



# Consejo Económico y Social

Distr. general  
27 de diciembre de 2024  
Español  
Original: inglés

## Comisión de Desarrollo Social

### 63<sup>er</sup> período de sesiones

Nueva York, 10-14 de febrero de 2025

Tema 3 c) del programa provisional\*

Cuestiones nuevas

## Resiliencia social y desarrollo social

### Nota del Secretario General

#### *Resumen*

En la presente nota se ofrecen antecedentes y análisis del tema elegido como nueva cuestión de interés por la Mesa del 63<sup>er</sup> período de sesiones de la Comisión de Desarrollo Social: “Resiliencia social y desarrollo social”.

En la nota se analiza el panorama actual, cambiante y cada vez más complejo, de riesgos que ponen a prueba la resiliencia social tanto individual como colectiva. El aumento de la frecuencia y complejidad de las crisis, sean geopolíticas, económicas, financieras, sanitarias o ambientales, así como los desafíos relacionados con la rápida transformación digital y el envejecimiento de la población, están perjudicando el desarrollo social y menoscabando la resiliencia social.

Los Estados Miembros y el sistema de las Naciones Unidas deben afrontar esos nuevos desafíos con determinación y firmeza. En la nota se esbozan intervenciones estratégicas clave para fomentar la resiliencia social, que se sustentan en priorizar la inversión en el desarrollo del capital humano; las políticas sociales, en particular los sistemas de protección social universales e integrales; la gobernanza eficaz; la previsión, la vigilancia y la preparación proactivos; y la financiación adecuada y sostenible, todo lo cual forma parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible.

\* E/CN.5/2025/1.



## I. Introducción

1. Transcurridas tres décadas desde la Primera Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social celebrada en Copenhague, el panorama mundial ha cambiado considerablemente. A pesar de los avances constatados en diversos indicadores sociales, el aumento de la inseguridad, la persistencia de la desigualdad y el deterioro de la confianza y la cohesión social se perfilan como obstáculos críticos para el desarrollo social. Por otra parte, el aumento de la frecuencia y complejidad de perturbaciones como las crisis climáticas, las emergencias sanitarias y los trastornos financieros, junto con ciertas tendencias transformadoras, como la rápida digitalización y el envejecimiento de la población, están reconfigurando la agenda mundial para el desarrollo social. En este paisaje cambiante, moldeado por las profundas transformaciones sociales, económicas y ambientales, los principios y objetivos articulados en la Cumbre (y promovidos por medio de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible) siguen siendo tan pertinentes y vitales como siempre. Mientras los países se preparan para la Segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social en 2025, el presente informe ofrece una oportunidad para reflexionar sobre esos cambios de dinámicas y sus implicaciones para las políticas, prioridades y esfuerzos futuros orientados a fortalecer la resiliencia social. La resiliencia social se refiere a la capacidad que tienen los individuos y las sociedades para prevenir, resistir, absorber, adaptarse, responder y recuperarse de forma positiva, eficiente y eficaz cuando se enfrentan a una amplia gama de riesgos, manteniendo un nivel aceptable de funcionamiento sin comprometer las perspectivas a largo plazo de desarrollo sostenible, paz y seguridad, derechos humanos y bienestar para todos<sup>1</sup>. Ello incluye la creación de sistemas que reduzcan las vulnerabilidades, fomenten la inclusión y promuevan el desarrollo social para asegurar que no se deje a nadie atrás.

2. La resiliencia social ocupa un lugar central en la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible. Objetivos como poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo (Objetivo 1), reducir la desigualdad dentro de los países y entre ellos (Objetivo 10), garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos a todas las edades (Objetivo 3), y lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles (Objetivo 11) se relacionan directamente con el fortalecimiento de la resiliencia. Además, el Objetivo 4 (garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos), el Objetivo 8 (promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos) y el Objetivo 16 (promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas) desempeñan un papel fundamental a la hora de subsanar las vulnerabilidades y fomentar el desarrollo inclusivo. Al hacer hincapié en la equidad, el empoderamiento y la inclusividad, la Agenda 2030 asegura que el fomento de la resiliencia sea un elemento esencial para lograr el progreso sostenible y equitativo a escala mundial.

3. En el presente informe se analizan las principales transformaciones estructurales y los efectos de las perturbaciones y las crisis, que son cada vez más frecuentes e intensas. Esas perturbaciones y crisis perjudican la resiliencia social y ponen en peligro los avances en materia de desarrollo social. Teniendo en cuenta ese análisis, se ofrecen recomendaciones para ayudar a recuperar el terreno perdido y reforzar el

---

<sup>1</sup> Directrices Comunes de las Naciones Unidas para Ayudar a Construir Sociedades Resilientes, resumen ejecutivo, 2020. Disponible en [https://unsdg.un.org/sites/default/files/2023-03/UN%20Resilience%20Guidance\\_ES\\_Summary.pdf](https://unsdg.un.org/sites/default/files/2023-03/UN%20Resilience%20Guidance_ES_Summary.pdf).

progreso hacia la resiliencia social en medio de un futuro turbulento e incierto. Esa labor también aceleraría la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

## **II. Un panorama de riesgos en evolución que pone a prueba la resiliencia social**

4. El mundo se enfrenta a un panorama de riesgos en evolución que pone a prueba la resiliencia social. En primer lugar, los riesgos habituales durante el ciclo de vida (que suelen producirse cuando existen transiciones o cambios importantes en la vida, como la pérdida de un empleo, la enfermedad o el envejecimiento, que exponen a las personas a mayores tensiones financieras o de salud) siguen siendo un obstáculo fundamental para la resiliencia social de las personas, y ello se ve agravado por el ritmo acelerado de la transformación digital y el envejecimiento de la población. En segundo lugar, la frecuencia cada vez mayor de crisis complejas originadas en las esferas geopolítica, económica, sanitaria o ambiental está teniendo efectos adversos en muchos aspectos del desarrollo social y poniendo a prueba la resiliencia social colectiva.

### **A. Riesgos antiguos y nuevos del ciclo de vida que afectan a la resiliencia social**

5. A lo largo de la vida, las personas se enfrentan a un amplio abanico de riesgos, tensiones y trastornos. Las contingencias ordinarias del ciclo de vida se agudizan durante las transiciones vitales, cuando aumentan la vulnerabilidad y el riesgo de pobreza, como en la primera infancia, la transición de la educación al empleo, o al empezar una familia, experimentar una enfermedad, el desempleo, la discapacidad o al llegar a la vejez. Además de las contingencias normales del ciclo de vida, las grandes transformaciones, como el envejecimiento de la población y el ritmo acelerado de la transformación digital, tienen efectos inmediatos y a largo plazo en la resiliencia de las personas y las sociedades.

6. Si bien las tecnologías digitales pueden impulsar la productividad y revolucionar la forma en que vivimos y trabajamos, también están reconfigurando los riesgos relacionados con el ciclo de vida. Por ejemplo, los jóvenes que están en proceso de transición de la educación al empleo pueden enfrentarse a un desajuste entre las competencias adquiridas en los sistemas educativos tradicionales y las competencias que demanda el mercado laboral. Mientras tanto, la economía del empleo ocasional, a pesar de ofrecer flexibilidad, suele carecer de la protección y la estabilidad del empleo tradicional. Para las personas en edad de trabajar, la automatización y la inteligencia artificial pueden desplazar de manera desproporcionada a los trabajadores de trabajos manuales o poco cualificados, lo que aumenta el riesgo de desempleo y dificultades financieras. Las poblaciones de mayor edad a menudo se enfrentan a barreras para la aprobación digital debido a una menor alfabetización o acceso digital, lo que aumenta su aislamiento y vulnerabilidad. El cambio climático afecta además a sectores como la agricultura y el turismo, muy vulnerables a las perturbaciones ambientales.

