Naciones Unidas A/HRC/62/42

Asamblea General

Distr. general
30 de abril de 2026
Español
Original: inglés

**Consejo de Derechos Humanos**
**62º período de sesiones**
15 de junio a 10 de julio de 2026
Tema 3 de la agenda
**Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo**

# La fabricación de la pobreza

## Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Olivier De Schutter

*Resumen*

Desde su nombramiento en 2020, el Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos ha presentado 12 informes temáticos a la Asamblea General y al Consejo de Derechos Humanos y ha realizado ocho visitas a países (entre ellas, una visita a instituciones de la Unión Europea). En el presente informe final, repasa sus principales conclusiones y señala posibles formas de avanzar. Asimismo, explica el papel fundamental que desempeñan las estrategias de lucha contra la pobreza para combatir la pobreza y las desigualdades y presenta, como contribución a la agenda para el cambio, la Hoja de Ruta para Erradicar la Pobreza Más Allá del Crecimiento.



Se ruega reciclar

# I. Introducción

1. En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los Jefes de Estado y de Gobierno y los Altos Representantes señalaron que estaban decididos a "poner fin a la pobreza y el hambre, en todas sus formas y dimensiones" para 2030 y que estaban resueltos a "combatir las desigualdades dentro de los países y entre ellos". Estas promesas no se cumplirán. Más de una décima parte de la población mundial, es decir, 845 millones de personas (388 millones de personas solo en África Oriental y Meridional), seguía viviendo en la pobreza extrema en 2025, y el 8,9 % de la población seguirá viviendo en la pobreza extrema en 2030 a menos que se produzca un cambio drástico de rumbo[1]. Esas cifras son tan optimistas que llegan a ser engañosas, ya que se basan en el umbral internacional de pobreza, que es extremadamente bajo (3 dólares al día en paridad del poder adquisitivo). Si se utiliza la cifra más realista de 8,20 dólares al día en paridad del poder adquisitivo, se consideraría que el 45 % de la población mundial, es decir, 3.700 millones de personas, vive en la pobreza extrema. Según esa misma medida, el 89,3 % de la población de África Subsahariana (670 millones de personas) vive hoy en la pobreza extrema, una tasa que se ha mantenido sin cambios durante los últimos 30 años[2]. Al mismo tiempo, 2.300 millones de personas experimentaron inseguridad alimentaria moderada o grave en 2024. La pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y la crisis del costo de la vida a raíz del aumento de los precios de la energía a finales de 2021 y durante el primer trimestre de 2022 incrementaron esa cifra en 335 millones de personas en comparación con 2019[3]. En el momento de redactar el presente informe (marzo de 2026), los Gobiernos se preparan para la que podría ser la peor crisis del costo de la vida desde la gran crisis financiera, como consecuencia de la crisis energética desencadenada por el conflicto en el golfo Pérsico.

2. La situación es aún peor, ya que los Gobiernos también se enfrentan a lo que se ha reconocido como una "emergencia de desigualdad": nueve de cada diez personas en el mundo viven en países que superan el umbral de alta desigualdad establecido por el Banco Mundial (coeficiente de Gini superior a 0,4), y la desigualdad en la distribución de la riqueza, en particular, ha aumentado de forma espectacular en los últimos 40 años[4]. En la India, el 10 % de las personas con mayores ingresos acapara alrededor del 58 % del ingreso nacional (mientras que el 50 % más pobre percibe solo el 15 %), y el 10 % más rico posee alrededor del 65 % de la riqueza total (el 1 % más rico posee aproximadamente el 40 %)[5]. En la Federación de Rusia, el 10 % más rico posee el 75 % de la riqueza total, y solo el 1 % más rico posee el 47 %[6]. En México, el 10 % de las personas con mayores ingresos acapara alrededor del 59 % de los ingresos totales, mientras que la mitad más pobre percibe solo el 8 %, y las desigualdades en la distribución de la riqueza son aún mayores: el 10 % más rico posee el 71 % de la riqueza total y el 1 % más rico posee alrededor del 38 %[7]. En Colombia, que tiene uno de los coeficientes de Gini más altos del mundo en lo relativo a los ingresos (0,53)[8], el 10 % de las personas con mayores ingresos acapara el 60 % de los ingresos totales, mientras que el 50 % con menores ingresos percibe alrededor del 7 %, y las desigualdades en la distribución de la riqueza son extremas: el 10 % más rico posee alrededor del 71 % de la riqueza total, una situación que, de hecho, ha empeorado durante el último decenio[9].

3. El aumento de las desigualdades en materia de ingresos y de riqueza dentro de los países es una bomba de relojería. Al reducir la movilidad social y dificultar que los grupos

[1] https://social.desa.un.org/world-summit-2025/blog/the-sustainable-development-goals-have-improved-millions-of-lives-over-the.

[2] Según el umbral de pobreza de 8,20 dólares al día, el 53,04 % de la población mundial vivía en la pobreza extrema en 2015 (Banco Mundial, "Poverty and inequality indicators", Poverty and Inequality Platform (consultado el 27 de marzo de 2026)).

[3] *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2025* (Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura *et al.*, 2025).

[4] Comité Extraordinario de Personas Expertas Independientes sobre Desigualdad Mundial del G20, *Report of the G20 Extraordinary Committee of Independent Experts on Global Inequality* (2025).

[5] Véase https://wir2026.wid.world/www-site/uploads/2025/11/WIR26_Country_Sheets.pdf.

[6] *Ibid*.

[7] *Ibid*.

[8] A/HRC/59/51/Add.1, párr. 7.

[9] Véase https://wir2026.wid.world/www-site/uploads/2025/11/WIR26_Country_Sheets.pdf.

más pobres superen sus desventajas, estas desigualdades transforman a las sociedades que se enorgullecen de ser "meritocráticas" en sociedades basadas en castas; una traición al ideal de la igualdad de oportunidades que tiene consecuencias políticas de gran alcance[10]. De hecho, no debería sorprender que países como el Brasil, Colombia y Sudáfrica estén liderando la lucha mundial contra las desigualdades. En estos países con alta desigualdad y baja movilidad social, se necesitan nueve generaciones o más para que quienes nacen en familias de ingreso bajo se acerquen al ingreso mediano de su sociedad, a menos que se produzcan cambios considerables[11]. Los Gobiernos de estos países comprenden, quizá mejor que otros, los enormes costos de la inacción, ya que la persistencia y, lo que es peor, el aumento de las desigualdades genera descontento y desconfianza hacia el Estado. Los países con altos niveles de desigualdad tienen siete veces más probabilidades de sufrir un declive democrático que los países más igualitarios[12].

4. La persistencia de la desigualdad agrava la pobreza, que es un concepto relacional: se trata de una privación material extrema, pero también de la exclusión social de las personas que no pueden cumplir las normas de comportamiento que se esperan en el seno de la sociedad a la que pertenecen[13]. Además, la desigualdad limita las oportunidades de ahorrar, adquirir o heredar activos. Especialmente cuando se combina con una baja cobertura de protección social, la desigualdad implica que las personas en situación de pobreza rara vez pueden cambiar su trayectoria vital. Mientras que los hogares más ricos pueden absorber perturbaciones externas e internas gracias a los activos acumulados, las redes sociales y el acceso a la educación superior que conduce a empleos mejor remunerados, las personas más pobres tienen muchas menos opciones para gestionar los riesgos o recuperarse de las crisis, lo que refuerza los círculos viciosos que perpetúan y exacerban la desigualdad[14]. Las desigualdades también favorecen la especulación sobre determinados activos, en particular la tierra y la vivienda, de los que las personas que viven en la pobreza quedan excluidas debido a los precios[15].

5. La pobreza y las desigualdades se fabrican. Aunque sus consecuencias son catastróficas para las víctimas que sufren exclusión, no son desastres naturales: los Gobiernos pueden optar por afrontarlas antes de que se produzcan. A continuación, el Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos expone su visión del desafío. Asimismo, explica el papel que desempeñan las estrategias de lucha contra la pobreza a este respecto y presenta, como contribución a la agenda para el cambio, la Hoja de Ruta para Erradicar la Pobreza Más Allá del Crecimiento[16].

# II. Tres palancas de la lucha contra la pobreza

## A. Palanca uno: compensación posterior a la participación en el mercado

6. La respuesta más obvia a los retos paralelos que plantean la pobreza persistente y la creciente desigualdad es combinar la fiscalidad progresiva y la redistribución mediante la prestación de servicios públicos y la protección social.

