incrementar la inversión económica y social en favor de los más necesitados y de reactivar la economía para un crecimiento sostenible.

Es importante entender que las opciones para modular el ingreso y el gasto públicos varían ampliamente a través del mundo. Mientras algunos gobiernos pueden utilizar todas las opciones posibles otros no. Se trata de identificar aquellas políticas alternativas que puedan servir de guía a los gobiernos y sus socios de desarrollo para movilizar recursos adicionales que permitan financiar las necesarias inversiones, en el marco de la situación nacional de cada país. Se puede identificar un conjunto de opciones complementarias disponibles para que los gobiernos puedan ampliar su espacio fiscal, incluso en los países pobres, que han sido apoyadas por las Naciones Unidas y otras instituciones internacionales.

Es precisamente en tiempos de crisis cuando los países en desarrollo más necesitan de este apoyo exterior, dados los estragos que está causando la crisis actual en las poblaciones más vulnerables del mundo, entre los que se encuentran los niños

AMPLIACIÓN DEL ESPACIO FISCAL

Reasignación del gasto público

- Evaluar la distribución presupuestaria mediante una revisión del gasto público sectorial y temático. Reemplazar las inversiones de alto costo y bajo impacto por aquellas con el mayor impacto socio-económico, eliminando, a su vez, ineficiencias del gasto y/o reduciendo drásticamente la corrupción.

Incremento del ingreso público

- Introducir cambios en el sistema fiscal de carácter progresivo para reforzar la equidad. Incrementar los tipos impositivos de las rentas más altas y los patrimonios mayores, con tasas especiales a las transacciones financieras. Aumentar la base impositiva mediante una mayor eficiencia y eficacia de la recaudación y el combate al fraude y la evasión fiscal.

Reestructuración y ampliación de la deuda a menor costo

- Para los países en desarrollo con mayores tensiones de deuda, la reestructuración es posible y justificable si además la legitimidad de la deuda es cuestionable y el costo de oportunidad es alto, en términos de deterioro de las condiciones de vida de los grupos de población vulnerable. Explorar mejores opciones de endeudamiento adicional, ya sean a un costo menor o en condiciones concesionales.

Readaptación del marco macro-económico

- Acomodarse prudentemente a una situación de mayor déficit presupuestario y niveles más altos de inflación sin poner en riesgo la estabilidad macroeconómica. Examinar alternativas más flexibles de reducción del techo de déficit fiscal (volumen y ritmo temporal) en pocos puntos porcentuales con tal de incrementar significativamente la asignación de la inversión pública social destinada a salud y educación. Comprobar hasta qué punto los bajos niveles de inflación están inhibiendo innecesariamente la creación de puestos de trabajo y por ende restringiendo las opciones de reducción del desempleo masivo.

Como ha señalado el secretario general de la OCDE, Ángel Gurría, “la agenda de la cooperación internacional no se está agotando, sino que está en realidad al principio del camino”

Las opciones de ampliación del espacio fiscal deberán ser analizadas en el marco de las condiciones específicas de cada país y exploradas dentro de un diálogo nacional inclusivo para seleccionar las alternativas más equitativas de recuperación y salida de la crisis. Estas y otras opciones deben ser objeto de un debate detallado con la participación de los responsables de las políticas públicas, los socios del desarrollo, los líderes empresariales y los grupos de la sociedad civil concernidos.

MÁS Y MEJOR COOPERACIÓN INTERNACIONAL

El abrumador imperativo de consolidación fiscal generado por la crisis en los países más desarrollados ha alterado el orden internacional de prioridades de manera significativa y la cooperación para el desarrollo ha pasado a un lugar muy secundario. Ahora bien, los efectos presentes o potenciales de la crisis no deberían relegar sino resaltar la necesidad de abordar ineludibles problemas de carácter global que exigen por tanto una acción colectiva de cooperación para aplicar respuestas políticas también globales. Entre estas respuestas se incluye un cambio de escala, en cantidad y calidad, de la cooperación internacional para el desarrollo, con el fin de transformarla en un instrumento multilateral estratégico para la recuperación y la salida de la crisis.

Algunas de las tendencias globales están suficientemente contrastadas: crisis alimentaria, desempleo masivo, crisis energética, cambio climático, aumento acelerado de la población en los países más pobres, incremento del número de refugiados y desplazados por conflictos bélicos y desastres naturales, y los datos no hacen sino agravarse, en especial por la creciente desigualdad internacional. Hoy más de 1.000 millones de personas siguen viviendo en extrema pobreza. Alrededor de 400 millones de personas en 18 países se encuentran ahora peor de lo que estaban hace quince años, la mayor parte de ellos en el África subsahariana. El plazo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2015) -una agenda de mínimos- está cerca de agotarse, pero un total de 33 países, con más de 1.700 millones de personas, una cuarta parte de la población mundial, no han alcanzado ni la mitad de las metas. Además, los avances nacionales promedios encubren rezagos relativos de los grupos de población más necesitados, a causa de las desigualdades sociales.