7. Asimismo, el envejecimiento de la población está poniendo aún más a prueba la resiliencia social de las personas y las sociedades. El cambio demográfico representa un desafío importante para las finanzas públicas que financian los sistemas de protección social fundamentales para la resiliencia social. Muchos países se enfrentan no solo a una población cada vez más envejecida, sino también a una reducción de la mano de obra, lo que se traduce en un menor número de contribuyentes a los ingresos públicos. Una preocupación inmediata es la presión sobre los sistemas de pensiones,

que pueden tener dificultades para cumplir sus compromisos financieros. Aunque el aumento de la esperanza de vida es positivo, el descenso de la población activa y la creciente demanda de asistencia sanitaria y protección social exigen intervenciones políticas urgentes. Se prevé que los costos de la asistencia sanitaria y los cuidados de larga duración aumentarán considerablemente debido al incremento de las necesidades de cuidado y atención médica de una población de más edad. La transición a una sociedad envejecida también está ejerciendo una presión adicional sobre las mujeres, porque viven más tiempo y no suelen tener pensión o tienen una pensión mucho más baja. Muchas se enfrentan a mayores riesgos de pobreza y aislamiento social, derivados de las desigualdades a lo largo de la vida en ámbitos como la salud, la educación, el empleo y la protección social. Se prevé que aumentará la demanda de cuidados informales, en gran parte no remunerados y asumidos principalmente por mujeres. Compaginar las tareas de cuidado con el empleo reduce la participación de las mujeres en la población activa y aumenta su dependencia económica, lo que incrementa sus probabilidades de caer en la pobreza más adelante.

## **B. Las crisis más frecuentes y complejas ponen a prueba la resiliencia social colectiva**

8. El mundo se enfrenta a un aumento de la incidencia e intensidad de los conflictos violentos, las catástrofes naturales y de origen humano, el cambio climático, incluidos los fenómenos meteorológicos extremos, así como a crisis económicas, financieras, sociales y sanitarias<sup>2</sup>. La probabilidad de que se produzca una pandemia en un año determinado aumenta progresivamente a medida que las actividades humanas avanzan más sobre los hábitats de los animales. El cambio climático está aumentando el riesgo de fenómenos meteorológicos extremos más intensos y frecuentes. El mundo registra el mayor número de conflictos violentos desde la Segunda Guerra Mundial. En 2024, los conflictos y la violencia provocaron el desplazamiento interno de 68,3 millones de personas en 66 países y territorios<sup>3</sup>.

9. Las debilidades del sistema financiero, como la asunción excesiva de riesgos y la falta de regulación, pueden dar lugar a crisis financieras con importantes repercusiones. El sistema financiero mundial se enfrenta a riesgos específicos, en particular altos niveles de deuda, apalancamiento excesivo y vulnerabilidades del mercado. La deuda pública mundial se encuentra un niveles históricamente alto, y se prevé que supere los 100 billones de dólares, o aproximadamente el 93 % del producto interno bruto (PIB) mundial en 2024. Para 2030, se espera que se acerque al 100 % del PIB, lo que supone un aumento de 10 puntos porcentuales en comparación con 2019, antes de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19)<sup>4</sup>. El mercado de crédito privado está creciendo rápidamente, pero sigue siendo motivo de preocupación debido a la falta de liquidez y a los préstamos de mayor riesgo<sup>5</sup>. Además, los tipos de interés elevados están aumentando los costos de endeudamiento en todo el mundo, lo que ejerce presión sobre las finanzas tanto de las empresas como de los hogares. Esos factores, combinados con las presiones inflacionarias, crean un

<sup>2</sup> Grupo Independiente de Científicos nombrado por el Secretario General, *Global Sustainable Development Report 2023: Times of Crisis, Times of Change – Science for Accelerating Transformations to Sustainable Development*, (Naciones Unidas, Nueva York, 2023).

<sup>3</sup> Observatorio de Desplazamiento Interno, Base de Datos Mundial sobre los Desplazamientos Internos (consultada el 15 de noviembre de 2024).

<sup>4</sup> Fondo Monetario Internacional, *Monitor Fiscal: Poner freno a la deuda pública* (Washington D.C., 2024).

<sup>5</sup> Fondo Monetario Internacional, *Informe Sobre la Estabilidad Financiera Mundial: El último tramo: vulnerabilidades y riesgos financieros* (Washington D.C., 2024).

entorno financiero volátil, que entraña riesgos potenciales para la estabilidad económica mundial.

10. También es más probable que las crisis actuales afecten a un mayor número de personas que en el pasado. Las redes interconectadas, como las del comercio, las finanzas y el transporte, hacen que las crisis que antes permanecían aisladas puedan propagarse rápidamente por los países y sistemas. Como resultado, el impacto de una sola crisis puede repercutir en diversos sectores y países, lo que intensifica el efecto total<sup>6</sup>.

11. Las perturbaciones y crisis originadas en el ámbito económico, financiero, sanitario o ambiental pueden causar perjuicios persistentes en muchos aspectos del desarrollo social y la resiliencia social, incluidos los relativos a la pobreza, el empleo, la inclusión y la desigualdad. Tras una crisis, los hogares que antes no vivían en la pobreza pueden caer en el círculo vicioso de la pobreza, que conduce a la pobreza crónica debido a mecanismos que se refuerzan a sí mismos y ciclos de retroalimentación, entre los que se incluyen la pérdida de capacidades humanas (debido a la mala salud, la mala nutrición o la pérdida de oportunidades educativas), que disminuye tanto la productividad en el momento como la futura; la pérdida de bienes físicos generadores de ingresos que no pueden recuperarse; y el daño o la degradación irreversibles de los recursos naturales (como la deforestación, la erosión del suelo y la contaminación), que son muchas veces los principales medios de subsistencia<sup>7</sup>.

12. Existen diversos factores que tienen una incidencia significativa en la vulnerabilidad a la pobreza de una persona o un hogar frente a las crisis. La educación es un factor determinante, ya que un nivel educativo más alto suele ir ligado a mejores oportunidades de empleo, ingresos más elevados y una mayor resiliencia ante las crisis económicas. La situación laboral y la calidad del empleo también son fundamentales; quienes tienen empleos inestables, informales o mal pagados se enfrentan a una mayor inseguridad económica. El tamaño y la composición de los hogares también influyen en la vulnerabilidad, ya que los hogares más grandes o los que tienen un mayor índice de dependencia, como los que tienen muchos hijos o miembros de edad avanzada, experimentan más cargas sobre sus recursos limitados. La ubicación también desempeña un papel crucial, ya que las disparidades entre las zonas urbanas y rurales agravan los riesgos de pobreza. Los ámbitos rurales carecen a menudo de acceso a una educación de calidad, asistencia sanitaria y oportunidades de empleo, mientras que los ámbitos urbanos, a pesar de un mayor acceso a los servicios, se enfrentan a costos de vida más elevados y a la inestabilidad de la vivienda. Todos estos factores interrelacionados determinan la persistencia y la gravedad de la pobreza, así como la vulnerabilidad de los hogares y de las personas ante las crisis.

13. Las crisis recurrentes afectan desproporcionadamente en las personas y comunidades que ya se encuentran en situación de vulnerabilidad. Los retrocesos en el desarrollo social de esos grupos también pueden perdurar mucho más allá de las secuelas inmediatas de una crisis. Por ejemplo, se calcula que para 2030 habrá 582 millones de personas con desnutrición crónica, aproximadamente 130 millones más que las que anticipaban los escenarios económicos previos a la pandemia, lo que pone de relieve los efectos duraderos que ha tenido la pandemia de COVID-19 en la

---

<sup>6</sup> *World Social Report 2024: Social Development in Times of Converging Crises – A Call for Global Action* (publicación de las Naciones Unidas, 2024).