7. Durante su mandato, el Relator Especial presentó una serie de recomendaciones a ese respecto. Apoyó al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales al destacar la importancia de armonizar la política fiscal con el ejercicio efectivo de derechos económicos

[10] A/80/138, párr. 29.
[11] Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *A Broken Social Elevator*? *How to Promote Social Mobility* (París, 2018), pág. 26.
[12] Eli G. Rau y Susan Stokes, "Income inequality and the erosion of democracy in the twenty-first century", *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 122, núm. 1 (enero de 2025).
[13] A/78/175, párr. 39.
[14] Olivier De Schutter *et al.*, *The Escape from Poverty: Breaking the Vicious Cycles Perpetuating Disadvantage* (Bristol, Policy Press, 2023).
[15] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 26 (2022), párr. 2 a) y b).
[16] Véase A/HRC/62/42/Add.2.

y sociales, como el derecho a la vivienda, a la alimentación, a la educación, a la atención de la salud y a la seguridad social[17]. Insistió en que se debía respaldar en mayor medida a los países en desarrollo, y en particular a los países de ingreso bajo, para ayudarlos a establecer niveles mínimos de protección social, de conformidad con la Recomendación sobre los Pisos de Protección Social, 2012 (núm. 202), de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)[18]. Defendió la necesidad de proporcionar un apoyo predecible a largo plazo a través de un nuevo mecanismo de financiación, el fondo mundial para la protección social[19], y señaló diversas opciones de financiación que podían estudiarse a ese respecto[20]. El Relator Especial instó a los Estados a que redoblaran sus esfuerzos para cerrar la brecha entre los derechos legales (a prestaciones por hijos a cargo, prestaciones por discapacidad, prestaciones por desempleo, pensiones e ingresos mínimos) y el acceso efectivo a esos derechos, y lamentó las elevadas tasas de no percepción de las prestaciones sociales, en particular entre los hogares más necesitados de apoyo[21]. Alentó a los Estados a que adaptaran la seguridad social a la necesidad de mejorar la protección de las personas que vivían en la pobreza frente a los efectos del cambio climático[22].

8. El Relator Especial expresó preocupación en repetidas ocasiones por el hecho de que los trabajadores del sector informal no estuvieran protegidos por mecanismos de seguro social, así como por que a menudo no reunían los requisitos para recibir transferencias en efectivo que beneficiaban únicamente a los más vulnerables, por lo que acababan en el "punto medio perdido"[23]. En 2024, el 57,8 % de la población activa mundial, es decir, más de 2.000 millones de trabajadores (con una representación desproporcionada de mujeres), se encontraba en el sector informal. En los países menos adelantados y en África Subsahariana, el 90 % de los trabajadores se encontraba en el sector informal[24].

9. En consonancia con la Recomendación sobre la Transición de la Economía Informal a la Economía Formal, 2015 (núm. 204), de la OIT y con la observación general núm. 23 (2016), relativa al derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (párr. 47 d)), el Relator Especial alentó a los países a que adoptaran un enfoque de tres vías hacia la formalización[25]. En primer lugar, deberían protegerse los derechos humanos de los trabajadores informales, a fin de evitar casos de explotación por parte de empleadores sin escrúpulos: las normas de salud y seguridad en el trabajo, el salario mínimo, los derechos sindicales y el derecho a la igualdad de trato deberían ampliarse a los trabajadores informales y ser controlados por las inspecciones de trabajo. En segundo lugar, la seguridad social debería extenderse progresivamente a los trabajadores de la economía informal, con el fin de combatir la competencia desleal de las empresas que no dan de alta a sus trabajadores. En tercer lugar, deberían adoptarse medidas específicas para asegurar la transición gradual hacia la formalización. Por ejemplo, cuando se proporciona a los trabajadores del sector informal alguna forma de asistencia social, la formalización no debería conllevar de forma inmediata y automática la exclusión de dichas ayudas; de lo contrario, la amenaza de esa exclusión podría representar un fuerte desincentivo para la formalización. Asimismo, debería fomentarse la formalización mediante incentivos para los empleadores que decidan regularizar a sus trabajadores, por ejemplo reduciendo temporalmente los niveles de las cotizaciones sociales tras la formalización o condicionando la adjudicación de contratos públicos o el acceso al crédito a dicha formalización, tanto de las empresas en cuestión como de sus subcontratistas.

10. Sin embargo, esta primera palanca adolece de una importante limitación: requiere niveles elevados de crecimiento económico. En el marco de los acuerdos institucionales existentes, los ingresos públicos se movilizan principalmente mediante la tributación de la

[17] Véase E/C.12/2025/1.
[18] Véase A/HRC/47/36.
[19] Véanse A/HRC/47/36; y A/HRC/59/51, anexo.
[20] Véase https://www.srpoverty.org/2025/01/17/financing-social-protection-floors-contribution-of-the-special-rapporteur-to-ffd4/.
[21] Véase A/HRC/50/38.
[22] Véase A/HRC/59/51.
[23] A/HRC/50/38, párrs. 37 a 41.
[24] Véase https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2025/2025_Factsheets.pdf.
[25] Véase, por ejemplo, A/HRC/59/51/Add.1.

actividad económica, por lo que la reducción de la producción económica total puede ejercer presión sobre las finanzas públicas y amenazar la financiación de la protección social, especialmente cuando reduce el empleo total, lo que puede dar lugar no solo a menores ingresos para el Estado, sino también a un aumento del gasto público en prestaciones por desempleo, en los países que cuentan con tales protecciones[26]. Además, cuanto menos aumente la producción económica total, mayor será el porcentaje del producto interno bruto (PIB) que habrá que dedicar al servicio de la deuda, lo que en muchos países en desarrollo constituye un obstáculo importante para la financiación de la protección social. En 2024, la deuda pública total de los países en desarrollo ascendía a 31 billones de dólares (con una relación entre la deuda y el PIB del 54 %). En uno de cada tres países en desarrollo (donde viven 3.400 millones de personas en total), el gasto dedicado al servicio de la deuda ya supera el gasto en atención de la salud o educación[27].

11. Mientras el crecimiento económico siga siendo una condición previa para el progreso social, los Gobiernos se encuentran atrapados en un dilema: aunque el crecimiento es necesario, no es sostenible, y se corre el riesgo de que la búsqueda del crecimiento prevalezca sobre otros objetivos. Desde la década de 1970, los científicos especializados en la Tierra han venido advirtiendo de que el crecimiento infinito es una opción poco realista en un planeta con recursos finitos y con una capacidad limitada para absorber los residuos y la contaminación causados por el aumento de la actividad humana. Los modelos de desarrollo dominantes, impulsados por el crecimiento, están creando las condiciones para lo que los científicos denominan una "Tierra invernadero": el cambio climático está alcanzando puntos de inflexión que amenazan las condiciones mismas que han sustentado la civilización humana durante milenios[28]. La pérdida de biodiversidad es tal que ahora no solo se la describe como la "sexta extinción de especies", sino que también se la considera una amenaza para la seguridad nacional[29]. El 55 % de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero se debe a la extracción y el uso de recursos, y el 90 % de la pérdida de biodiversidad se debe a los cambios de uso de la tierra, cifras que, según lo previsto, aumentarán en un 60 % para 2060 con respecto a los niveles de 2020[30]. Las personas que viven en la pobreza son las más afectadas por estas crisis ambientales. A menudo dependen de los ecosistemas para obtener sus medios de subsistencia o viven en las zonas más vulnerables, y son las que tienen mayores dificultades para afrontar los efectos, como el aumento de los precios de los alimentos, la reducción de la productividad del trabajo al aire libre y los efectos sobre la salud derivados de las disrupciones climáticas o la pérdida de biodiversidad. Además, no cuentan con una cobertura suficiente de protección social y su capacidad para movilizar ahorros en tiempos de crisis está gravemente limitada[31].

12. El fracaso de los Gobiernos a la hora de afrontar la pobreza y las desigualdades contribuye a este colapso ambiental. Las élites adineradas llevan estilos de vida intensivos en carbono y toman decisiones de inversión destructivas para el medio ambiente que contribuyen de manera desproporcionada a las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero: a escala mundial, el 10 % más rico de la población del planeta (cuyas dos terceras partes viven en regiones de ingreso alto) contribuye a entre el 36 % y el 45 % de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero; por el contrario, las emisiones derivadas del estilo de vida de los ciudadanos de ingreso mediano y más pobres de las economías emergentes son entre 5 y 50 veces inferiores a las de los ciudadanos de ingresos similares de

[26] Lorenz Keyßer, Julia Steinberger y Matthias Schmelzer, "Economic growth dependencies and imperatives: A review of key theories and their conflicts", *Ecological Economics*, vol. 238 (diciembre de 2025).

[27] Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, *A World of Debt: Report 2025* (2025).

[28] William J. Ripple *et al.*, "The risk of a hothouse Earth trajectory", *One Earth*, vol. 9, núm. 2 (febrero de 2026).

[29] Michael B. Mahon *et al.*, "A meta-analysis on global change drivers and the risk of infectious disease", *Nature*, vol. 629 (2024); y Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Departamento de Medio Ambiente, Alimentación y Asuntos Rurales, "Global biodiversity loss, ecosystem collapse and national security: a national security assessment" (2026).