Con todo, el camino iniciado en Nueva York (2000) con los ODM, jalona una serie de avances innegables en la cooperación internacional, aunque aún sean insuficientes. Hemos pasado de quedarnos en declaraciones de principios y compromisos políticos a establecer objetivos y conseguir avances muy concretos que han permitido salvar y mejorar las condiciones de vida de millones de personas en el mundo. Merece la pena seguir en esta senda. Entre los logros más destacados, destacan:

- Un importante avance en la reducción de la mortalidad materna y de los niños menores de 5 años.
- La reducción a la mitad el número de personas sin acceso a agua potable.
- La paridad de género en las escuelas.

La Declaración final aprobada en el reciente Foro de Busán (2011) propone un cambio de paradigma, al poner el acento, en lugar de la “ayuda al desarrollo”, en la creación de nuevas asociaciones inclusivas de “cooperación para el desarrollo”, abiertas a los países emergentes y a la participación no solo de los Gobiernos sino también de la sociedad civil, incluidas las empresas. Asimismo, se establece un mecanismo multilateral de seguimiento y evaluación compartida por la OCDE y las Naciones Unidas, y se aboga por un reforzamiento de la transparencia y la rendición de cuentas, a la vez que se amplían las vías de cooperación, con nuevas modalidades Norte-Sur, Sur-Sur y triangulares, con la participación del sector privado, mediante un compromiso vinculante y una responsabilidad compartida entre países desarrollados y en desarrollo. Como ha señalado el secretario general de la OCDE, Ángel Gurría, la agenda de cooperación internacional no se está agotando, sino que “está en realidad al principio del camino”. Se necesita una hoja de ruta innovadora para que la cooperación al desarrollo contribuya a acelerar el avance hacia la recuperación y la salida de la crisis.

Tradicionalmente, la cooperación española ha sumado esfuerzos de las instituciones públicas, las ONG y las contribuciones privadas. Sin embargo, la ayuda externa ha sido víctima también del drástico ajuste del gasto público y la contribución del gobierno se ha reducido significativamente en los últimos años. Todo ello, a pesar de que es precisamente en tiempos de crisis cuando los países en desarrollo más necesitan de este apoyo exterior, dados los estragos que está causando la crisis actual en las poblaciones más vulnerables del mundo, entre los que se encuentran los niños.

España junto a sus socios de la Unión Europea debe liderar esa nueva visión de la cooperación para el desarrollo anunciada en Busán que combine la lucha contra la pobreza y la defensa de los derechos humanos con la consecución de un desarrollo global más sostenible y más equitativo. Nuestra pertenencia al G-20 debiera permitirnos también poner sobre la mesa, de la mano de países afines emergentes (Brasil, México, Argentina) algunas cuestiones globales candentes e insistir en la importancia clave de los flujos de cooperación básicos para el desarrollo de los países más necesitados. Junto a las campañas de sensibilización hace falta construir y poner en práctica instrumentos de vigilancia social multinivel, a escala nacional e internacional, para influir en la toma de decisiones, mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas, que permitan un escrutinio continuo y una amplia participación ciudadana, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, para forjar coaliciones y espacios de concertación internacional.

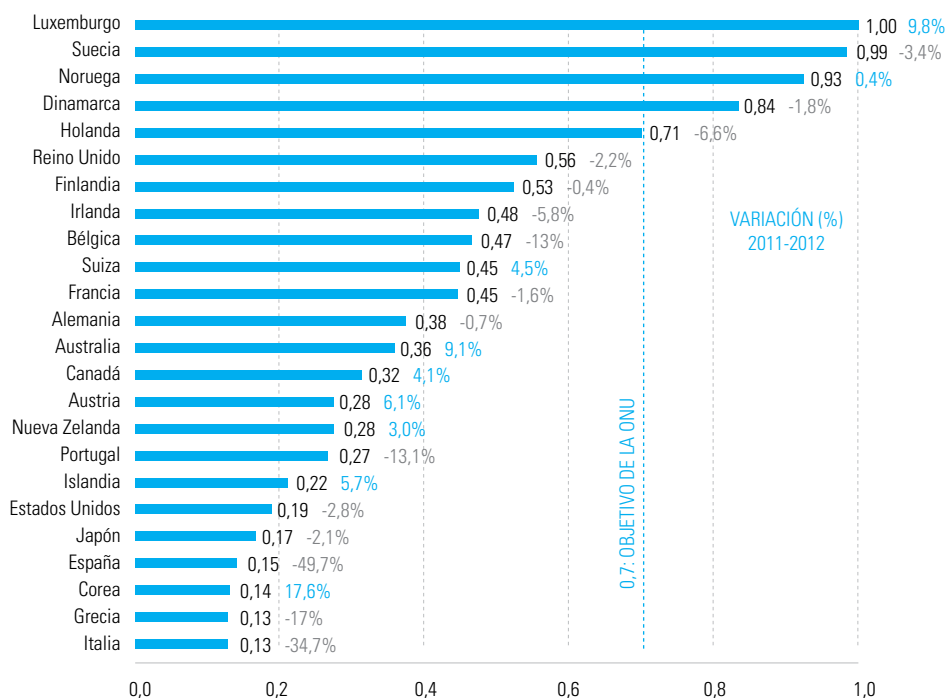
Existen tres vías complementarias para incrementar las transferencias netas internacionales destinadas a apoyar las necesarias inversiones socioeconómicas en los países en desarrollo.