<sup>7</sup> Christopher B. Barrett, Michael R. Carter y Jean-Paul Chavas, eds., *The Economics of Poverty Traps*, National Bureau of Economic Research Conference Report (Chicago y Londres, Chicago University Press, 2018).

seguridad alimentaria mundial<sup>8</sup>. Además, el número de niños y jóvenes sin escolarizar ha aumentado en 6 millones desde 2021, hasta llegar a 250 millones en 2023, lo que refleja una importante pérdida de potencial para el futuro<sup>9</sup>. Las crisis persistentes y recurrentes han trastocado los segmentos más vulnerables del mercado laboral, y ello ha afectado de forma desproporcionada a las trabajadoras y a los trabajadores jóvenes, a quienes trabajan en la economía informal y a las personas que no estudian, trabajan o reciben formación<sup>10</sup>. Los efectos negativos de las crisis recientes han agravado las disparidades de renta y riqueza existentes en el mundo. Durante la pandemia de COVID-19, la riqueza de los 10 individuos más ricos del mundo se duplicó, mientras que el 99 % de la población mundial experimentó un descenso en su bienestar financiero<sup>11</sup>.

14. El cambio climático está devastando los ecosistemas, las economías y las sociedades a escala masiva<sup>12</sup>. La triple crisis planetaria (cambio climático, contaminación y pérdida de biodiversidad) está acercando al mundo a un punto de inflexión a partir del cual se producirán daños irreversibles. Los fenómenos meteorológicos extremos, como inundaciones y sequías, son cada vez más frecuentes y graves. Entre 1970 y 2019, los desastres meteorológicos se quintuplicaron<sup>13</sup>. Esos fenómenos meteorológicos y climáticos extremos pueden provocar desplazamientos masivos, perturbar a las comunidades y exacerbar las desigualdades sociales existentes, lo que a su vez puede aumentar los conflictos por recursos como la tierra y el agua. El cambio climático también expone a las personas a mayores problemas de salud causados por la sobrecarga térmica, la contaminación y los desastres climáticos, lo que aumenta la probabilidad de pérdida de empleo o reducción de ingresos. Los fenómenos meteorológicos extremos, como sequías, inundaciones y olas de calor, perturban la producción agrícola, reducen el rendimiento de las cosechas y aumentan el costo de los alimentos. El aumento de los precios de los alimentos provocado por la crisis climática puede agravar aún más los riesgos de pobreza, sobre todo para los hogares de ingreso bajo que gastan una gran parte de sus ingresos en cubrir sus necesidades básicas.

15. El cambio climático se relaciona íntimamente con los patrones mundiales de desigualdad. Los países más expuestos a los riesgos climáticos suelen ser los que menos capacidad tienen para responder con eficacia<sup>14</sup>. Los países de ingreso bajo y los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID) carecen a menudo de la

<sup>8</sup> Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Organización Mundial de la Salud y Programa Mundial de Alimentos, *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2024: financiación para acabar con el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición en todas sus formas* (Roma 2024).

<sup>9</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, “SDG 4 mid-term progress review: progress since 2015 has been far too slow” (2023). Puede consultarse en <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000386852>.

<sup>10</sup> *Perspectivas de Desarrollo Sostenible 2021: De la angustia a la determinación* (publicación de las Naciones Unidas, 2021).

<sup>11</sup> Grupo Independiente de Científicos nombrado por el Secretario General, *Global Sustainable Development Report 2023: Times of Crisis, Times of Change – Science for Accelerating Transformations to Sustainable Development*, (Naciones Unidas, Nueva York, 2023).

<sup>12</sup> Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Contribución del Grupo de Trabajo II al Sexto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (Cambridge, Cambridge University Press, 2022).

<sup>13</sup> Organización Meteorológica Mundial, *Atlas de la OMM sobre mortalidad y pérdidas económicas debidas a fenómenos meteorológicos, climáticos e hidrológicos extremos (1970-2019)*, (Ginebra, 2021).

<sup>14</sup> *Estudio Económico y Social Mundial 2016: Resiliencia al cambio climático: una oportunidad para reducir las desigualdades* (publicación de las Naciones Unidas, 2016).

infraestructura y los recursos necesarios para aplicar estrategias eficaces de mitigación y adaptación. Esto los deja más expuestos a los efectos de los fenómenos meteorológicos extremos, la subida del nivel del mar y los cambios en los patrones climáticos, que pueden devastar economías y sistemas sociales de por sí frágiles. Asimismo, los efectos más graves del cambio climático suelen recaer sobre los grupos de población vulnerables, como las personas que viven en la pobreza, las mujeres, los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad. Esos grupos suelen tener un acceso limitado a recursos como la atención sanitaria, la educación y la protección social, lo que les dificulta la recuperación tras las perturbaciones inducidas por el clima. El cambio climático también agrava la vulnerabilidad a la variabilidad meteorológica de los agricultores de subsistencia y los pequeños agricultores, ya que a menudo carecen de la tecnología y los recursos a los que recurrir en caso de sequías, inundaciones y temporadas de cultivo impredecibles. Sin acceso a tecnologías resilientes ante el clima, redes de seguridad financiera o fuentes de ingresos diversas, esos agricultores se ven a menudo sumidos en la pobreza cuando se pierden las cosechas. Se calcula que, para 2030, si no se adoptan medidas políticas suficientes, la crisis climática podría empujar a otros 132 millones de personas a la pobreza extrema<sup>15</sup>.

### III. Los elementos constitutivos la resiliencia social

16. Las políticas destinadas a aumentar la resiliencia social deben considerar incorporar un conjunto de elementos constitutivos interconectados, que den prioridad a la inversión en el desarrollo del capital humano; las políticas sociales, en particular los sistemas de protección social universales e integrales; la gobernanza eficaz; la previsión, la vigilancia y la preparación inteligentes; y la financiación adecuada y sostenible.

#### A. Redoblar esfuerzos para alcanzar la Agenda 2030 como base de la resiliencia social

17. La resiliencia social es fundamental para la Agenda 2030, es un componente crítico de muchos Objetivos de Desarrollo Sostenible y está íntimamente ligada al desarrollo social. Los avances para acabar con la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo (Objetivo 1), eliminar el hambre, lograr la seguridad alimentaria y una mejor nutrición y promover la agricultura sostenible (Objetivo 2), lograr la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas (Objetivo 5), promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos (Objetivo 8) y reducir la desigualdad dentro de los países y entre ellos (Objetivo 10) aumentan la resiliencia social a nivel individual y comunitario para resistir los desafíos y recuperarse de los reveses y las perturbaciones.

18. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos (Objetivo 8) es fundamental para fomentar la resiliencia social, ya que permite que las personas y las comunidades construyan medios de vida sostenibles. Al permitir que las personas puedan ahorrar, acceder a la seguridad social e invertir en su futuro, el trabajo decente es una piedra angular de la reducción de la pobreza. El trabajo decente fomenta un sentido de propósito, seguridad y bienestar, y permite a las personas vivir con dignidad. Avanzar en la creación de empleo inclusivo y sostenible es, por tanto, fundamental para

<sup>15</sup> Banco Mundial, *La pobreza y la prosperidad compartida 2020: un cambio de suerte* (Washington D. C., 2020).

reforzar la resiliencia social. Entre otras cosas, ello requiere dar prioridad a las personas marginadas y vulnerables, incluidas las mujeres, la juventud y las personas con discapacidad, a través de estrategias selectivas que promuevan el desarrollo de competencias, salarios equitativos y sistemas sólidos de protección social.

19. El acceso universal y equitativo a los servicios básicos esenciales, en particular la atención sanitaria (Objetivo 3), la educación y el aprendizaje permanente (Objetivo 4), el agua y el saneamiento (Objetivo 6), la energía (Objetivo 7) y la vivienda (Objetivo 11), es fundamental para desarrollar la capacidad de las personas y las comunidades para adaptarse y prosperar. Por ejemplo, el acceso a la atención sanitaria asegura que las personas puedan recuperarse de enfermedades, pandemias y lesiones, lo que es imprescindible para mantener una sociedad productiva y adaptable. Los sistemas de salud fuertes reducen la mortalidad y la morbilidad durante las crisis, como las pandemias o los desastres relacionados con el clima. Del mismo modo, la educación dota a las personas de conocimientos y competencias para adaptarse a los cambios, innovar y tomar decisiones fundamentadas. Las poblaciones alfabetizadas y educadas están mejor preparadas para responder a las catástrofes naturales, las recesiones económicas y las emergencias sanitarias.