[30] Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *Global Resources Outlook 2024: Bend the Trend – Pathways to a Liveable Planet as Resource Use Spikes* (Nairobi, 2024).

[31] A/HRC/59/51, párrs. 8 a 10.

los países de ingreso alto[32]. La desigualdad también alienta la competencia por el estatus social, lo que alimenta el modelo consumista del actual sistema económico mundial, que necesita producir y comprar cada vez más bienes de consumo. Es incluso más importante señalar que las economías que toleran altos niveles de desigualdad son tremendamente ineficientes: esas economías extraen recursos y generan residuos y contaminación para satisfacer la demanda expresada por los segmentos de la población con mayor poder adquisitivo, con lo cual se descuidan las necesidades básicas de las personas que viven en la pobreza. Cuando los beneficios del crecimiento se distribuyen de forma desigual, los países necesitan alcanzar altos niveles de crecimiento (medidos por el aumento del PIB) para reducir la pobreza, lo que genera cierta tensión entre la reducción de la pobreza y el respeto de los límites planetarios.

13. En la Agenda 2030, los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y las 169 metas conexas tienen carácter "integrado e indivisible"[33]. Por lo tanto, el Relator Especial ha procurado sistemáticamente vincular el Objetivo 1 (Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo) con los demás Objetivos, entre ellos el Objetivo 12 (Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles) y el Objetivo 13 (Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos). Con este fin, propuso vías para lograr una "transición justa"[34] y para erradicar la pobreza sin tener que aumentar primero el PIB[35]. Esta es también la razón por la que la redistribución posterior a la participación en el mercado (palanca uno) debería combinarse con reformas dentro del mercado y con la inversión social previa a la participación en el mercado (palancas dos y tres).

## B. Palancas dos y tres: inclusión en el mercado e inversión social previa a la participación en el mercado

14. La fiscalidad progresiva y el fortalecimiento de la protección social son, por lo tanto, esenciales para la lucha contra la pobreza. Sin embargo, no basta con confiar únicamente en estas herramientas. La palanca uno exige encontrar un equilibrio entre orientar las ayudas a los hogares más pobres —por ejemplo, mediante la comprobación sustitutiva de medios de vida— y evitar el riesgo de una inclusión insuficiente. Las dificultades a las que se enfrentan los hogares de ingreso bajo para reunir la documentación necesaria para solicitar determinadas prestaciones o para superar los complejos trámites de solicitud dan lugar a altas tasas de no percepción de las prestaciones sociales, y la comprobación sustitutiva de medios de vida, cuando la realizan funcionarios locales o trabajadores sociales, puede dar lugar a discriminación o fomentar el soborno[36]. Además, una focalización excesiva genera una forma de ansiedad en los posibles beneficiarios, que tiene repercusiones medibles en la salud mental[37]. También conlleva un costo político: cuanto más se destina la ayuda social únicamente a los hogares más pobres, menos apoyo generalizado recibe entre todos los grupos de contribuyentes, salvo que se combine con condicionalidades estrictas[38]. En diversas ocasiones, el Relator Especial ha señalado la distinción profundamente problemática entre los "pobres merecedores" y los "pobres no merecedores", desde una perspectiva de derechos humanos[39].

15. Además, la compensación posterior a la participación en el mercado (palanca uno) no sustituye la necesidad de diseñar una economía más inclusiva (palanca dos) ni de abordar las causas profundas de la perpetuación de la pobreza de una generación a otra (palanca tres). Estas palancas desempeñan un papel clave a la hora de romper los ciclos de desventaja y

[32] Shobhakar Dhakal *et al.*, "Emissions trends and drivers", en Climate Change 2022: *Mitigation* of Climate Change – Working Group III Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, 2022), pág. 219.
[33] Resolución 70/1 de la Asamblea General, párr. 18.
[34] Véase A/75/181/Rev.1.
[35] Véase A/HRC/56/61.
[36] A/HRC/50/38, párrs. 49 a 51 y 65 a 67.
[37] A/79/162, párr. 32.
[38] A/80/138, párrs. 43 a 45.
[39] A/79/162, párrs. 31 y 32; y A/80/138, párrs. 5 a 13.

asegurar una igualdad real de oportunidades. En los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), al menos una cuarta parte de las desigualdades de ingresos en el mercado (antes de impuestos y transferencias) es atribuible a circunstancias que escapan al control de las personas, como el sexo, el país de nacimiento y, en particular, el origen socioeconómico de sus progenitores (su nivel educativo y profesión), lo que explica entre el 60 % y el 75 % de esta brecha. En países como Bélgica, Chile, España, los Estados Unidos de América, Irlanda, Luxemburgo, Polonia y Portugal, más del 35 % de la desigualdad total de ingresos se explica por factores ajenos al esfuerzo personal[40]. Una comparación de la evolución de la desigualdad de los ingresos y la igualdad de oportunidades en los países de la OCDE durante los últimos 15 años muestra que estos países han sido más eficaces a la hora de reducir las disparidades en los resultados que a la hora de abordar las barreras a largo plazo para la igualdad de oportunidades. En otras palabras, aunque estos países compensan los resultados del mercado, no logran configurar las economías para que sean verdaderamente inclusivas. La desigualdad de oportunidades ha aumentado en los últimos años: incluso las llamadas sociedades meritocráticas no cumplen así su promesa de subsanar las desventajas.

16. Se entiende por economía inclusiva (palanca dos) la que apoya activamente el acceso a empleos decentes, en particular combatiendo la discriminación por motivos de desventaja socioeconómica o desempleo de larga duración[41], y refuerza la posición negociadora de los trabajadores defendiendo los derechos sindicales y garantizando el derecho a un salario mínimo vital y a una remuneración justa. El Relator Especial ha formulado propuestas concretas a este respecto, analizando en particular los factores que subyacen a la proliferación del trabajo precario[42] y cómo el empleo garantizado podría reforzar la posición negociadora de los trabajadores[43].

17. La inversión social (palanca tres) es la más eficaz para romper los círculos viciosos que perpetúan la pobreza de una generación a la siguiente, al abordar la pobreza infantil e invertir en ámbitos como la nutrición, la vivienda adecuada y la educación de calidad. La inversión social así concebida, basada en la prestación de servicios básicos, podría centrar sus esfuerzos en las regiones más pobres y en los barrios desfavorecidos, ya que hoy en día se sabe que las características de los barrios —como los ingresos medios de los hogares, las tasas de hogares monoparentales y de delincuencia, la proximidad de modelos de conducta y redes sociales, y el acceso a zonas verdes— tienen una repercusión decisiva en las perspectivas de futuro de los niños[44]. La inversión social es especialmente importante para tener en cuenta las disparidades geográficas entre regiones, que a menudo tienen su origen en unas infraestructuras más débiles y unos servicios públicos de menor calidad. En México, las tasas de pobreza difieren hasta diez veces entre unas regiones y otras —una diferencia de unos 35 puntos porcentuales—, y se observan disparidades similares en Colombia e Italia, donde la diferencia entre las regiones con las tasas de pobreza más altas y las más bajas supera los 30 puntos porcentuales[45].

18. Este enfoque más amplio —multidimensional, a más largo plazo y geográficamente orientado— es esencial para afrontar la pobreza que no es simplemente transitoria (derivada de una pérdida repentina de ingresos debida a la materialización de un riesgo vital, como el desempleo, una enfermedad o un desastre natural), sino crónica (vinculada a malas

[40] OCDE, *To Have and Have Not: How to Bridge the Gap in Opportunities* (París, 2025), págs. 11 y 48.
[41] Véase A/77/157.
[42] Véase A/78/175.
[43] Véase A/HRC/53/33.
[44] Véase A/76/177. Véanse también Dilip Mookherjee, Debraj Ray y Stefan Napel, “Aspirations, segregation and occupational choice”, *Journal of the European Economic Association*, vol. 8, núm. 4 (enero de 2010); Vonnie C. McLoyd, Rosanne M. Jocson y Abigail B. Williams, “Linking poverty and children’s development: concepts, models and debates”, en *The Oxford Handbook on the Social Science of Poverty*, David Brady y Linda M. Burton, eds. (Oxford, Oxford University Press, 2016); John M. Pascoe *et al.*, “Mediators and adverse effects of child poverty in the United States”, *Paediatrics*, vol. 137, núm. 4 (abril de 2016); y Raj Chetty y Nathaniel Hendren, “The effects of neighbourhoods on intergenerational mobility I: childhood exposure effects”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 133, núm. 3 (agosto de 2018).
[45] OCDE, *To Have and Have Not*, pág. 80.

condiciones de vida y a la falta de oportunidades económicas). También es esencial para prevenir la pobreza, en lugar de limitarse a compensar a las personas y los hogares en situación de pobreza. No tiene sentido, por ejemplo, pretender seguir combatiendo la pobreza mediante la protección social (como se consigue mediante prestaciones por desempleo o asistencia social) mientras se fomenta la creación de formas de trabajo precario que ofrecen salarios de miseria, como tampoco lo tiene tratar de crear empleos sin combatir la segregación social en la vivienda, que hace imposible que los hogares con ingreso bajo puedan acceder a oportunidades de empleo.