TRANSFERENCIAS NORTE-SUR

Los niveles actuales de ayuda se han alejado aún más del viejo objetivo de hace cuarenta años, de destinar el 0,7% del PNB a la “ayuda al desarrollo”, y sólo contados países han cumplido con este compromiso (países nórdicos y Holanda) o lo han anunciado (Reino Unido). En promedio, el conjunto de los países de la OCDE contribuyen con apenas el 0,3 de su PNB a la ayuda a los países en desarrollo. Dada la persistencia de la crisis y la extensión y profundidad de sus impactos económicos y sociales, nunca como ahora tiene más justificación cumplir con este objetivo, ampliando los canales redistributivos a escala global.

Los países más necesitados están virtualmente apartados de los flujos de cooperación (los conocidos como “huérfanos”): un grupo de 20 países entre los más pobres del mundo recibe apenas un 10% de la ayuda total al desarrollo

AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO (AOD) DE LOS PAÍSES DEL CAD (OCDE)



FUENTE: CAD-OCDE, 2012

Sin embargo, los actuales flujos de ayuda Norte-Sur son claramente insuficientes. Según los datos disponibles de 2009, la AOD (Ayuda oficial al desarrollo), supone apenas el 4,7% del PNB conjunto del África subsahariana, un 1,3 % en el caso de la región de Oriente Medio y Norte de África, y bastante menos del 1% del resto de regiones en desarrollo de todo el mundo. Además de su limitado volumen, este tipo de ayuda adolece en su formato actual de una serie de deficiencias que lastran su eficacia y alcance, entre las principales: altos costos de transacción, limitada predictibilidad, condicionalidad, e incoherencia con otras políticas. La concentración de la AOD es otro sesgo importante. A menudo, los países donantes seleccionan los países destinatarios de la ayuda en función de sus alianzas e intereses estratégicos (los llamados países “favoritos”). Según cálculos de UNICEF, se estima que un conjunto de 15 países reciben la mitad de la ayuda internacional. En el otro extremo del espectro, muchos de los países más necesitados están virtualmente apartados de estos flujos (los conocidos como “huérfanos”), un grupo de 20 países entre los más pobres del mundo recibe apenas un 10% de la AOD total.

En términos netos, por cada dólar de ayuda que reciben los países pobres estos transfieren siete dólares a los países ricos a través de flujos financieros ilícitos

Con frecuencia se produce también una desviación en la aplicación de la ayuda respecto a las prioridades sociales de los grupos de población más necesitados. Un estudio de UNICEF sobre el destino final de la ayuda en la región del África subsahariana durante la última década indica que casi tres cuartas partes de la ayuda total recibida se utilizó para acumular reservas y pagar la deuda en lugar de invertirla en programas sociales de salud y educación para los más necesitados, con altos índices de desnutrición, mortalidad infantil y analfabetismo. Esta estrategia implica altos costos de oportunidad en términos de desarrollo humano, pues gran parte de la población subsahariana sufre una alta inseguridad alimentaria y grandes carencias de servicios sociales básicos. Existe por tanto un gran margen de maniobra para aumentar la eficacia de la ayuda a los que más la necesitan.

TRANSFERENCIAS SUR-SUR

Aunque los datos sobre las transferencias Sur-Sur son todavía incompletos y difíciles de comparar, en ausencia de criterios universales de definición de la AOD, las estimaciones más fundadas indican que estos flujos representan una proporción rápidamente creciente y ofrecen una gran oportunidad para los países en desarrollo para financiar la inversión social, en especial en la infancia y las familias pobres.

De acuerdo a los datos disponibles, la AOD procedente de países no pertenecientes a la OCDE representa todavía una pequeña proporción, cerca del 10%, del total de la cooperación global al desarrollo, pero con un importante crecimiento en términos reales, desde 8.600 millones de dólares en 2006 hasta casi el doble, 15.300 millones en 2008, aunque es probable que este alto incremento se haya visto frenado por los impactos de la crisis. Algunos de los grandes países emergentes como China, Brasil, y, en menor medida, Venezuela, están jugando un papel pionero, especialmente en áreas regionales de influencia, como el África subsahariana, en el caso chino, y América Latina y el Caribe. Es importante tener en cuenta que alrededor del 90% de la cooperación Sur-Sur se realiza en la forma de ayuda programable por los países receptores lo que implica que estos pueden ampliar sus márgenes de maniobra fiscales para la inversión pública.

Una vía complementaria de movilización de recursos para la cooperación al desarrollo Sur-Sur es avanzar hacia una mayor integración regional. De hecho, virtualmente todos los países del mundo en desarrollo pertenecen a algún bloque regional, ya sea en África, Asia y América Latina. Las estrategias regionales de cooperación pueden ser un instrumento eficaz de proteger, promover y reformar la división regional del trabajo, el comercio, la producción y el consumo. Una creciente integración regional puede contribuir también a reducir las asimetrías sociales y aumentar el espacio fiscal con objeto de incrementar recursos destinados a una mayor inversión pública para el fomento del empleo digno y la expansión de los servicios sociales básicos.

REDUCCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS NETAS SUR-NORTE

Paradójicamente, en términos netos los países pobres transfieren recursos a los países ricos y no viceversa. Además, estas transferencias se han incrementado en los últimos años respecto a la tendencia de las pasadas décadas. En 2010, las transferencias Sur-Norte, por el pago de intereses de la deuda, beneficios de las remesas, y las inversiones público/privadas en los mercados de capitales de los países desarrollados eran superiores en 557 mil millones de dólares a los flujos financieros totales canalizados desde los países desarrollados hacia los países en desarrollo.

Adicionalmente, los flujos financieros ilícitos (FFI) representan una proporción aun mayor de transferencias netas hacia el Norte. Los FFI comprenden diversos tipos de capital que son obtenidos, transferidos o utilizados de forma ilegal, incluidos, entre otros, el comercio de bienes y servicios a precios falsos para evitar aranceles, y la evasión de capital hacia los paraísos financieros y fiscales. Se estima que los FFI representaron un total de 1,3 billones de dólares en el año 2009, diez veces más que la ayuda oficial al desarrollo recibida por los países en desarrollo ese mismo año. En conjunto, el promedio anual del FFI supera el 10% del PIB en 28 países en desarrollo y en más de un 5% del PIB en un grupo más amplio de 64 países. En perspectiva global, esto significa que en términos netos, por cada dólar de ayuda que reciben los países pobres estos transfieren siete dólares a los países ricos a través de los flujos financieros ilegales.

Habida cuenta del enorme volumen de recursos transferidos anualmente desde los países en desarrollo, existe una gran oportunidad de ampliar el margen de maniobra fiscal de los gobiernos de estos países para disponer de recursos adicionales destinados a la inversión económica y social. Sin embargo, dada la naturaleza global del proceso, una reducción significativa de este tráfico ilegal de capitales sólo será posible mediante acuerdos de gobernanza internacional, con una responsabilidad compartida entre los países desarrollados y en desarrollo.

Dado el relativo estancamiento e insuficiencia de las vías tradicionales de cooperación al desarrollo en un horizonte predecible, en los foros internacionales se debaten nuevas vías alternativas de financiación. Entre ellas, la introducción de una tasa sobre las transacciones financieras internacionales, conocida originalmente como tasa Tobin se ha ido abriendo espacio entre los países desarrollados y en principio ha sido acordada por 11 países de la UE, incluida España, pendiente de un programa de aplicación. Se estima que la entrada en vigor de este mecanismo (a una tasa el 0,005% por transacción individual) para este grupo inicial de países podría rendir alrededor de 40.000 millones de dólares anuales. En caso de extenderse al total de transacciones financieras globales, a una tasa algo superior del 0,01%, la recaudación podría alcanzar la cifra de hasta 1 billón de dólares anuales, un volumen de recursos financieros diez veces superior al total de la actual ayuda oficial al desarrollo (Leading Group on Innovating Financing for Development).

En suma, además de la necesidad de seguir aumentando los niveles de ayuda oficial para acercarse a los compromisos asumidos, existen oportunidades para incrementar el margen de maniobra fiscal de los países en desarrollo mediante diversas estrategias de movilización de recursos adicionales vía flujos Norte-Sur y/o Sur-Sur, así como a través de la captura de una parte significativa de los flujos financieros ilícitos Sur-Norte y su reorientación hacia la inversión para el desarrollo.

No obstante, en las circunstancias actuales todavía predominan las incertidumbres y los riesgos. De acuerdo a los estudios de UNICEF a escala global, el número de países que tienen planes de consolidación fiscal se incrementó de manera espectacular en 2012, y existen preocupantes indicios de que muchos de ellos están implementando políticas de austeridad de forma precipitada e incluso excesiva. Las opciones específicas dependen del marco nacional, donde deberán tenerse en cuenta los pros y contras de cada alternativa en un dialogo inclusivo. El marco internacional tiene que facilitar el proceso mediante acuerdos globales y mecanismos de regulación y coordinación que promuevan medidas redistributivas hacia los países más necesitados².

7. CONCLUSIÓN: POR UNA RECUPERACIÓN CON ROSTRO HUMANO

Desde la perspectiva de la equidad, la “recuperación con rostro humano” promovida por UNICEF para la salida de la crisis global significa una recuperación para las personas, en especial para los más vulnerables, la infancia y las familias pobres, no simplemente la recuperación de los indicadores económicos y financieros. Nadie debería quedar abandonado a su suerte.

La peor crisis económica global, originada en gran parte por prácticas financieras irresponsables en los países desarrollados, se ha trasladado rápidamente al resto del mundo, con graves impactos en los países en desarrollo. La caída de la actividad económica global ha resultado en una abrupta reducción del comercio internacional y de los flujos de crédito- a pesar de un multimillonario rescate de los sistemas financieros a escala mundial- lo que ha conducido finalmente a una severa contracción de la demanda agregada global. Asimismo, el aumento de la inseguridad alimentaria -por el alza espectacular de los alimentos básicos- y el desempleo masivo han contribuido a aumentar el riesgo de caer en la pobreza y la exclusión social para un número creciente de familias. En suma, centenares de millones de personas comunes, tanto de los países desarrollados como en desarrollo, se han convertido en víctimas de una crisis de la que no son en absoluto responsables.