20. Con la pandemia de COVID-19 se puso de relieve que existe una conexión intrínseca entre el avance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el fortalecimiento de la resiliencia social. Según un estudio, los países con mayor acceso al agua potable, menor número de personas que viven en barrios marginales y tasas más bajas de enfermedades preexistentes, como las enfermedades no transmisibles, estuvieron mejor equipados para gestionar los riesgos relativos a la COVID-19, especialmente antes de la llegada de las vacunas y los tratamientos<sup>16</sup>. Como se demuestra en los estudios sobre las respuestas a la pandemia, los países con sistemas de protección social fuertes pudieron expandir con rapidez los programas existentes, lo que contribuyó a estabilizar los ingresos de los hogares, mantener la demanda agregada y apoyar la recuperación económica durante la crisis<sup>17</sup>.

## **B. Crear sistemas de protección social universales e integrales que se adapten a la evolución de los riesgos**

21. Las deficiencias de los sistemas de protección social están dejando a miles de millones de personas sin preparación para afrontar las contingencias normales del ciclo de vida y las consecuencias de las crisis. Actualmente, 3.800 millones de personas siguen totalmente desprotegidas por los sistemas de protección social<sup>18</sup>. Las insuficiencias persistentes de las prestaciones de protección social, en términos de valor, frecuencia y duración de las prestaciones, limitan la capacidad de la protección social para prevenir y reducir la pobreza, apoyar la resiliencia y permitir una existencia digna. Esas cifras de cobertura mundial ocultan trayectorias de proyección social muy diferentes. Los países de ingreso alto están cada vez más cerca de alcanzar la cobertura universal (86 %), y los países de ingreso mediano-alto (71 %) y

<sup>16</sup> *Sustainable Development Outlook 2020: Achieving SDGs in the Wake of COVID-19 – Scenarios for Policymakers* (publicación de las Naciones Unidas, 2020).

<sup>17</sup> Maya Hammad, Fabianna Bacil y Fábio V. Soares, “Next practices—innovations in the COVID-19 social protection responses and beyond”, Informe de investigación núm. 60 (Nueva York y Brasilia, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo, 2021).

<sup>18</sup> En 2023, y por primera vez, algo más de la mitad de la población mundial (52,4 %) estuvo cubierta por al menos una prestación de protección social (frente al 42,8 % en 2015). Véase Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Informe Mundial sobre la Protección Social 2024-2026: Protección social universal para la acción climática y una transición justa* (Ginebra, 2024).

mediano-bajo (32,4 %) están haciendo avances sólidos para subsanar las deficiencias en materia de protección. Al mismo tiempo, las tasas de cobertura en los países de ingreso bajo (9,7 %) se han mantenido relativamente sin cambios desde 2015<sup>19</sup>.

22. Las personas en edad de trabajar siguen experimentando lagunas de protección significativas en función de los riesgos de su ciclo de vida. A pesar de que se ha avanzado hacia la cobertura universal de la maternidad, solo el 45 % de las mujeres con recién nacidos a nivel mundial reciben prestaciones por maternidad en efectivo. La pandemia de COVID-19 puso de relieve la necesidad de contar con ingresos seguros en caso de enfermedad, pero solo el 34,4 % de la población en edad de trabajar tiene acceso legal a prestaciones por enfermedad, lo que deja sin protección a 4.100 millones de personas. Incluso entre los que están cubiertos, la insuficiencia de las prestaciones, las restricciones en la duración y los criterios estrictos para el acceso suelen limitar su eficacia<sup>20</sup>.

23. La protección por accidentes de trabajo solo cubre al 37,4 % de los trabajadores, lo que deja a 2.300 millones de personas sin cobertura. Solo el 39 % de las personas con discapacidades graves reciben prestaciones por discapacidad, y menos del 19 % de los trabajadores desempleados en todo el mundo acceden al subsidio de desempleo<sup>21</sup>. Las pensiones son la medida de protección social más extendida, ya que cubren a casi el 80 % de la población<sup>22</sup>. Sin embargo, contar una protección adecuada en la edad avanzada sigue siendo un desafío, especialmente para las mujeres, los trabajadores con bajos ingresos, los trabajadores en empleos precarios, los que trabajan a través de plataformas y los trabajadores migrantes.

24. La protección social universal es decisiva para que las personas y las sociedades mantengan su resiliencia. Muchos países necesitan seguir reforzando y modernizando sus sistemas de protección social con el fin de asegurar una cobertura universal y prestaciones amplias y suficientes. Además, si la protección social se basa en los derechos humanos y se fundamenta en la legislación, puede ayudar a asegurar la continuidad y la previsibilidad de las prestaciones, así como el derecho de las personas a recibirlas, y protegerlas de cambios o supresiones arbitrarias. El análisis que figura a continuación sirve para examinar los diversos procesos por los que los sistemas de protección social funcionan como un mecanismo de amortiguación vital frente a los riesgos e impulsan la resiliencia social.

## **1. La protección social reduce la desigualdad de ingresos y protege contra los riesgos inherentes al ciclo de vida**

25. La protección social desempeña un papel fundamental en la reducción de la desigualdad de ingresos en términos del coeficiente de Gini, gracias a su efecto redistributivo<sup>23</sup>. Muchos países europeos consiguen reducir la desigualdad en más de un tercio mediante los efectos combinados de los impuestos y las transferencias. En cambio, los países con sistemas de protección social menos completos experimentan una reducción mucho menor de la desigualdad. Se trata de una función crucial de los sistemas de protección social, ya que, cuando la desigualdad de ingresos es elevada, se debilita la capacidad de las personas, las comunidades y las sociedades enteras para responder a los desafíos, recuperarse de los contratiempos y adaptarse a las circunstancias cambiantes. De hecho, la desigualdad de ingresos obstaculiza la

<sup>19</sup> OIT, *Informe Mundial sobre la Protección Social 2024-2026: Protección social universal para la acción climática y una transición justa* (Ginebra, 2024).

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> Shakra Rezavi *et al.*, “Combating inequalities: what role for universal social protection?” Documento de trabajo de la OIT núm. 128 (Ginebra, OIT, 2024).

productividad y el crecimiento económico y puede erosionar la cohesión social y conducir a la polarización política.

26. Los sistemas de protección social también pueden aumentar la resiliencia individual y evitar que las personas y los hogares caigan en la pobreza, mitigando y aliviando los déficits de ingresos causados por diversos riesgos ordinarios del ciclo de vida relacionados con las transiciones críticas de la vida y el empleo.

## 2. La protección social refuerza las capacidades humanas

27. La protección social refuerza el potencial y las capacidades de las personas al brindarles acceso a la atención sanitaria, la educación y los alimentos nutritivos. Ello, a su vez, las prepara mejor para afrontar las crisis y aumentar su resiliencia, no solo para ellas mismas, sino también para sus familias y comunidades.

28. Invertir en programas de protección social no estigmatizantes reduce las desigualdades sanitarias<sup>24</sup>. De hecho, las prestaciones en efectivo mejoran significativamente los resultados sanitarios y reducen las tasas de mortalidad. En un estudio realizado en 37 países de ingresos bajos y medianos se constató que tales prestaciones se asociaban a una reducción del 20 % de la mortalidad de las mujeres adultas y del 8 % de la mortalidad de los niños menores de 5 años<sup>25</sup>.