19. Si bien un esfuerzo integral para combatir la pobreza debería basarse en estas tres palancas, asegurar su complementariedad supone un gran desafío. Un enfoque de la lucha contra la pobreza basado en los derechos humanos puede ayudar en este sentido. Debería asegurar, por ejemplo, que cualquier condicionalidad impuesta a las prestaciones sociales no se traduzca en penalizaciones para las personas que viven en la pobreza[46] ni en un aumento de las tasas de no percepción de esas prestaciones[47], sino que adopte la forma de derechos jurídicamente exigibles que los beneficiarios puedan reclamar para facilitarles la búsqueda de empleo o el acceso a formación, a mejores condiciones de vivienda o a escuelas de calidad que mejoren las perspectivas de futuro de sus hijos. También debería velar por que, para evitar que las prestaciones sociales desincentiven el trabajo, se aumenten los salarios iniciales (en lugar de reducir las prestaciones) y se subsanen los obstáculos al empleo (como la falta de servicios de atención infantil y los elevados costos de transporte). La implantación en España de un régimen de ingreso mínimo vital en 2020 brindó una buena oportunidad para evaluar la eficacia de este tipo de iniciativas de "efectivo plus". El Laboratorio de Políticas de Inclusión, puesto en marcha junto con el régimen de ingreso mínimo vital, contó con la participación de 200.000 personas de todo el país en 32 evaluaciones aleatorias de programas piloto y demostró las ventajas de combinar la asistencia social con medidas como la tutoría personalizada, la ayuda en la búsqueda de empleo y la asistencia para solicitar prestaciones sociales[48].

# III. Puesta en práctica de las tres palancas: el papel de las estrategias nacionales de lucha contra la pobreza

20. Los Estados deberían adoptar estrategias basadas en los derechos humanos para luchar contra la pobreza, en cuyo diseño y aplicación participen las personas que viven en la pobreza y cuyos objetivos tengan que alcanzarse en plazos específicos[49]. Lo ideal sería que dichas estrategias se consagren en la legislación, como se ha hecho en Bélgica[50], Bolivia (Estado Plurinacional de)[51], el Canadá[52], Colombia[53] y Filipinas[54]. Si se conciben adecuadamente, esas estrategias pueden constituir una herramienta crucial para que las tres palancas de la lucha contra la pobreza se refuercen mutuamente y para que los países puedan superar la dependencia del crecimiento. Sobre la base de sus visitas a los países y del examen de diversas experiencias nacionales, el Relator Especial formula las recomendaciones que se exponen a continuación.

[46] A/80/138, párrs. 5 a 13.
[47] A/HRC/50/38, párr. 55.
[48] Laura Guilia Cassio, *Addressing Poverty in the EU: Insights from Science and Practice for an Anti-Poverty Strategy* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2026), pág. 71.
[49] Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos, párr. 50.
[50] Ley de 9 de octubre de 2023 de Refuerzo de la Política Federal de Lucha contra la Pobreza.
[51] Ley núm. 777, de 21 de enero de 2016, disponible en https://sea.gob.bo/digesto/CompendioII/A/2_L_777.pdf.
[52] Ley de Reducción de la Pobreza de 2019.
[53] Ley núm. 2294/23, disponible en https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=209510.
[54] Ley núm. 8425 de 1998, disponible en https://pcw.gov.ph/assets/files/2020/03/republic_act_8425.pdf.

## A. Diagnóstico inicial

21. El primer reto consiste en evaluar adecuadamente la situación de la pobreza. Cuando las mediciones de la pobreza se basan en encuestas de hogares, a menudo excluyen a personas como los migrantes indocumentados, las personas sin hogar y las personas que viven en instituciones. Además, las mediciones generales de la pobreza, como las basadas en los umbrales nacionales de pobreza, no resultan especialmente útiles para fundamentar una estrategia, ni siquiera cuando se desglosan por género, origen étnico, divisiones entre zonas rurales y urbanas o edad.

22. Las mediciones de la pobreza basadas en los ingresos también ofrecen una imagen incompleta de la privación; deberían incluir, como mínimo, un cómputo multidimensional de la pobreza, para determinar las esferas en las que más se necesita avanzar. La Oxford Poverty and Human Development Initiative se basa en un índice de pobreza multidimensional que hace un seguimiento de 12 indicadores relacionados con el nivel de vida, la educación y la salud, y ya ha sido probado en 109 países. En 2022 se complementó con un índice de pobreza multidimensional rural, que tiene en cuenta las capacidades específicas de las personas en las zonas rurales al incluir la seguridad alimentaria, la calidad de la nutrición, la educación y el nivel de vida, así como el acceso a activos agrícolas adecuados, la exposición a riesgos ambientales y de otro tipo y la protección social.

23. Las evaluaciones exhaustivas de la pobreza deberían ir más allá incluso de esos enfoques multidimensionales. Deberían medir no solo las privaciones, sino también las desigualdades en materia de ingresos y de riqueza, a fin de reflejar la exclusión social que se deriva de la incapacidad de satisfacer las expectativas sociales, las cuales aumentan a medida que la sociedad se vuelve más próspera. Si bien el coeficiente de Gini puede utilizarse a este respecto, la ratio de Palma (la relación entre la parte de los ingresos de mercado que percibe el 10 % más rico y la que percibe el 40 % más pobre) o la ratio de distribución de los ingresos por quintiles (o ratio S80/S20: la relación entre los ingresos totales del quintil superior y la renta del quintil inferior) son más adecuados para detectar los cambios en los dos extremos de la escala de ingresos.

24. Las evaluaciones de la pobreza también deberían incluir indicadores para medir la movilidad social, es decir, el grado en que la posición socioeconómica de los progenitores influye en las perspectivas de sus hijos en la vida adulta. Esto puede lograrse de forma relativamente económica, utilizando un enfoque *ex ante* que divida a la población en grupos de personas que comparten un conjunto similar de circunstancias y evalúe el promedio de los resultados obtenidos por estos diferentes grupos. Esto debería permitir determinar las circunstancias de fondo que penalizan en mayor grado a las personas y, por lo tanto, las medidas que deberían adoptarse para igualar las condiciones[55].

25. Por último, dichas evaluaciones deberían velar por que las dimensiones ocultas de la pobreza, que tienen su origen en las dinámicas relacionales (maltrato institucional, maltrato social y contribuciones no reconocidas) o que tienen que ver con la experiencia fundamental de la pobreza por parte de quienes se ven afectados (desempoderamiento, sufrimiento, lucha y resistencia), se tengan en cuenta y se aborden en la estrategia nacional de lucha contra la pobreza[56]. Para captar adecuadamente estas dimensiones ocultas, el diagnóstico debería basarse no solo en datos de investigaciones y encuestas, sino también en las opiniones y en las experiencias de las personas que viven en la pobreza, por lo que estas deberían participar en el diseño de la estrategia desde el principio, durante la fase de diagnóstico.

26. Sobre la base de este diagnóstico inicial, y de nuevo mediante un proceso participativo, la estrategia nacional de lucha contra la pobreza debería determinar las medidas que tendrían que adoptarse para reducir la pobreza, y el plazo correspondiente; los departamentos, las instituciones o los agentes sociales encargados de la ejecución; las fuentes de financiación, especialmente cuando la financiación con cargo al presupuesto general del

[55] OCDE, *To Have and Have Not*, recuadro 1.3.

[56] Rachel Bray *et al.,* "Realising poverty in all its dimensions: a six-country participatory study", *World Development*, vol. 134, núm. 4 (octubre de 2020).

Estado deba combinarse con financiación procedente de otras fuentes, como los Gobiernos regionales o locales o los agentes privados; y los indicadores para medir los avances.

## B. Coordinación

27. La dimensión transectorial de las estrategias de lucha contra la pobreza exige una coordinación interministerial y, en los Estados con estructura federal, una coordinación con las entidades regionales. La coordinación entre las diferentes políticas sectoriales es necesaria cuando las políticas de lucha contra la pobreza requieren una mayor financiación (y, por lo tanto, la búsqueda de fuentes adicionales de ingresos públicos) o cuando, por el contrario, las reformas fiscales que podrían tener un impacto regresivo (como la introducción de un impuesto sobre el carbono) requieren una compensación para asegurar que los hogares de ingreso bajo se beneficien[57]. Además, si la lucha contra la pobreza debiera basarse no solo en la compensación posterior a la participación en el mercado, sino también en la inclusión en el mercado y la inversión social previa a la participación en el mercado, centrada en particular en la educación y la atención de la primera infancia y en la prestación de servicios públicos en ámbitos como la atención de la salud, la educación, la vivienda y el transporte, una serie de departamentos ministeriales deberían participar en la aplicación de la estrategia. El seguimiento de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza adoptada por Portugal en 2023, que incluye 270 medidas para reducir el riesgo de pobreza y la tasa de exclusión social al 10 % en 2030, se lleva a cabo a través de una comisión interministerial de alto nivel[58]. En Francia, la delegación interministerial para prevenir y combatir la pobreza desempeña una función de coordinación similar[59]. En España, la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (2024-2030) se aplica a través de una comisión interministerial. Irlanda adoptó la Hoja de Ruta para la Inclusión Social (2020-2025), en la que participan diversos departamentos ministeriales, bajo la dirección del Departamento de Protección Social.