Para los más vulnerables, la crisis económica global se ha agregado a una preexistente crisis humana. El comienzo del siglo XXI se ha caracterizado por la pobreza y el hambre extensas, escasas oportunidades de trabajo digno y millones de niños que sufren la violación de sus derechos fundamentales por un acceso limitado a la salud, la educación, el agua potable, saneamiento higiénico y vivienda digna. Antes del comienzo de la crisis, en 2008 la mitad de los niños del mundo

² El Foro de debate internacional en línea sobre la “recuperación con rostro humano”, promovido inicialmente por UNICEF, continua abierto moderado por Richard Jolly (Universidad de Sussex) e Isabel Otiz (co-editora del estudio de UNICEF Recovery for All, 2012), en el sitio <http://www.recoveryhumanface.org>. Se puede acceder al debate contactando la siguiente dirección: recoveryhf-request@freelists.org

vivían por debajo de la línea de pobreza, de dos dólares diarios. La crisis global no ha hecho sino agravar esta situación.

Aunque en la última década ha habido progresos en la reducción de la pobreza en algunas regiones, gran parte de los avances reflejan promedios regionales y nacionales que encubren las desigualdades. En realidad, los datos relativos se han visto influidos por los éxitos de algunos grandes países emergentes, en especial China en Asia y Brasil en América Latina. En términos absolutos, el número de pobres, según indicadores no sólo de ingresos sino incluyendo otras privaciones, se ha incrementado, en especial en el África subsahariana y en otros países en desarrollo de otras regiones.

Las crecientes desigualdades en términos de ingreso per cápita capturan mejor las grandes asimetrías de bienestar a escala global. Actualmente, el 20% de la población mundial con menores ingresos apenas recibe el 2% del ingreso total global. A pesar de las tendencias positivas de crecimiento económico anterior a la crisis, muchos países fueron incapaces de generar en paralelo suficientes puestos de trabajo para las familias pobres, en particular los jóvenes, un fenómeno conocido como “crecimiento sin empleo”. Como resultado, apenas el 60% de la población potencialmente activa global (15-64 años) tiene algún tipo de empleo, con millones de trabajadores atrapados en situaciones laborales precarias, con salarios bajos, jornadas de trabajo prolongadas, condiciones de riesgo y protección social inadecuada. Esta nota de síntesis de los estudios de UNICEF sobre la crisis global y sus impactos en la infancia y las familias vulnerables concluye con algunos mensajes clave.

MENSAJES PARA LA REFLEXIÓN Y LA ACCIÓN

Cientos de millones de niños y de familias pobres no fueron tenidos en cuenta y quedaron abandonados a su suerte antes de la crisis.

A pesar de haber sido apoyados temporalmente con planes de estímulo en la primera fase de la crisis (2008-2009) en algunos países, los grupos de población más vulnerables han recibido importantes y sucesivos impactos de la crisis desde entonces.

Los niños y los hogares pobres han vuelto a ser abandonados a su suerte en la última fase de la crisis, cuando la mayoría de gobiernos están implementando persistentes medidas de austeridad fiscal y recortes indiscriminados del gasto público.

Existen otras opciones viables de políticas públicas que pueden aplicarse, incluso en los países pobres, para fomentar una recuperación económica socialmente responsable, una “recuperación con rostro humano”.

Hay enfoques alternativos que deben ser tomados en cuenta por los gobiernos y puestos en práctica mediante un diálogo nacional abierto e inclusivo. En resumen, los mecanismos de transmisión de los impactos de la crisis desde la escala global a nivel nacional y local son conocidos y pueden

A escala global, se necesita un giro político. La presente crisis económica y sus consecuencias sociales ofrece una gran oportunidad de repensar las políticas socio-económicas para reorientarlas hacia la equidad y la sostenibilidad

modificarse. Las nuevas políticas públicas deben afrontar de forma combinada y simultánea lo que UNICEF denomina una “persistente triple amenaza”.

Por una parte, aumenta la inseguridad alimentaria por las abruptas alzas del precio de los alimentos básicos que están erosionando el poder adquisitivo de las familias, abocadas a una reducción drástica de la ingesta diaria de alimentos en cantidad y calidad, con creciente riesgo de desnutrición y hambre. Por otra, el desempleo masivo continúa esquilmando el ingreso de los trabajadores y reduciendo adicionalmente la disponibilidad de oportunidades de empleo digno. Sobrepuesta a estos impactos de la crisis, la persistente política de austeridad está socavando de forma creciente los servicios sociales públicos (en especial de salud y educación) y afectando de manera desproporcionada a la infancia y las familias vulnerables.

Las crisis obligan a los responsables de las políticas públicas a repensar los modelos y las estrategias de desarrollo. Las lecciones aprendidas de las crisis internacionales anteriores, durante el pasado siglo, deberían guiar la acción de los gobiernos actuales, tanto para evitar los errores cometidos como para incorporar las buenas prácticas aplicadas con éxito. La ruta seguida por los países con los mayores índices de desarrollo humano, con niveles de ingreso muy diversos, son un buen ejemplo a seguir. Estos países, incluso en tiempos de dificultades económicas y tensiones sociales y políticas, han sabido mantener el rumbo y acordar que la búsqueda simultánea del pleno empleo, la cohesión social y la estabilidad institucional democrática, deben ser objetivos nacionales prioritarios e irrenunciables. Como resultado, las políticas públicas, además de fomentar la inversión y el crecimiento económico generador de empleo productivo, se han orientado de forma complementaria hacia la promoción de la educación, la salud, la seguridad social y el acceso a una vivienda digna.