29. Las prestaciones por hijos a cargo ayudan a las familias a sufragar los gastos escolares de los hijos, lo que promueve una mano de obra más cualificada y resiliente. Las prestaciones en efectivo también pueden aumentar la asistencia escolar de las niñas de las zonas rurales. El programa Bolsa Familia en el Brasil aumentó la participación escolar en 8 puntos porcentuales y la finalización de los estudios en 10 puntos porcentuales entre las niñas de 6 a 17 años, y los mayores beneficios se obtuvieron en las zonas rurales<sup>26</sup>.

30. Las prestaciones universales en efectivo mejoran la seguridad alimentaria porque posibilitan que las familias puedan permitirse alimentos nutritivos. Esas medidas se orientan directamente al hambre y la desnutrición y contribuyen a mejorar el bienestar general y la resiliencia. Según un estudio realizado en Liberia y Malawi, tales prestaciones aumentaban temporalmente el gasto en alimentos y permitían a los hogares invertir en ganado, lo que promovía la seguridad alimentaria a largo plazo<sup>27</sup>.

## 3. La protección social sirve de estabilizador automático en situaciones de crisis

31. La protección social sirve de estabilizador automático imprescindible en los ciclos económicos, pues permite a los Gobiernos gestionar las crisis y adaptarse a las transformaciones estructurales. Al aumentar el poder adquisitivo de los beneficiarios, la protección social estimula la demanda de bienes y servicios, lo que impulsa la creación de empleo a medida que las empresas se expanden para satisfacer el aumento del consumo. Así se genera un poderoso efecto multiplicador: según un estudio

<sup>24</sup> Oficina Regional de la OMS para Europa, *Healthy, Prosperous Lives for All: the European Health Equity Status Report* (Copenhague, 2019).

<sup>25</sup> Richterman *et al.*, “The effects of cash transfers on adult and child mortality in low- and middle-income countries”, *Nature*, vol. 618, 15 de junio de 2023.

<sup>26</sup> Alan de Brauw *et al.*, “The impact of Bolsa Família on schooling”, en *World Development*, vol. 70 (2015).

<sup>27</sup> Shilpa Aggarwal *et al.*, “The dynamic effects of cash transfers: evidence from rural Liberia and Malawi” (2022).

realizado en 42 países, cada dólar invertido en protección social produce un retorno medio de 1,84 dólares a la economía en un plazo de 2,5 años<sup>28</sup>.

#### 4. La protección social favorece una transición justa a una economía digital y verde

32. La protección social es una herramienta de política clave para asegurar una transición justa a una economía verde y digital. Refuerza la resiliencia de los trabajadores que participan en nuevas formas de empleo, como el empleo ocasional, los empleos a través de plataformas y otras modalidades atípicas, que a menudo carecen de protecciones tradicionales como ingresos estables, prestaciones sanitarias y pensiones. Para hacer frente a esos desafíos, los sistemas de protección social deben evolucionar de modo que se asegure la cobertura universal, independientemente de la situación laboral<sup>29</sup>.

33. Los Gobiernos pueden adoptar medidas tales como prestaciones universales y transferibles que permitan a los trabajadores conservar el acceso a la asistencia sanitaria y a los ahorros para la jubilación al cambiar de empleos y plataformas; un seguro de desempleo inclusivo que amplíe la cobertura a los trabajadores autónomos y a los que participen del empleo ocasional; programas de desarrollo de aptitudes y readiestramiento para ayudar a los trabajadores a seguir siendo competitivos en la economía digital; y políticas flexibles que den cabida a diversas modalidades de trabajo, incluido el trabajo a tiempo parcial, por cuenta propia y a distancia.

34. Los sistemas de protección social pueden aumentar la resiliencia a las crisis relacionadas con el clima. Cuando los países se esfuerzan por mitigar el calentamiento global y adaptarse a los cambios ambientales, las medidas mal diseñadas pueden agravar las desigualdades. Políticas como los impuestos sobre el carbono pueden ser regresivas y afectar de forma desproporcionada a los hogares de ingreso bajo, mientras que la transición a las energías renovables amenaza el empleo en las regiones que dependen de los combustibles fósiles. Resulta alarmante que solo el 8,7 % de los habitantes de los 20 países más vulnerables al clima y el 25 % de los 50 más vulnerables estén cubiertos, lo que deja desprotegidos a 2.100 millones de personas que se enfrentan a los efectos del cambio climático<sup>30</sup>.

35. Cuando se la diseña con el objetivo de priorizar la equidad y la inclusividad, la protección social puede contrarrestar eficazmente estos riesgos mediante el fomento de la preparación, el mantenimiento de los ingresos particulares y el apoyo a las empresas durante la transición verde. Por ejemplo, la eliminación gradual de las subvenciones a los combustibles fósiles puede ir acompañada de medidas de protección social específicas para proteger a los hogares más vulnerables de los efectos adversos.

#### 5. La protección social puede servir de herramienta para fomentar la estabilidad

36. La protección social también está relacionada con la paz y la seguridad. Los sistemas de protección social efectivos, como las transferencias de efectivo, pueden reducir el atractivo de alistarse en grupos militares, ya que abordan las vulnerabilidades económicas y contribuyen así a la estabilidad. Del mismo modo, en coordinación con la gestión del riesgo de desastres y las respuestas humanitarias, los

<sup>28</sup> Dante Cardoso *et al.*, “The multiplier effects of government expenditures on social protection: a multi-country analysis”, Serie de documentos de trabajo, núm. 2023-11 (Facultad de Economía, Administración, Contabilidad y Finanzas de la Universidad de São Paulo, 2023).

<sup>29</sup> Asociación Internacional de la Seguridad Social, OIT, y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (2023), “Providing adequate and sustainable social protection for workers in the gig and platform economy”, documento técnico preparado para la primera reunión del Grupo de Trabajo sobre Empleo bajo la presidencia de la India (2023).

<sup>30</sup> OIT, *Informe mundial sobre la protección social en el mundo 2024-2026*.

sistemas de protección social pueden aprovecharse para tender puentes entre el nexo acción humanitaria-desarrollo-paz, con el fin de seguir apoyando a las personas afectadas por pérdidas y daños, utilizando los sistemas de protección social existentes y reforzándolos.

### **C. Establecer una gobernanza eficaz para la resiliencia social**

37. La gobernanza de un país es fundamental para determinar la eficacia con la que un país puede responder a las tensiones y crisis, adaptarse a ellas y recuperarse de ellas<sup>31</sup>.

38. Un alto nivel de confianza de la sociedad en el Gobierno refuerza significativamente las posibilidades de resiliencia de un Estado. Esto se debe a que las crisis complejas suelen requerir una acción colectiva en la que los ciudadanos deben hacer sacrificios a corto plazo para obtener recompensas a largo plazo. El cumplimiento colectivo de las disposiciones del Gobierno ante tales perturbaciones (por ejemplo, en el ámbito de la salud pública, la pandemia de COVID-19 dio lugar a disposiciones de distanciamiento físico, cuarentena y lavado de manos) será mayor en los países con mayor confianza en el Gobierno. La confianza en el Estado puede aumentar cuando los líderes políticos demuestran coherencia, asumen compromisos creíbles y cuentan con instituciones que velan por su cumplimiento. Del mismo modo, una burocracia profesionalizada y bien dotada de recursos tiene más probabilidades de responder con eficacia a las crisis.

39. Mediante la promoción un proceso de toma de decisiones inclusivo y un diálogo en el que participen todos los miembros de la sociedad, incluidos los grupos marginados, se puede mejorar la cohesión social, reforzar la resiliencia colectiva y fomentar políticas justas y equitativas. Invertir en una gobernanza inclusiva ayuda a asegurar que todas las personas, en particular los grupos marginados, tengan voz en los procesos de toma de decisiones, lo que refuerza la cohesión social. Asimismo, en medio de una crisis, los mecanismos institucionalizados para incorporar la opinión de los ciudadanos a las medidas de ayuda de emergencia son fundamentales para mejorar la capacidad de respuesta.