28. Es esencial que exista una coordinación reforzada para aumentar el apoyo a la economía del cuidado. Si bien ahora hay un consenso creciente sobre la necesidad de apoyar en mayor medida la economía del cuidado, los trabajadores de este sector (entre ellos los de la educación, la salud y el trabajo social, así como los trabajadores domésticos) están mal remunerados, y la mayor parte del trabajo de cuidados sigue sin estar reconocido ni remunerado y se realiza en los hogares y las comunidades, principalmente por mujeres[60]. Esto explica en gran medida por qué las mujeres corren un riesgo considerablemente mayor de caer en la pobreza que los hombres: 249 millones de mujeres trabajaban en la economía del cuidado en 2018, frente a 132 millones de hombres. Además, son principalmente las mujeres quienes realizan el trabajo de cuidados no remunerado: el 76,2 % del total de trabajo de cuidados no remunerado en 2018 lo realizaron mujeres, lo que supuso que 606 millones de mujeres no estuvieran disponibles para el empleo por estar desempeñando labores de cuidados no remuneradas (frente a solo 41 millones de hombres)[61] . Este desequilibrio se ve agravado por el hecho de que la mayoría de los hogares monoparentales están encabezados por mujeres: el 84,3 % a nivel mundial, según un estudio[62]. En su opinión consultiva 31/25, en la que afirmaba que la Convención Americana sobre Derechos Humanos recogía el derecho al cuidado como derecho humano autónomo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se refirió a “una sobrecarga estructural de las labores de atención sobre las mujeres”, lo cual generaba impactos negativos en el goce efectivo de sus derechos, y concluyó que los Estados debían adoptar medidas específicas orientadas a lograr una

[57] En cuanto a la tarificación del carbono y la exigencia de una transición justa, véase el documento A/75/181/Rev.1, párrs. 13 a 19.

[58] Véase https://portugal.gov.pt/en/gc23/communication/news/national-strategy-to-fight-poverty-government-presents-over-270-measures.

[59] Ley núm. 2017-1488, de 23 de octubre de 2017, por la que se crea una delegación interministerial para prevenir y combatir la pobreza.

[60] A/78/175, párrs. 50 a 54.

[61] OIT, “El trabajo decente y la economía del cuidado”, documento ILC.112/Informe VI, recuadro 5.

[62] Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), *El progreso de las mujeres en el mundo 2019-2020: Familias en un mundo cambiante* (Nueva York, 2019), pág. 63.

distribución más equitativa del cuidado y a establecer sistemas públicos de apoyo que reconocieran, valoraran y redistribuyeran esas tareas[63].

29. El reconocimiento del derecho al cuidado —que incluye el derecho a prestar cuidados, a recibirlos y a cuidarse a uno mismo— es especialmente importante en la lucha contra la pobreza porque las mujeres se ven afectadas de manera desproporcionada por la pobreza, dado que su trabajo de cuidados a menudo no está reconocido ni remunerado[64], así como porque las personas que viven en la pobreza pueden encontrarse con obstáculos para recibir cuidados cuando estos son inasequibles: las familias de ingreso bajo pueden verse incapaces de brindar a los niños los cuidados necesarios, lo que contraviene el artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño[65]. Además, la infravaloración del trabajo de cuidados afecta de manera desproporcionada a los trabajadores migrantes: el 13 % de los trabajadores del sector de la enfermería a nivel mundial (un total de 3,7 millones de trabajadores del sector de la enfermería) y el 17 % de los trabajadores domésticos son trabajadores migrantes nacidos en el extranjero o formados en el extranjero; por lo tanto, la discriminación de género a menudo se entrecruza con la discriminación por origen étnico y con la discriminación basada en la condición de migrante[66].

30. Es indispensable adoptar un enfoque intersectorial para proteger el derecho al cuidado y velar por que el trabajo de cuidados esté mejor valorado y reconocido como herramienta para combatir la pobreza. Así lo ilustran la creación en el Brasil de un grupo de trabajo interministerial encargado de elaborar una política nacional de cuidados, que congrega a 17 ministerios, e iniciativas similares en otros países de América Latina y el Caribe, así como en Asia y el Pacífico[67]. Para avanzar hacia una economía del cuidado basada en la igualdad de género, se debería armonizar una serie de esferas de política, entre ellas el empleo (para lograr un mejor equilibrio entre la vida personal y la vida laboral, ayudar a los cuidadores no remunerados a incorporarse a la población activa, establecer políticas de permisos por cuidados y valorar mejor el trabajo de cuidados); la protección social (para mejorar el acceso a la protección social de los trabajadores domésticos, aumentar la cobertura y la adecuación de las prestaciones por hijo a cargo y asegurar el acceso a servicios de atención infantil y de atención de la salud de calidad); la migración (para proteger los derechos de los trabajadores del cuidado migrantes y, al mismo tiempo, evitar una "fuga de cerebros" perjudicial para los países de origen)[68]; y el clima (para favorecer la transición de las industrias contaminantes hacia la economía del cuidado). Mediante un enfoque por etapas, que establezca objetivos con plazos concretos, también se puede asegurar que el reconocimiento del trabajo de cuidados vaya de la mano de la reducción de la carga que recae sobre las mujeres (mediante la prestación adecuada de servicios) y de la redistribución (mediante la lucha contra los estereotipos de género y la segregación), así como de una mejor remuneración del trabajo de cuidados y la mejora de la representación de los trabajadores del sector mediante el fortalecimiento de los derechos sindicales y la negociación colectiva: este marco de apoyo al trabajo decente en la economía del cuidado (reconocer, reducir, redistribuir, recompensar y representar) requiere, por ende, basarse en planes de acción plurianuales en los que participen diversos ministerios en estrecha coordinación.

31. La lucha contra la segregación geográfica entre grupos socioeconómicos ofrece otro ejemplo de las ventajas de maximizar las sinergias entre las políticas sectoriales. Los "efectos de vecindad" mencionados anteriormente exigen facilitar el acceso de los hogares de ingreso bajo a viviendas en barrios más prósperos. Sin embargo, existe el riesgo de que fomentar

[63] *El contenido y el alcance del derecho al cuidado y su interrelación con otros derechos*, Opinión Consultiva OC-31/25, 12 de junio de 2025, párrs. 99 y 203.

[64] Véase A/68/293.

[65] Corte Interamericana de Derechos Humanos, *El contenido y el alcance del derecho al cuidado y su interrelación con otros derechos*, Opinión Consultiva OC-31/25, párr. 178.

[66] OIT, "El trabajo decente y la economía del cuidado", párr. 78.

[67] OIT y Banco Asiático de Desarrollo, *Investments in Childcare for Gender Equality in Asia and the Pacific* (Ginebra y Manila, 2023), cap. 3; y Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *La sociedad del cuidado: horizonte para una recuperación sostenible con igualdad de género* (Santiago, 2022), cap. VI.

[68] Organización Mundial de la Salud, "Código de Prácticas sobre Contratación Internacional de Personal de Salud", documento WHA63.16.

dicha movilidad resulte contraproducente, tanto para los hogares afectados (que perderán sus vínculos sociales y tal vez se enfrenten a un entorno hostil en su nuevo barrio) como para los que se quedan atrás (ya que el barrio de ingreso bajo puede salir perjudicado de dicha emigración interna), a menos que se adopten medidas tanto para facilitar la creación de vínculos sociales en el nuevo barrio (invirtiendo en capital social "de enlace") como para apoyar mejoras en el barrio de ingreso bajo, que muchas personas se verían tentadas a abandonar[69]. Las políticas destinadas a fomentar la movilidad residencial y la eliminación de la segregación deberían, por lo tanto, ir acompañadas de políticas destinadas a fomentar las conexiones sociales de apoyo y de un aumento de la inversión en servicios públicos en los barrios predominantemente pobres. Estas diversas iniciativas deberían coordinarse en el tiempo: solo pueden respaldarse mutuamente si se llevan a cabo en paralelo.