A escala global, se necesita un giro político similar. La presente crisis económica ofrece una gran oportunidad de repensar las políticas socio-económicas para reorientarlas hacia la equidad y la sostenibilidad, concediendo la primera prioridad a los más vulnerables, la infancia y las familias pobres, superando la mirada cortoplacista de las políticas macroeconómicas y fiscales .

A este fin, las inversiones sociales y económicas- tales como la asistencia nutricional, los servicios públicos de educación y salud, la protección social y la generación de empleo- deben considerarse como inversiones prioritarias dentro de un marco de política fiscal flexible, a medio y largo plazo, reconociendo que existen diversas opciones de financiación disponibles para fomentar este tipo de inversiones, insistentemente demandadas en un número creciente de países, tanto desarrollados como en desarrollo.

Por lo demás, la crisis ha generado ya algunos cambios significativos en la percepción de la comunidad internacional sobre las interrelaciones entre el crecimiento económico y las políticas

públicas más allá de la austeridad. En la región Asia-Pacífico, se está produciendo un creciente giro de las políticas públicas desde modelos insostenibles de crecimiento, basados casi exclusivamente en la exportación, hacia el fomento de estrategias de desarrollo más inclusivas con un crecimiento intensivo en la generación de empleo, centradas en la expansión del mercado nacional y la mejora de los sistemas de protección social. En América Latina, una de las regiones más afectada por la crisis de las décadas de 1980 y 1990 del pasado siglo, se está impulsando la integración regional para expandir los mercados nacionales e invertir en los sistemas de protección social con el objetivo de reducir la pobreza y mejorar el nivel de vida de los más vulnerables. De hecho, gran parte de la mayor resistencia relativa de la región al contagio de los peores impactos de la crisis global se deben a la adopción de este tipo de enfoque de las políticas públicas.

En otras regiones empieza a haber signos de una mayor conciencia sobre la necesidad de un cambio de políticas, para conceder una mayor prioridad a la erradicación de la pobreza y la reducción de las desigualdades extremas, y avanzar hacia un balance equilibrado entre el crecimiento económico y un desarrollo inclusivo y sostenible.

La reciente Recomendación de la Comisión Europea sobre la pobreza y bienestar infantil (febrero, 2013), a pesar de su carácter no vinculante constituye un valioso marco para las necesarias políticas contra la pobreza y la exclusión social de la infancia en nuestro país, tal como UNICEF España señaló en su informe sobre *La Infancia en España 2012-2013: El impacto de la crisis en los niños*. Además, la Recomendación supone un respaldo a la tarea de promover consensos nacionales, tal como UNICEF España viene proponiendo desde 2010 para que se conceda en esta legislatura máxima prioridad a la infancia y a las familias más necesitadas.

A nivel mundial, para centenares de millones de personas la persistencia de la “triple amenaza” de la inseguridad alimentaria, el desempleo masivo y los impactos sucesivos de la austeridad fiscal seguirá constituyendo el mayor riesgo de socavar aún más la capacidad de resistencia de sus hogares, erosionada desde el comienzo de la crisis. Las familias más vulnerables están soportando los costes de unas políticas de ajuste y austeridad que en gran parte no han hecho sino incrementar su exclusión. Por encima de todo, las niñas y niños pobres no pueden esperar. Mientras una persona adulta puede atravesar situaciones temporales de pobreza, las consecuencias de la caída en la pobreza durante la infancia se proyecta sobre todo el ciclo de vida, porque muy pocos niñas y niños pobres tienen una segunda oportunidad para un nuevo comienzo en su educación y salud. Incluso periodos cortos de privación durante la infancia pueden impactar negativamente el desarrollo infantil físico y mental a largo plazo. En definitiva, estos niños y niñas excluidos es menos probable que lleguen a ser adultos productivos, reduciendo así sus posibilidades de encontrar un empleo productivo y recibir un salario digno, con los consiguientes efectos contractivos del ingreso familiar y nacional.

En suma, la pobreza infantil no sólo amenaza a los niños y niñas individualmente, sino que también es muy probable que se traspase a las futuras generaciones, exacerbando así la pobreza y la desigualdad a escala social. Sería un precio demasiado alto a pagar para cualquier país.

Sin embargo, como se ha mostrado a lo largo de esta nota de síntesis, UNICEF sostiene que existen opciones para aplicar políticas públicas alternativas adaptadas a las condiciones nacionales

específicas para estimular una recuperación y salida de la crisis, de forma equitativa y sostenible. Cada país tendrá que encontrar la fórmula de políticas adecuadas para generar los recursos necesarios y apoyar a sus grupos de población vulnerables.

Así pues, en todos los países, el diálogo nacional inclusivo entre los principales actores concernidos (gobierno, parlamento y sociedad civil, incluido el sector privado) debería comenzar sin más dilación dada la importancia crítica de las inversiones públicas para estimular el crecimiento económico sostenible, generar empleo digno y ampliar la protección social. En última instancia, la búsqueda de una recuperación con *"rostro humano"* es una cuestión de justicia social: nadie debe ser abandonado a su suerte.