40. Las organizaciones de la sociedad civil pueden contribuir a la resiliencia de los Estados de formas muy valiosas. En primer lugar, pueden ser componentes esenciales del sistema de alerta temprana de un país, ya que son capaces de detectar riesgos de seguridad, ambientales o sociales y alertar a las autoridades antes de que se agraven. En segundo lugar, pueden tender puentes entre las comunidades y ayudar a mediar en los conflictos o reducirlos. En tercer lugar, pueden ser un conducto a través del cual los ciudadanos pueden expresar sus preferencias o su descontento, lo que ayuda a las autoridades a atender sus quejas y reduce el riesgo de que los ciudadanos recurran a formas de expresión más violentas. Sin embargo, la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para llevar adelante esas actividades de refuerzo de la resiliencia depende en gran medida del nivel de confianza que depositen las comunidades locales en esas organizaciones, así como de la existencia de un entorno normativo nacional que apoye el espacio cívico. Las organizaciones deben cumplir las leyes y normativas nacionales que rigen sus actividades en la sociedad. De forma similar, cuando las organizaciones de la sociedad civil reflejan las líneas divisorias existentes en la sociedad, corren el riesgo de acentuar la polarización en lugar de apoyar los esfuerzos de resiliencia.

---

<sup>31</sup> Varios elementos de esta sección están tomados del exhaustivo análisis realizado por Frances Z. Brown, "Governance for resilience: how can States prepare for the next crisis?", Documento de trabajo (Washington D.C., Carnegie Endowment for International Peace, 2022).

41. Prevenir y combatir la corrupción es un requisito esencial para crear resiliencia social. La corrupción menoscaba la resiliencia porque frena la voluntad y la capacidad de acción de un Gobierno al distorsionar las estructuras de incentivos y agotar los recursos. En el ámbito de la resiliencia social al cambio climático, por ejemplo, un estudio reveló que de los 13.000 millones de dólares anuales destinados a la construcción de sistemas de resiliencia hídrica en todo el mundo, entre 1.000 y 2.000 millones se pierden por la corrupción<sup>32</sup>. Además, los sobornos para eludir las normas de construcción pueden poner en peligro la integridad de las construcciones y mermar su capacidad para resistir los fenómenos meteorológicos extremos causados por la crisis climática, lo que pone en peligro la resiliencia social.

42. Por último, se necesita un liderazgo político de alta calidad para forjar las perspectivas de adaptabilidad y resiliencia de los países ante futuras crisis. Independientemente de las capacidades de gobernanza que pueda poseer un país, de las muchas señaladas anteriormente, el liderazgo político suele ser el que determina si esas fortalezas se orientan hacia una respuesta eficaz a la crisis que refuerce la resiliencia de las comunidades y las sociedades.

## **D. Invertir en capacidad de previsión, vigilancia y preparación**

43. La resiliencia social es un enfoque proactivo hacia la gestión de los riesgos y la adaptación a las perturbaciones y se basa en gran medida en la inversión en previsión, sistemas de vigilancia alerta temprana, capacidad de preparación y soluciones colaborativas relacionadas con las crisis. Esos elementos aseguran que las comunidades, las instituciones y los sistemas estén mejor equipados para anticiparse a los desafíos que implican los efectos adversos del cambio climático, las pandemias, las catástrofes naturales o provocadas por el ser humano y las grandes transformaciones estructurales, y responder a ellos con eficacia y recuperarse con rapidez.

### **1. Índices de previsión y resiliencia**

44. A medida que las perturbaciones se hacen más frecuentes e interconectadas, y pueden causar mayores daños, es necesario invertir en previsión, ya que la información obtenida puede servir de fundamento a las medidas de preparación, tanto a escala nacional como internacional. A escala nacional, los responsables de la formulación de políticas pueden emplear análisis prospectivos para prever las amenazas y oportunidades emergentes y adoptar medidas preventivas. Por ejemplo, los análisis de proyección de competencias nacionales pueden ayudar a anticipar las futuras demandas del mercado laboral impulsadas por la transformación digital, lo que permite que los sistemas educativos adapten los planes de estudios en consecuencia. Esa alineación asegura que los estudiantes adquieran las competencias pertinentes, lo que mejora la productividad y facilita una transición más fluida de la juventud al mundo laboral.

45. La planificación basada en escenarios posibles permite que las partes interesadas visualicen posibles crisis y diseñen estrategias adecuadas. Por ejemplo, en su informe de previsión basado en escenarios, la Organización Mundial de la Salud advierte de que las pandemias podrían ser más frecuentes, propagarse con mayor rapidez, infligir mayores daños económicos a escala mundial y provocar mayores tasas de enfermedad y muerte en el futuro. En el informe se destaca que es probable que aumente el riesgo de propagación de enfermedades de los animales a los seres

<sup>32</sup> Michael Nest, Saul Mullard y Cecilie Wathne, "Corruption and climate finance: implications for climate change interventions" (Bergen, Chr. Michelsen Institute, 2020).

humanos debido a que las actividades humanas invaden cada vez más los hábitats de la fauna salvaje<sup>33</sup>. Además, a partir de investigaciones basadas en datos históricos, se estima que la probabilidad anual de que se produzca una pandemia con efectos similares a la COVID-19 es aproximadamente un 2 %, riesgo que aumentará a medida que se incrementen las tasas de aparición de enfermedades debido a los cambios ambientales provocados por el hombre<sup>34</sup>. Del modo similar, en su sexto informe de evaluación, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático destacó que, con el calentamiento global constante, se esperaba que todas las regiones se enfrentaran a factores de impacto climático múltiples y cada vez más superpuestos, incluidos efectos como los cambios de temperatura y las inundaciones costeras. El Panel se mostró muy confiado en las previsiones de aumento de la frecuencia de los fenómenos de calor extremo y de disminución de los de frío en todas las regiones<sup>35</sup>. En cuanto a los escenarios de crisis financieras, varias fuentes han señalado riesgos sistémicos que contribuyen a la inestabilidad financiera y podrían provocar crisis en el futuro. En su informe anual 2023, el Consejo de Estabilidad Financiera destacó los factores que impulsaban la vulnerabilidad financiera mundial y advirtió sobre los desafíos que planteaba la integración de las nuevas tecnologías en el sistema financiero<sup>36</sup>. Del mismo modo, en su informe sobre la estabilidad financiera mundial 202, el FMI hizo hincapié en el importante efecto que podría tener sobre la estabilidad financiera la fragmentación económica mundial, alimentada por las tensiones geopolíticas<sup>37</sup>.

46. Los datos y metodologías estandarizados a nivel mundial podrían apoyar la elaboración de indicadores multidimensionales para evaluar la vulnerabilidad y la resiliencia. Las evaluaciones holísticas de la vulnerabilidad que sirven para abordar el panorama de riesgos multidimensional y en evolución tanto a nivel nacional como local (teniendo en cuenta los efectos desproporcionados sobre las poblaciones vulnerables) son fundamentales para orientar las acciones prioritarias destinadas a mejorar la resiliencia. Además, también deben tenerse en cuenta en estas evaluaciones las implicaciones de las transiciones verdes mundiales y las tecnologías emergentes. En conjunto, esas consideraciones ponen de relieve la necesidad de una revisión prospectiva de las estrategias y políticas nacionales para impulsar el desarrollo social. Por ejemplo, en 2022, el Fondo de Paz publicó su primer índice de resiliencia de los Estados, que mide la resiliencia a nivel de los Estados en 154 países respecto a siete grandes pilares sociales: inclusión, cohesión social, medio ambiente y ecología, capacidades individuales, capacidad estatal, economía y espacio cívico. Estos se dividen a su vez en 39 subpilares. El índice se diseñó como instrumento de apoyo a la toma de decisiones para detectar las capacidades y aptitudes de los países sometidos a tensiones y proporcionar información para la planificación y la respuesta en materia de resiliencia<sup>38</sup>.