## C. Rendición de cuentas

32. Las estrategias nacionales de lucha contra la pobreza sirven para mejorar la rendición de cuentas. Dichas estrategias deberían incluir objetivos que sean específicos, medibles, viables, pertinentes y con plazos, de modo que los partidos políticos de la oposición, las organizaciones no gubernamentales, los sindicatos y los medios de comunicación puedan evaluar los avances. Estos objetivos deberían ser vinculantes: no hay razón para que sean meramente aspiracionales, sobre todo cuando el progreso es gradual y cuando se considera que los objetivos son alcanzables a lo largo del tiempo. Si bien solo la Carta Social Europea, en su versión revisada, reconoce como tal el derecho a protección contra la pobreza y la exclusión social[70], todos los instrumentos de derechos humanos reconocen que no se puede privar a determinados segmentos de la población de los derechos humanos por el mero hecho de ser pobres. Establecer objetivos vinculantes para la erradicación de la pobreza extrema, así como para la reducción de la pobreza monetaria (o las disparidades de ingresos), es el siguiente paso lógico hacia la consecución de esa promesa. Algunas estrategias nacionales de lucha contra la pobreza también incluyen compromisos para reducir las disparidades interregionales. En Portugal, la estrategia nacional y su plan de acción para 2022-2025 incluyen un objetivo específico definido en términos de desigualdad territorial que implica reducir la disparidad en la tasa de pobreza entre las siete regiones y las dos regiones autónomas a un máximo de tres puntos porcentuales con respecto al promedio de la tasa nacional[71].

33. Los indicadores elegidos para supervisar los avances pueden ser tanto cuantitativos como cualitativos, pero deberían abarcar tres dimensiones de la aplicación: a) las decisiones o iniciativas formales que deben adoptarse para proporcionar el marco regulatorio o normativo adecuado (indicadores estructurales); b) los compromisos presupuestarios necesarios, así como otros recursos que han de dedicarse a la aplicación (indicadores de proceso); y c) los resultados que deben alcanzarse (indicadores de resultados)[72]. Los indicadores de resultados son especialmente útiles para asegurar que se evalúe periódicamente la eficacia de las medidas de política. Esto permitirá ampliar las intervenciones exitosas cuando esté justificado o eliminarlas gradualmente si se demuestra que no han sido satisfactorias.

[69] Boglárka Méreiné-Berki, György Málovics y Remus Creţan, "'You become one with the place': social mixing, social capital, and the lived experience of urban desegregation in the Roma community", *Cities*, vol. 117 (octubre de 2021).

[70] En el artículo 30 se garantiza el ejercicio efectivo del derecho a protección contra la pobreza y la exclusión social y se exige a los Estados Partes que adopten medidas en el marco de un planteamiento global y coordinado para promover el acceso efectivo, en particular al empleo, a la vivienda, a la formación, a la enseñanza, a la cultura, y a la asistencia social y médica, de las personas que se encuentren o que corran el riesgo de encontrarse en una situación de exclusión social o de pobreza, así como de sus familias.

[71] Véase https://www.justtransition.be/sites/default/files/2024-03/ECJT-break-out%231-Portugese%20poverty%20strategy.pdf.

[72] ACNUDH, *Indicadores de derechos humanos: Guía para la medición y la aplicación* (Ginebra, 2012).

34. Dado que la lucha contra la pobreza exige que se ejerzan de manera efectiva los derechos humanos, se debería alentar a los institutos nacionales de estadística a que cooperen con las instituciones nacionales de derechos humanos para determinar qué conjunto de indicadores es el más adecuado para acompañar la aplicación, teniendo en cuenta tanto las limitaciones de capacidad (lo que es técnicamente factible) como la necesidad de elegir indicadores que aseguren de la mejor manera posible la rendición de cuentas y la aplicación efectiva.

35. Lo ideal sería que, además del seguimiento realizado por el grupo interministerial encargado de la aplicación, dichas estrategias incluyeran un instrumento de supervisión específico de carácter independiente, en el que participaran representantes de la sociedad civil y las propias personas que viven en la pobreza. Las prácticas varían a este respecto. Entre ellas se incluyen la presentación periódica de informes ante una asamblea parlamentaria (Bélgica, Irlanda y Países Bajos (Reino de los)) o ante órganos de expertos independientes (Bélgica). Las personas que viven en la pobreza y las organizaciones que las representan suelen participar a través de órganos consultivos como, en el caso de España, la Comisión para el Diálogo Civil, el Grupo de Trabajo de Inclusión Social, Empleo y Rural del Consejo Estatal de Organizaciones No Gubernamentales y la Red de Inclusión Social[73]. Alternativamente, se puede encomendar al órgano encargado de supervisar la aplicación, como el Consejo Asesor Nacional sobre la Pobreza del Canadá, que recabe las opiniones de personas que hayan experimentado situaciones de pobreza.

## D. Participación

36. Favorecer la participación de las personas que viven en la pobreza es uno de los beneficios que cabe esperar del diseño de estrategias nacionales de lucha contra la pobreza. Si bien puede parecer oneroso asegurar la participación efectiva de las personas que viven en la pobreza en todas las políticas que las afectan, debería procurarse que participen, como mínimo, en el diseño, la aplicación y la evaluación de estrategias que tengan por objeto lograr que el conjunto de políticas sectoriales converja hacia la erradicación de la pobreza.

37. Han surgido algunas buenas prácticas. En Bélgica, se ha reforzado gradualmente la participación en sus estrategias de lucha contra la pobreza, cuya cuarta versión se adoptó en 2022 y en la que ahora participan la Red Belga contra la Pobreza, una administración especializada (el Servicio de Lucha contra la Pobreza), los centros públicos de asistencia social y la Plataforma Belga contra la Pobreza y la Exclusión Social, así como una red de funcionarios públicos federales implicados en la lucha contra la pobreza. Francia creó en 1988 un órgano consultivo (CNLE) que reúne a funcionarios públicos, la sociedad civil, interlocutores sociales, expertos y personas que han experimentado directamente la pobreza. En Marruecos se creó un comité especial para orientar el diseño del nuevo modelo de proceso de desarrollo, lo que permitió a casi 10.000 personas determinar prioridades; por su parte, la Iniciativa Nacional para el Desarrollo Humano, puesta en marcha en 2005, se basa principalmente en comités locales de desarrollo humano que contribuyen a determinar las iniciativas más pertinentes para las necesidades de las comunidades locales. En Portugal, la estrategia nacional funciona a través de un foro consultivo, en el que intervienen el Gobierno y la sociedad civil, y la participación de las organizaciones de lucha contra la pobreza en el proceso de seguimiento está asegurada a través del Centro de Planificación y Evaluación de Políticas Públicas. Escocia creó la Comisión de Pobreza y Desigualdad en 2019, y ahora también cuenta con el apoyo de un panel de personas que han experimentado situaciones de pobreza (el Panel de Expertos por Experiencia). En España, la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (2024-2030) reconoce el importante papel de las “personas expertas por experiencia”, mientras que la sociedad civil participa a través de un grupo de trabajo del Consejo Estatal de Organizaciones no Gubernamentales de Acción Social. Estos son solo algunos ejemplos que ilustran el auge de los procesos de planificación participativa en la lucha contra la pobreza.

[73] Véase https://www.dsca.gob.es/sites/default/files/derechos-sociales/Estrategia_Prevencion_Pobreza_FINAL_2312.pdf.

38. Sin embargo, no vale cualquier tipo de participación. A veces, la participación se limita a las organizaciones de lucha contra la pobreza, sin involucrar a las personas que han experimentado directamente la pobreza. En ocasiones es informal, en lugar de basarse en un derecho a la participación estipulado en la legislación. Y lo que es aún más importante, con demasiada frecuencia la participación sigue siendo de cara a la galería o puramente simbólica. Se concibe como una mera consulta, esencialmente para legitimar decisiones tomadas de antemano, a través de procesos tecnocráticos o descendentes. Mediante este enfoque, como señala la OCDE, se corre el riesgo de decepcionar a la ciudadanía y comprometer su confianza en el Gobierno[74]. Incluso cuando la participación llevada a cabo de este modo se traduce en cambios normativos, sigue siendo extractiva, organizada para obtener de las personas que viven en la pobreza conocimientos basados en la experiencia —que son especialmente valiosos por su carácter local y contextual, lo que mejora la eficacia de la intervención—, y no es empoderadora.

39. La participación fructífera, tal como se recomienda en los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos —y como componente esencial del derecho al desarrollo[75]—, debería concebirse como una forma de construcción conjunta: la adopción de decisiones se comparte entre los encargados de formular políticas y las personas afectadas[76]. De este modo, no solo se asegura que la intervención se perciba como más legítima y que sea más eficaz (en parte porque los beneficiarios comprenderán mejor sus objetivos), sino que también se mejora el conocimiento que tienen los beneficiarios de sus derechos y se los anima a quejarse de la mala prestación de los servicios, la corrupción u otros obstáculos que minan la eficacia de la intervención normativa en cuestión. La herramienta de elaboración y evaluación inclusiva y deliberativa de políticas (IDEEP), diseñada conjuntamente por el Relator Especial y ATD Cuarto Mundo, tiene por objeto orientar la puesta en marcha de esos procesos genuinamente participativos, para compensar la falta de representación de las personas que viven en la pobreza en la adopción de decisiones políticas[77].