Ha llegado la hora de que los líderes políticos, nacionales y globales, empiecen a pensar a más largo plazo sobre el futuro que deseamos para nuestros hijos, con el fin de quebrar el presente círculo vicioso de pobreza y desigualdad y revertirlo en un círculo virtuoso que enlace efectivamente el crecimiento económico sostenible y el desarrollo humano. Necesitamos un nuevo tipo de contrato social equitativo para el siglo XXI que promueva políticas públicas de estímulo y redistribución, catalice el desarrollo social y consolide la estabilidad política democrática, a fin de avanzar hacia una prosperidad sostenible para todos.

8. REFERENCIAS BÁSICAS Y BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA

Fuentes principales de referencia para conocer el acervo de UNICEF sobre las sucesivas crisis internacionales y las políticas de ajuste y austeridad:

Jolly, Richard y Cornia, Giovanni A. (compiladores), 1984. Efectos de la Recesión Mundial en la Infancia, UNICEF, Siglo XXI Editores.

Cornia, Giovanni A., Jolly, Richard y Stewart, Frances, 1987. Ajuste con Rostro Humano: Protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento. (Dos vols), UNICEF, Siglo XXI Editores.

Ortiz, Isabel & Cummins, M. (Editors), 2012. Recovery for All: Rethinking Socio-Economic Policies for Children and Poor Households, UNICEF.

Véase: http://www.unicef.org/socialpolicy/index_62107.html.

Ortiz, I. & Cummins M. 2011. "Global inequality: Beyond the Bottom Billion- A Rapid Review of Income Distribution in 141 Countries". Social and Economic Policy Working Paper, UNICEF.

Ortiz, I. et alia. 2011 "Escalating Food Prices: The Threat to Poor Households and Policies to Safeguard a Recovery for All". Social and Economic Policy Working Paper, UNICEF.

Ortiz, I et alia. 2010. "Social Protection: Accelerating the MDGs with Equity". Social and Economic Working Paper, UNICEF.

Cornia, GA & Martorano, B. 2010. "Policies for Reducing Income Inequality: Latin America during The Last Decade". Social and Economic Policy Working Paper, UNICEF.

Mendoza R. 2010. "Inclusive Crisis, Exclusive Recoveries, and Policies to prevent a Double Whammy for the Poor". Social and Economic Policy Working Paper, UNICEF.

UNICEF-Banco de datos 2012. Véase: Child info: Monitoring the Situation of Children and Women database: <http://www.childinfo.org/>.

UNICEF, 2010. "The Children Left Behind: A League Table of Inequality in Child well-being in the World,s Rich Countries". Innocenti Research Centre Report Card 9.

UNICEF COMITÉ ESPAÑOL

UNICEF España, 2012. La Infancia en España 2012-2013. El impacto de la crisis en los niños.

UNICEF España, 2010. La Infancia en España 2010-2011. 20 años de la Convención sobre los Derechos del Niño: retos pendientes.

UNICEF España, 2011. Las políticas públicas y la infancia en España: evolución, impactos y percepciones.

NACIONES UNIDAS

FAO (Organización para la Agricultura y la Alimentación), Key Indicators on Hunger and Malnutrition, Statistics Division.

FAO véase: <http://www.fao.org/isfp/isfp-home/en/>.

FAO, 2012. World Food Situation: Food Price Indices. Véase: <http://www.fao.org/worldfoodsituation/wfs-home/en/>.

FAO, 2011, The State of Food Insecurity in the World: How does International Price Volatility affect Domestic Economies and Food Security?

OIT (Organización Internacional del Trabajo), 2012. World of Work Report 2012.

OIT, 2012. Global Employment Trends: Preventing a Deeper Job Crisis

OIT, 2011. Global Employment Trends for Youth: 2011 Update.

OIT, 2010. Global Employment Trends for Youth: Special Issue on the Impact of the Global Economic Crisis on Youth.

OIT-OMS (Organización Mundial de la Salud), 2011. Social Protection Floor for a Fair and Inclusive Globalization. Report of the Advisory Group.

OIT-OMS 2009. The Social Protection Floor Initiative.

OMS, 2010. World Health Report. Health Systems Financing: The Path to Universal Coverage.

Naciones Unidas véase: <http://www.scalingupnutrition.org/>.

Naciones Unidas véase: <http://hdr.undp.org/en/statistics/hdi/>.

Naciones Unidas, 2012. World Economic Situation and Prospects.

Naciones Unidas 2010. Comité de los Derechos del Niño. Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño a España. CRC/C/ESP/CO/3-4. Ginebra. Véase:

<http://www.unicef.es/actualidad-documentacion/publicaciones/observaciones-finales-del-comite-de-los-derechos-del-nino-esp>

UN-DESA

Naciones Unidas, 2011. The World Social Situation 2011: The Global Social Crisis. UN-DESA.

Naciones Unidas, 2011. World Economic and Social Survey 2011: The Great Green Technological Transformation. UN-DESA.

Naciones Unidas, 2011. "On the Brink: Fiscal Austerity Threatens a Global Recession". Policy Brief 24, UNCTAD.