<sup>33</sup> Organización Mundial de la Salud, *Imagining the Future of Pandemics and Epidemics: A 2022 Perspective* (Ginebra, 2022).

<sup>34</sup> Marco Marani *et al.*, “Intensity and frequency of extreme novel epidemics”, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 118, núm. 35 (agosto de 2021).

<sup>35</sup> Hoesung Lee *et al.*, *Climate Change 2023: Synthesis Report – Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (Ginebra, Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, 2023).

<sup>36</sup> Consejo de Estabilidad Financiera, *Promoting Global Financial Stability: 2023 FSB Annual Report* (Basilea, 2023).

<sup>37</sup> Fondo Monetario Internacional, *Informe Sobre la Estabilidad Financiera Mundial: Salvaguardar la estabilidad financiera en un contexto de alta inflación y riesgos* (Washington D.C., 2024).

<sup>38</sup> Véase: <https://fundforpeace.org/SRI/about.html>.

## 2. Vigilancia de los riesgos y signos de alerta temprana

47. La resiliencia social puede reforzarse mediante sistemas de vigilancia y alerta temprana. La vigilancia de los riesgos en tiempo real puede mejorar la preparación y la respuesta rápida, ya que permite detectar las señales de alerta en cuanto aparecen, lo que permite tomar medidas preventivas a tiempo para contener las perturbaciones iniciales y minimizar la propagación. Esto incluye la recopilación y el análisis de datos sobre indicadores ambientales, sociales y económicos. Por ejemplo, los sistemas de vigilancia meteorológica pueden alertar con antelación de la llegada de huracanes, dando tiempo a las comunidades para evacuar o proteger sus bienes. En el ámbito de la salud pública, los sistemas de vigilancia rastrean los brotes de enfermedades, lo que permite una contención rápida. Además, la vinculación de los programas de protección social con los sistemas de alerta temprana puede respaldar las acciones tempranas y las estrategias de protección social que responden a las crisis, reforzando así la resiliencia social nacional frente a las crisis inesperadas.

48. Sin embargo, la cobertura de los sistemas de vigilancia y alerta temprana sigue siendo desigual. Solo la mitad del mundo está cubierta por un sistema de alerta temprana<sup>39</sup>. Los países deben seguir invirtiendo en infraestructuras de vigilancia y sistemas de alerta temprana sólidos, respaldados por el intercambio de información entre países y entre el sector público y el privado, a fin de poder intervenir a tiempo para mitigar los efectos de las crisis.

## 3. Preparación

49. La preparación implica la creación de capacidad para responder eficazmente a las perturbaciones y las crisis. Esto incluye elaborar planes de respuesta a emergencias, formar al personal, realizar simulacros en la comunidad y almacenar recursos esenciales. La preparación también sirve para hacer hincapié en la participación de la comunidad, asegurando que las personas comprendan su cometido durante las emergencias y tengan acceso a los recursos necesarios. La gestión del riesgo de desastres desempeña un papel importante en la fase de planificación previa y establecimiento de relaciones antes de que se produzca un desastre.

## 4. Soluciones colaborativas para casos de crisis

50. Reforzar la provisión de soluciones colaborativas relacionadas con las crisis es esencial en los ámbitos en los que las soluciones puramente nacionales pueden no lograr contrarrestar la propagación de las crisis a través de economías, sociedades y ecosistemas que están cada vez más interconectados. Algunos ejemplos son la mitigación del cambio climático y la adaptación a él; la estabilidad financiera mundial; gobernanza de las tecnologías digitales; la prevención, preparación y respuesta ante pandemias; y la prevención de la propagación de conflictos violentos. Las Naciones Unidas constituyen un foro único, inclusivo y legítimo para crear consenso a la hora de hacer frente a esos desafíos mundiales.

51. Durante las perturbaciones de alcance mundial, las plataformas mundiales de emergencia pueden contribuir al intercambio coordinado de conocimientos y a la adopción de medidas oportunas. Durante la pandemia de COVID-19, las plataformas colaborativas fueron decisivas para facilitar el intercambio de información e investigación, en respaldo de una respuesta mundial unificada que condujo al rápido desarrollo de varias vacunas eficaces. Gracias a ese rápido intercambio de información y buenas prácticas entre naciones, muchos países pudieron aplicar estrategias eficaces de salud pública, mitigar el efecto del virus y salvar innumerables vidas.

<sup>39</sup> Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres y Organización Meteorológica Mundial, *Global Status of Multi-Hazard Early Warning Systems* (Ginebra, 2023).

## E. Asignar una financiación adecuada para la resiliencia social

52. Como consecuencia de las crisis convergentes, los países se enfrentan a una reducción del margen fiscal y a un aumento de la carga de la deuda, lo que limita su capacidad para invertir en desarrollo social, incluida la sanidad, la educación y la protección social, y por extensión la resiliencia social.

53. A medida que crece la población de edad avanzada, aumenta la responsabilidad de la población en edad de trabajar de mantener a las personas de edad y los recursos económicos, especialmente los sistemas de pensiones y de asistencia sanitaria, se ven cada vez más limitados.

54. La importante infrainversión en protección social es el principal motor de las bajas tasas de cobertura y la adecuación insuficiente. Existe una correlación positiva entre la renta nacional y la inversión en protección social, impulsada por los impuestos y las cotizaciones a la seguridad social. Por término medio, los países gastan el 12,9 % de su PIB en protección social (excluida la sanidad); sin embargo, esa cifra oculta importantes variaciones entre países. Los países de ingreso alto gastan de media 20 veces más en protección social como porcentaje de su PIB que los países de ingreso bajo. Los país de ingreso alto gastan el 16,2 %, los de ingreso medio-alto el 8,5 %, los de ingreso medio-bajo el 4,2 % y los de ingreso bajo apenas el 0,8 %<sup>40</sup>. Los déficits en la financiación necesaria para asegurar la protección social universal oscilan entre menos del 2 % del PIB en los países de ingreso medio-alto y más del 50 % del PIB en los países de ingreso bajo<sup>41</sup>. Para asegurar al menos un nivel básico de seguridad social a través de un piso de protección social, los países de ingreso bajo y mediano requerirían, por año, 1,4 billones de dólares adicionales o el 3,3 % del PIB agregado (2024) de esos países para 2024. Más concretamente, los países de ingreso bajo necesitarían invertir 308.500 millones de dólares adicionales al año, lo que equivale al 52,3 % de su PIB<sup>42</sup>.

55. La resiliencia social se financia ante todo mediante la movilización de recursos nacionales. Sin embargo, los países con políticas e instituciones fiscales débiles, márgenes de maniobra bajos y altos niveles de informalidad tienen dificultades para recaudar el nivel de impuestos necesario para cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Entre los principales desafíos a la hora de recaudar ingresos nacionales se encuentran la evasión y elusión fiscal por parte de los contribuyentes, la escasa capacidad administrativa y el diseño deficiente de las políticas fiscales. La creación de capacidad nacional y el fortalecimiento de las instituciones encargadas de recaudar ingresos son vitales para crear capacidad fiscal. Del mismo modo, asegurar que los empresarios y los trabajadores coticen adecuadamente a la seguridad social, junto con políticas de apoyo a la formalización, también puede reducir el déficit de financiación. La asistencia oficial para el desarrollo puede apoyar los esfuerzos para mejorar la recaudación de impuestos y la seguridad social, en particular mediante el apoyo a la digitalización de los sistemas, así como para mejorar las fases iniciales de creación y fortalecimiento de los sistemas de protección social.