## E. Planificación a largo plazo

40. Las estrategias nacionales de lucha contra la pobreza introducen un elemento de planificación a largo plazo en la adopción de decisiones políticas. Esto permite blindar recursos para asegurar que la financiación de las políticas de lucha contra la pobreza no dependa de decisiones presupuestarias centradas en la necesidad de reducir el gasto en función de consideraciones a corto plazo vinculadas al equilibrio de los presupuestos públicos. Esto es esencial: aunque las inversiones destinadas a romper los círculos viciosos que perpetúan la pobreza (especialmente mediante la lucha contra la pobreza infantil) parecerán a corto plazo una carga para las finanzas públicas, a largo plazo pueden generar rendimientos muy elevados. Pueden mejorar la productividad futura del niño en la vida adulta, reducir los costos de atención de la salud y las tasas de delincuencia (y, por tanto, la necesidad de fuerzas del orden) a lo largo del ciclo de vida, tener efectos multiplicadores en la economía y, al generar capital humano (lo que mejora la calidad de la mano de obra), reforzar la competitividad de la economía. Numerosas investigaciones confirman las conclusiones presentadas por el Relator Especial a este respecto[78]. Por ejemplo, basándose en datos de una encuesta a escala europea realizada en 27 países, la OCDE constató que la pobreza infantil cuesta, en promedio, el equivalente al 3,4 % del PIB anual debido a la pérdida

[74] *Directrices de la OCDE sobre Procesos de Participación Ciudadana,* Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública (París, 2022), pág. 22.

[75] El Relator Especial sobre el derecho al desarrollo ha subrayado que asegurar la participación plena de la ciudadanía en las decisiones que afectan a su desarrollo requiere la inclusión y la participación significativa de las partes interesadas pertinentes en todos los niveles de adopción de decisiones (A/HRC/39/51, párr. 66).

[76] Véase A/HRC/23/36.

[77] Véase https://www.srpoverty.org/wp-content/uploads/2024/02/2024-02-12-IDEEP.pdf.

[78] A/HRC/47/36, párrs. 22 a 32.

de empleo, la pérdida de ingresos y la pérdida de salud, así como a los costos derivados de la pérdida de ingresos públicos y del gasto en prestaciones sociales[79].

41. El componente de planificación a largo plazo de las estrategias nacionales de lucha contra la pobreza es especialmente importante cuando dicha lucha tiene por objeto reducir la dependencia de un crecimiento económico perjudicial para la sociedad y el medio ambiente. El objetivo a largo plazo de erradicar la pobreza sin depender de un crecimiento infinito puede requerir la adopción de una serie de medidas que no pueden aplicarse simultáneamente (desde la reducción de la jornada laboral hasta la tarificación del carbono, y desde el apoyo y la valoración del trabajo de cuidados hasta la redefinición del papel del comercio internacional), no solo por los posibles obstáculos políticos, sino también por todas las condiciones que deberían cumplirse antes de que dichas medidas puedan ponerse en marcha. Sin embargo, una estrategia plurianual tendrá que determinar los diversos pasos que deberían darse para facilitar la adopción de dichas medidas mediante la creación de estas condiciones previas. Por lo tanto, esa estrategia puede ayudar a salvar la brecha entre la visión a largo plazo de una sociedad que ha erradicado la pobreza sin depender del crecimiento económico y las medidas a corto plazo que deben adoptarse de inmediato para avanzar hacia la materialización de esa visión.

# IV. Señales de esperanza

42. Hay indicios de que los Gobiernos están empezando a tomarse más en serio la necesidad de abandonar la quimera de que el crecimiento aliviará de manera automática la pobreza y están optando finalmente por dar prioridad a la lucha contra la pobreza y las desigualdades por encima de medidas abstractas de la riqueza general, como el PIB. Es este cambio el que pretende apoyar la Hoja de Ruta para Erradicar la Pobreza Más Allá del Crecimiento.

## A. Iniciativas emergentes

43. La Alianza Global contra el Hambre y la Pobreza se puso en marcha durante la Presidencia brasileña del G20 con el fin de fortalecer la cooperación internacional en favor de políticas de lucha contra la pobreza que han demostrado su eficacia. Su “cesta de políticas” señala una serie de políticas de este tipo en ámbitos como la protección social, el apoyo a los pequeños agricultores, los servicios básicos y la nutrición, mientras que su componente de apoyo a los programas de los países tiene como objetivo movilizar apoyo financiero y de conocimientos para los programas liderados por los Gobiernos, de modo que se asegura que los marcos nacionales existentes, los registros sociales y los sistemas de prestación de servicios cuenten con un mayor respaldo de la comunidad internacional. En el marco de las iniciativas aceleradas *(sprints)* de la Alianza de cara a 2030, 41 Gobiernos nacionales, 13 organizaciones intergubernamentales e instituciones financieras y 19 agentes no estatales se comprometieron a apoyar la aplicación en mayor escala de políticas como las transferencias de ingresos, los programas de alimentación escolar, la inclusión socioeconómica, el desarrollo en la primera infancia, la agricultura familiar y el acceso al agua. La iniciativa se basa en la convicción de que, en tiempos de margen fiscal limitado, la fragmentación y la duplicación de esfuerzos en la lucha contra la pobreza conllevan unos costos de oportunidad elevados.

[79] OCDE, *The Economic Costs of Childhood Socio-Economic Disadvantage in European OECD Countries*, OECD Papers on Well-being and Inequalities No. 9 (2022). Véanse también, por ejemplo, Donald Hirsch, “Estimating the costs of child poverty” (Nueva York, Joseph Rowntree Foundation, 2008); Michael McLaughlin y Mark Rank, “Estimating the economic cost of childhood poverty in the United States”, *Social Work Research*, vol. 42, núm. 2 (junio de 2018); OIT y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Más de mil millones de razones: La necesidad urgente de construir una protección social universal para los niños* (Ginebra y Nueva York, 2023); y Dominic Richardson *et al.*, *Too Little Too Late: An Assessment of Public Spending on Children by Age in 84 Countries* (Florencia, Oficina de Investigaciones del UNICEF-Innocenti, 2023).

44. La Presidencia sudafricana del G20 solicitó a un grupo de expertos que elaborara un diagnóstico sobre la situación de las desigualdades en el mundo y sobre cómo subsanarlas. En su informe final, el Comité Extraordinario de Personas Expertas Independientes sobre Desigualdad Mundial del G20 propuso la creación de un panel internacional sobre la desigualdad con el fin de hacer frente a la emergencia de la desigualdad. En sus aportaciones al panel, el Relator Especial recomendó que este apoyara las iniciativas de los Gobiernos para supervisar no solo las desigualdades con respecto a los resultados y el mercado, sino también la movilidad social. Asimismo, propuso que el panel estableciera, junto con grupos de trabajo sobre la medición de las desigualdades y sobre los efectos de las crecientes desigualdades, un grupo de trabajo sobre opciones normativas para reducir las desigualdades, con el fin de estudiar soluciones que n más allá del clásico enfoque de "crecimiento-tributación-distribución" al que hasta ahora se ha dado prioridad en la lucha contra las desigualdades verticales.

45. De hecho, cada vez se reconoce en mayor medida que los marcos económicos imperantes están fallando y que se necesita algo más. Así lo reflejan la labor de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre una economía basada en los derechos humanos[80], las propuestas sobre la medición del bienestar formuladas por el Grupo de Expertos de Alto Nivel del Secretario General sobre Más Allá del PIB[81] (cuya labor se verá complementada por el Grupo de Expertos sobre Medición del Bienestar, encargado de diseñar un marco para un bienestar inclusivo y sostenible) o la puesta en marcha de la Alianza Mundial Más Allá del PIB —por parte de España, la OCDE, la Secretaría General Iberoamericana y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo— en la Cuarta Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo.

46. Este fue también el mensaje principal que trasladó el Relator Especial en su informe al Consejo de Derechos Humanos en su 56º período de sesiones: las estrategias creíbles de lucha contra la pobreza no solo deberían ir más allá de la compensación *a posteriori* (palanca uno) para incluir medidas que hagan que los mercados sean más inclusivos desde su concepción (palanca dos) y para aumentar la inversión social (palanca tres), sino que también deberían tratar de reducir la dependencia del crecimiento económico con el fin de disminuir la tensión entre la erradicación de la pobreza y la reducción de las desigualdades, por un lado, y las presiones ambientales, por otro, y evitar caer en una forma de crecimiento contraproducente, que, en aras de estimular el crecimiento, acabe flexibilizando el trabajo a expensas de los derechos de los trabajadores y creando un clima de inversión favorable a las empresas a expensas de la justicia fiscal y la salud de las comunidades[82].