Naciones Unidas, 2011. Price Volatility in Food and Agricultural Markets: Policy Responses. UNCTAD.

Naciones Unidas, 2011. World Population Prospects: The 2010 Revision.

Naciones Unidas, 2011. "Illicit Financial Flows from the least Developed Countries: 1990-2008". Kar, D. UNDP Discussion Paper.

Naciones Unidas, 2010. Voices of the Vulnerable: Recovery from the Ground Up. UN Global Pulse.

Naciones Unidas, 2010. Keeping the Promise: United to Achieve The Millennium Development Goals.

Naciones Unidas, 2010. Rethinking Poverty: Report of the World Social Situation.

Naciones Unidas, 2010. Combating Poverty and Inequality: Structural Change, Social Policy and Politics. UNRISD

Naciones Unidas 2010. Poverty and Social Impact Analysis of the Global Economic Crisis: Synthesis Report of 18 Country Studies. PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo).

Naciones Unidas, 2010. Education for All Report. UNESCO.

Naciones Unidas, 2009. Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International and Financial System.

Naciones Unidas, 2009. Report of the Independent Expert on the question of Human Rights and Extrem Poverty. Human Rights Council, UN A/ HRC/17/34.

ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

Action Aid International, 2010. Hunger Free Scorecard 2010: Who's Really Fighting Hunger.

Banco Mundial, 2012. "Anatomy of Coping Evidence from People Living through the Crises of 2008-2011". Policy Research Working Paper N° 5957.

Banco Mundial, 2010. Global Monitoring Report: The MDG after the Crisis.

Banco Mundial, 2010. *The Day after Tomorrow. A Handbook on the Future of Economic Policy in the Developing World.*

Fondo Monetario Internacional, 2011. *World Economic Outlook: Slowing Growth, Rising Risks.* Véase: <http://www.imf.org/external/>.

Fondo Monetario Internacional, 2010. "Rethinking Macroeconomic Policy". Blanchard O. et alia. IMF Staff Position Note n° 10/03.

Global Financial Integrity, 2010. *The Absorption of Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2002-2006.* Kar D. et alia.

Institute for Policy Studies, 2011. *Innovative Mechanisms of Development Finance: Some Key Options for Public Revenue Streams.*

International Network for Economic, Social and Cultural Rights, 2011. *Bringing Human Rights to Bear in Times of Crisis: A human rights analysis of government responses to the economic crisis.* ESCR-Net.

OCDE, 2011. *Development Aid Reaches an Historic High in 2010.*

OCDE, 2010. *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries.*

Overseas Development Institute, 2010. *Impact of the Global Food Crisis on the Poor. What is the Evidence.*

Oxfam GB, 2010. *The Global Economic Crisis and Developing Countries: Impact and Response.* Oxfam Research Report.

Unión Europea, 2013. *Recomendación de la Comisión a los Estados sobre la pobreza infantil: Invertir en los niños para romper el ciclo de la desigualdad.* Véase:

<http://www.unicef.es/actualidad-documentacion/blog/recomendacion-de-la-comision-europea-invertir-en-los-ninos-romper-el-c>

Social Watch Report 2012: *The Right to a Future.*

Save the Children, 2012. *Multi-Country Nutrition Poll 2011. Topline Report.*

OTRAS FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

Hossain, N. & Green D. 2011. *Living on a Spike: How is the Food Price Crisis Affecting Poor People.* Institute of Development Studies (Oxford)- Oxfam GB.

Palley, T. 2012. *From Financial Crisis to Stagnation. The Destruction of Shared Prosperity and the Role of Economic Ideas.* Cambridge University Press.

Rodrik, D. 2011. The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy. NY, Norton & Company .

Spey, J. & Garde M. 2010. "The Global Economic Crisis. Balancing the Books on the Backs of the World's most Vulnerable Children". G20 Brief, Save de Children UK.

FUENTES ESPAÑOLAS

Fundación Foessa, 2013. Desigualdad y Derechos Sociales. Análisis y Perspectivas.

Fundación Alternativas, 2013. 1º Informe sobre la Desigualdad en España

Fundación Alternativas, 2013. 2º Informe sobre el Estado de la Unión Europea: El fracaso de la austeridad.

Observatorio Social de España, Navarro, V. y Clua –Losada M. 2012. El Impacto de la crisis en las familias y en la infancia. Edit Ariel.

CUADERNOS PARA EL DEBATE

Esta colección incluye publicaciones de distinto tipo, desde estudios monográficos a documentos de trabajo e informes de investigación, todos ellos dirigidos principalmente a un público académico y/o de expertos sobre temáticas relacionadas con los derechos de la infancia.

El objetivo principal es generar y compartir conocimiento para contribuir al debate global sobre la infancia, a través de aportaciones científicas tanto de investigadores y expertos como también desde el propio equipo de UNICEF, sobre un amplio abanico de temáticas relacionadas con los derechos y el bienestar de la infancia.

Por este motivo, las publicaciones incluidas en la colección no reflejan necesariamente las políticas o perspectivas de UNICEF sobre ciertos temas. Las opiniones expresadas corresponden a los autores o editores y se publican para estimular un mayor diálogo sobre los derechos del niño.

únete por la infancia

unicef 