56. Como resultado del aumento de la actividad económica transfronteriza en décadas recientes, junto con la creciente digitalización, ningún país puede eliminar la evasión y elusión fiscales por sí solo. Es imprescindible contar con una cooperación fiscal internacional eficaz e inclusiva. Desde la Agenda de Acción de Addis Abeba de 2015, se ha producido una aceleración de la cooperación fiscal internacional, que ha

<sup>40</sup> OIT, *Informe mundial sobre la protección social en el mundo 2024-2026*.

<sup>41</sup> Umberto Cattaneo *et al.*, *Financing Gap for Universal Social Protection: Global, Regional and National Estimates and Strategies for Creating Fiscal Space*, documento de trabajo de la OIT, núm. 113 (Ginebra, 2024).

<sup>42</sup> OIT, *Informe mundial sobre la protección social en el mundo 2024-2026*.

ido más allá de la reducción de la doble imposición y ha incluido normas que limitan la elusión y la evasión fiscal de las empresas, el intercambio de información fiscal que limita la evasión fiscal de particulares, e iniciativas para promulgar una tasa mínima de impuesto a las ganancias para las empresas.

57. Aunque la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos ha mantenido un papel destacado en las negociaciones intergubernamentales sobre esos acuerdos, muchos países en desarrollo han criticado los procesos y documentos de la Organización por su falta de inclusividad y eficacia, es decir, por no responder a las necesidades, prioridades y capacidades de todos los países. Por ejemplo, los países en desarrollo siguen afrontando importantes desafíos a la hora de acceder a la información y utilizarla para hacer cumplir la legislación tributaria. La reciente decisión de la Asamblea General de comenzar a negociar en 2025 una convención marco de las Naciones Unidas sobre cooperación internacional en cuestiones de tributación y sus protocolos es un paso importante para mejorar el carácter inclusivo y la eficacia de la cooperación tributaria internacional.

58. La carga de la deuda y el aumento de los costos de endeudamiento representan impedimentos significativos para financiar las inversiones en resiliencia social. Con frecuencia, el aumento de los niveles de deuda se debe a factores que escapan al control de la nación endeudada, como las perturbaciones externas o los aumentos de los tipos de interés en los países desarrollados. A principios de 2024, la mitad de los países de ingreso bajo estaban endeudados o corrían un alto riesgo de endeudamiento debido a las repercusiones económicas de la COVID-19, la guerra en Ucrania, la subida de los tipos de interés y la fortaleza del dólar estadounidense<sup>43</sup>. En los países menos desarrollados, se prevé que el servicio anual de la deuda alcanzará los 40.000 millones de dólares entre 2023 y 2025, lo que supone un aumento de más del 50 % respecto a los 26.000 millones de 2022<sup>44</sup>. Los desastres relacionados con el clima, cada vez más frecuentes y graves, representan más de la mitad del aumento de la deuda en las naciones vulnerables. En 2023, los países más pobres destinaron una media del 12 % de sus ingresos al pago de intereses (cuatro veces más que hace una década), y algunos países llegaron a destinar más del 70 % de sus ingresos al pago de intereses. Aproximadamente el 40 % de la población mundial vive en países donde los Gobiernos gastan más en el pago de intereses que en educación o sanidad<sup>45</sup>.

59. Con el fin de liberar recursos para el gasto social, urge una reforma integral de la arquitectura de la deuda mundial en tres ámbitos: el refuerzo de la prevención de las crisis de deuda (entre otras cosas, mediante la buena gestión de la deuda y la transparencia), el establecimiento de soluciones para los países que ya están muy endeudados (entre otras cosas, en forma de canjes de deuda por desarrollo social o canjes de deuda por inversión en los Objetivos de Desarrollo Sostenible) y la implementación de un mecanismo más eficaz de resolución de las crisis de deuda. Los costos sociales asociados con el retraso en la reforma de la deuda global son significativos, e incluyen una reducción prolongada del gasto social y un círculo vicioso de reducción de la producción económica, disminución de los ingresos del gobierno y nuevas reducciones en el gasto social.

<sup>43</sup> Véase: <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2024/06/26/sovereign-debt-restructuring-process-is-improving-amid-cooperation-and-reform>.

<sup>44</sup> *Financing for Sustainable Development Report 2024: Financing for Development at a Crossroads* (publicación de las Naciones Unidas, 2024).

<sup>45</sup> *Ibid.*

## IV. Conclusiones

60. Las aspiraciones expresadas en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1995 supusieron un cambio significativo en el discurso internacional sobre el desarrollo. Al situar explícitamente a las personas en el centro de los objetivos de desarrollo (dando prioridad a la erradicación de la pobreza, el pleno empleo y la integración social como objetivos clave), la Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social representó un cambio significativo con respecto a los paradigmas de desarrollo anteriores, en los que predominaba el crecimiento económico.

61. Sin embargo, casi tres décadas después, el contexto mundial del desarrollo social ha cambiado significativamente. Las crisis más frecuentes y complejas originadas en las esferas económica, sanitaria o ambiental y la rápida transformación estructural, impulsada por la transformación digital y el envejecimiento de la población, están aumentando los riesgos y las vulnerabilidades para las personas y las sociedades y erosionando la resiliencia social. La segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, que se celebrará en 2025, será una oportunidad única para asegurar que los principios rectores de la Cumbre se ajusten a los objetivos del siglo XXI.

62. Los Estados Miembros y el sistema de las Naciones Unidas deben afrontar estos nuevos desafíos con determinación y firmeza. Al fomentar la colaboración, pueden hacer frente de forma colectiva a los riesgos cambiantes y mejorar al mismo tiempo las capacidades nacionales e internacionales para adaptarse, recuperarse y prosperar en medio de las perturbaciones y los grandes cambios.

63. Las políticas destinadas a aumentar la resiliencia social deben tener en cuenta una serie de elementos constitutivos interconectados:

a) En primer lugar, los países deben redoblar los esfuerzos para alcanzar la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible, ya que son fundamentales para la resiliencia social de los individuos y las sociedades;

b) En segundo lugar, los países deben dar prioridad a la inversión en políticas sociales, incluida la protección social universal, que es esencial para mantener la resiliencia de las personas y las sociedades. Los países deben mejorar y modernizar sus sistemas de protección social para garantizar la cobertura universal y prestaciones suficientes. Adoptar un enfoque de la protección social basado en los derechos humanos y fundamentado en la legislación asegura la continuidad y la previsibilidad de las prestaciones, así como el derecho legal de las personas a recibirlas, protegiéndolos frente a cambios o supresiones arbitrarios;

c) En tercer lugar, los países deben establecer una gobernanza eficaz para la resiliencia social, adoptando medidas dirigidas a mejorar la confianza de la sociedad en el Gobierno, promoviendo una toma de decisiones inclusiva, fortaleciendo las organizaciones de la sociedad civil, previniendo y combatiendo la corrupción y dando prioridad a un liderazgo eficaz;

d) En cuarto lugar, para gestionar de forma proactiva los riesgos y adaptarse a las perturbaciones, los países deben invertir en previsión, sistemas de alerta temprana, preparación y soluciones colaborativas a las crisis. Esos componentes ayudan a las comunidades, las instituciones y los sistemas a anticiparse a los desafíos que implican las crisis y las perturbaciones, responder con eficacia y recuperarse rápidamente de ellas.

64. A la luz de la reducción del margen fiscal y el aumento de la carga de la deuda, que limitan la inversión en desarrollo social y resiliencia, los países deben aumentar los ingresos nacionales mediante la creación de capacidad y el fortalecimiento de las instituciones para la recaudación de impuestos y la seguridad social. Las políticas deben asegurar cotizaciones adecuadas por parte de los empleadores y los trabajadores, y apoyar al mismo tiempo la formalización. Debe explorarse la asistencia oficial para el desarrollo con el fin de mejorar los sistemas fiscales y de seguridad social. Reforzar la cooperación fiscal internacional inclusiva es esencial para combatir la evasión y la elusión fiscales. Por último, los países deben colaborar en la reforma de la arquitectura mundial de la deuda para hacer frente a esos desafíos.

---