## B. Hoja de Ruta para Erradicar la Pobreza Más Allá del Crecimiento

47. La Hoja de Ruta para Erradicar la Pobreza Más Allá del Crecimiento es el resultado de 18 meses de deliberaciones y trabajo por parte de diversos agentes (Estados Miembros, sindicatos, sociedad civil, expertos independientes y organismos de las Naciones Unidas), que unieron fuerzas para determinar un conjunto de medidas prioritarias con las que poder hacer frente a este desafío. La Hoja de Ruta enumera medidas en torno a cinco pilares (transformación de los sistemas económicos; trabajo, cuidados y democracia económica; servicios básicos universales y protección social; justicia ecológica; y transformación del orden económico internacional), complementados por un pilar transversal que determina herramientas de gobernanza para lograr una transición justa, ordenada y democrática. Al presentar esta hoja de ruta, el Relator Especial espera enriquecer el conjunto de herramientas

[80] Véase https://www.ohchr.org/en/sdgs/human-rights-economy-seeding-change-economy-enhances-human-rights.

[81] El Secretario General creó el Grupo de Expertos de Alto Nivel en mayo de 2025, de conformidad con el Pacto para el Futuro aprobado el 22 de septiembre de 2024. El Grupo presentó un informe provisional en la Segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en noviembre de 2025; en el momento de redactar el presente documento, aún no se había publicado su informe final.

[82] A/HRC/56/61, párr. 4.

normativas empleadas en la lucha contra la pobreza, más allá de las dependencias de las vías existentes.

48. Las propuestas de políticas señaladas han sido evaluadas cuidadosamente sobre la base de experiencias existentes con el fin de orientar las medidas y de acelerar el aprendizaje colectivo. Aun así, no todas las propuestas se adaptan a las circunstancias específicas de cada país. En particular, mientras que los países de ingreso alto deberían abordar prioridades distintas del crecimiento económico, los países de ingreso bajo siguen necesitando crecimiento para financiar infraestructuras y mejorar el bienestar de sus poblaciones. Sin embargo, incluso en esos países, el crecimiento tal como se ha perseguido hasta ahora no es sostenible y a menudo ha ampliado las brechas existentes entre los grupos ricos y los grupos pobres de la población. Como consecuencia de la carga de la deuda, dicho crecimiento se ha centrado en la competitividad de las exportaciones. Se ha basado en la extracción de recursos y en la explotación de una mano de obra barata y dócil. Este modelo de desarrollo es insostenible: conlleva enormes costos ambientales y no afronta eficazmente la pobreza.

49. La Hoja de Ruta trata de dar respuesta a una cuestión clave: cómo pueden los Estados ampliar la prestación de servicios públicos y la financiación de la protección social reduciendo al mismo tiempo su dependencia del crecimiento económico. Se pueden seguir dos estrategias para reducir dicha dependencia. El primer conjunto de herramientas puede tener como objetivo minimizar la demanda de gasto en asistencia social, actuando *ex ante* en lugar de *ex post* para mejorar el bienestar y reducir las desigualdades previas a la distribución. Entre ellas se incluyen las intervenciones de medicina preventiva, las políticas sociales previas a la distribución (las palancas dos y tres, tal como se han descrito anteriormente) y la mitigación de los riesgos ambientales y la adaptación a estos. El segundo conjunto de herramientas puede abordar el lado de la oferta mediante la reducción de la dependencia del crecimiento en la prestación de apoyo social. Entre ellas se incluyen el aumento de los ingresos públicos mediante una fiscalidad progresiva (de la renta y, especialmente, de la riqueza), el refuerzo de la fiscalidad de las empresas y la tributación de las actividades destructivas para el medio ambiente, así como la maximización de los efectos de la protección social en la reducción de la pobreza, mediante la desmercantilización de la provisión de bienes y servicios que satisfacen necesidades esenciales y la organización de su asignación sobre la base de la reciprocidad o la redistribución, de modo que se revierte la tendencia hacia la privatización, un cambio que a veces se denomina remunicipalización de los servicios básicos. Además, las políticas monetarias pueden diseñarse para favorecer el bienestar en lugar del crecimiento. Si bien la mayor parte de la creación de moneda se encuentra hoy en manos de instituciones financieras comerciales que buscan financiar actividades rentables, en lugar de financiar cuestiones que realmente importan, la creación de moneda podría reorientarse, dentro de ciertos límites para reducir los riesgos inflacionarios, a fin de favorecer en mayor medida los objetivos de la transición ecosocial.

50. Si la pobreza es fabricada —producida y reproducida por decisiones institucionales sobre cómo se valora el trabajo, cómo se grava la riqueza, cómo se remunera el cuidado y cómo se regulan los mercados—, entonces su erradicación no puede basarse únicamente en compensar sus efectos: requiere transformar las reglas económicas, las estructuras de incentivos y las relaciones de poder que la generan sistemáticamente. La economía basada en los derechos humanos es el enfoque sistémico que se necesita para reconstruir las economías de modo que garanticen el bienestar de todas las personas dentro de los límites planetarios, reorientando la producción y la inversión para pasar de la acumulación en manos de unos pocos al cumplimiento de los derechos de la mayoría. La Hoja de Ruta trata sobre esa visión, así como sobre los pasos necesarios para avanzar hacia su aplicación.

# V. Conclusión y recomendaciones

51. **Los participantes en la Cumbre sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible de 2027 examinarán el desarrollo de aquí a 2030 y más allá. La lucha contra la pobreza y las desigualdades debería ocupar un lugar central en la nueva generación de objetivos de desarrollo, reconociendo que la pobreza no es inevitable, sino que es producto de decisiones normativas e injusticias estructurales. Esta es una batalla que se puede**

**ganar. Sin embargo, exigirá un gran despliegue de imaginación, más audacia y una voluntad política más firme.**

52. ***Más imaginación.*** **Los Estados Miembros deberían redoblar sus esfuerzos para combatir la pobreza y reducir las desigualdades sin depender únicamente del crecimiento económico. El primer paso es adoptar medidas de progreso que vayan más allá del PIB, estén en consonancia con las normas y los estándares de derechos humanos y sean coherentes con las propuestas del Grupo de Expertos de Alto Nivel del Secretario General sobre Más Allá del PIB y la petición contenida en el Pacto para el Futuro. Sin embargo, esto por sí solo no bastará: es hora de ir más allá no solo del PIB, sino también del crecimiento, y de adoptar medidas de política que den prioridad al bienestar por encima del mero crecimiento económico.**

53. ***Más audacia y una voluntad política más firme.*** **En consonancia con los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos, las estrategias nacionales de lucha contra la pobreza basadas en los derechos deberían diseñarse para medir la pobreza y las desigualdades en todas sus dimensiones (entre ellas la movilidad social y las dimensiones ocultas de la pobreza), establecer objetivos vinculantes para la reducción de la pobreza y la reducción de las desigualdades, y velar por la rendición de cuentas, la participación y la planificación a largo plazo en favor de la equidad intergeneracional, determinando las necesidades presupuestarias y blindando recursos para tal fin. Dichas estrategias solo serán eficaces si combinan la redistribución posterior a la participación en el mercado con reformas en el seno del mercado e inversión social previa a la participación en el mercado. Las economías deberían diseñarse para ser inclusivas y sostenibles, en lugar de orientarse simplemente hacia el crecimiento y la competitividad de las exportaciones; asimismo deberían romperse los ciclos que perpetúan la pobreza crónica de una generación a otra.**

54. **El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales puede contribuir a este empeño. Debería exigir que se adopten estrategias de lucha contra la pobreza. También debería insistir en que los Estados Partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aborden la cuestión de la no percepción de derechos y adopten medidas efectivas para combatir la discriminación por motivos de desventaja socioeconómica.**

55. **El panel internacional sobre la desigualdad también podría desempeñar una función importante a este respecto. Sin embargo, su capacidad para marcar la diferencia dependerá de si es capaz de orientar a los Gobiernos para que aborden la movilidad social y exploren opciones normativas más allá del crecimiento. La Hoja de Ruta para Erradicar la Pobreza Más Allá del Crecimiento puede servir de fuente de inspiración en este sentido, en particular porque conecta las demandas de los movimientos sociales con los conocimientos científicos especializados y porque reúne a los colectivos que se movilizan en favor de la justicia social y a los que tratan de evitar un mayor colapso ambiental.**

56. **Para concluir, el Relator Especial expresa su profunda gratitud por la confianza depositada en él durante su mandato. Sin embargo, ningún conocimiento especializado puede igualar la experiencia de las personas que viven en la pobreza, de quienes se ha hecho caso omiso con demasiada frecuencia en la búsqueda de soluciones que puedan aliviar su difícil situación. Las políticas que excluyen a las personas que viven en la pobreza están abocadas al fracaso: el éxito solo se logrará escuchándolas y aprendiendo de ellas.**