



Medidas legislativas destinadas a erradicar la pobreza rural

“Al adoptar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los líderes del mundo resolvieron liberar a la humanidad de la pobreza, asegurar un planeta sano para las generaciones futuras y construir sociedades pacíficas e inclusivas como cimiento para garantizar vidas dignas para todos”.

(Secretario General de la ONU, 2017,
Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible)

ANTECEDENTES

A pesar de los esfuerzos realizados a nivel mundial, se estima que alrededor de 2.200 millones de personas viven aún en condiciones de pobreza¹ y que aproximadamente el 80% de ellas se encuentran en zonas rurales. Según el Banco Mundial (2018), poner fin a la pobreza se está transformando en uno de los desafíos más importantes en materia de derechos humanos a los que se enfrenta el mundo moderno. De hecho, poner fin a la pobreza es el primero de los

Los 43 países con tasas de pobreza superiores al 18% están en África Subsahariana. Tres cuartas partes de los países de dicha región tenían tasas de pobreza que superaban el 18% en 2015 y, de los 28 países más pobres del mundo (aquellos con las tasas más altas de pobreza) 27 se encuentran en África Subsahariana, todos con tasas de pobreza por encima del 30%.

Fuente: Banco Mundial, 2018, p. 27

Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en el marco de la Agenda 2030.

Los ODS fueron aprobados por unanimidad² el 25 de septiembre de 2015 por 193 Estados miembros tras un largo proceso de negociación y consulta que involucró a distintos actores, entre ellos a gobiernos y la sociedad civil. Sobre la base de los avances alcanzados con los Objetivos de Desarrollo del Milenio³ e inspirados en el respeto de los derechos humanos y del Estado de Derecho, los 17 objetivos y 169 metas de los ODS están enfocados en erradicar el hambre y la pobreza y construir un mundo más justo y sostenible para todos, logrando el equilibrio entre desarrollo económico, social y ambiental y no dejar a nadie atrás.

Conforme al ODS1, los países se comprometen a **poner fin a la pobreza**, entre otras cosas, mediante la implementación de sistemas de protección social; igualdad de acceso a los recursos económicos, a la propiedad y el control de la tierra y a nuevas

1 Índice de Pobreza Multidimensional del PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano, 2014

2 Asamblea General de la ONU del 25 de Septiembre de 2015

3 Entre 2000-2015. Vea más información en: <http://www.un.org/es/millenniumgoals/>

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE



tecnologías y servicios básicos; y la resiliencia de los pobres para reducir su vulnerabilidad ante el clima y las crisis económicas o de otro tipo. Para ello, se recomienda mejorar la movilización de recursos y establecer políticas sólidas basadas en estrategias de desarrollo a favor de los pobres y con perspectiva de género.

La pobreza se entiende no solo como la falta de ingresos, recursos y servicios –entre ellos salud, educación y vivienda– sino también como la privación de capacidades y opciones y la discriminación y exclusión social que impide a las personas disfrutar de un estándar de vida adecuado y de otros derechos humanos.⁴

“Siempre que sacamos a un individuo de una vida de pobreza, estamos defendiendo los derechos humanos. Y siempre que fracasamos en esa misión, es un fracaso para los derechos humanos”.

Kofi Annan, Secretario-General de las Naciones Unidas

RESPONSABILIDADES DEL ESTADO

La pobreza ha sido descrita como un tema de derechos humanos. Los Estados tienen obligaciones legales en relación con la erradicación de la pobreza, como el deber de materializar gradualmente el derecho a un nivel de vida adecuado –incluyendo alimentación y vivienda– en las mejores condiciones posibles de salud y seguridad social, conforme al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales e instrumentos regionales de derechos humanos como la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos.

En su contribución para la consecución del ODS1, los Estados deben considerar de qué manera las estrategias a favor de los pobres, incluidas las políticas públicas y la legislación, pueden ser útiles a la hora de combatir las causas de la pobreza y facilitar cambios en sus economías, velando por que *nadie se quede por atrás*. Este tipo de estrategias deben ser multidimensionales, lo que incluye aumentar la inversión responsable y favorable a los pobres, desarrollar la infraestructura rural, promover la transferencia de tecnologías y el desarrollo de capacidades, diversificar el empleo rural, garantizar la gobernanza responsable en la tenencia de la tierra, mejorar el acceso a la salud, la educación, el agua y el saneamiento, promover la igualdad de género y el trabajo digno, y mejorar el acceso a programas de protección social. Las políticas públicas y la legislación pueden, entre otras cosas, facilitar la coordinación y la colaboración institucional entre agencias del gobierno, proporcionar incentivos para la participación responsable del sector privado y fomentar mecanismos que cuenten con múltiples actores, así como plataformas de gobernanza participativa.

Algunos países africanos han incorporado **medidas legislativas para mejorar los derechos de la mujer**, entre ellas leyes que permiten a las mujeres acceder a la propiedad y las protegen de la discriminación y de prácticas culturales dañinas. Algunos ejemplos son la Ley de Tierras de Uganda de 1998, la Ley de Reforma de Tierras Comunes de Namibia de 2002 y la Ley de Tierras de Tanzania de 1999; mientras que otros países, como Malawi y Sudáfrica, cuentan con disposiciones constitucionales que garantizan a las mujeres diversos derechos sobre los recursos productivos, como la tierra, y protección contra la discriminación. Además, en Etiopía, Ghana, Malawi y Sudáfrica se han adoptado reformas en la legislación tendientes a regular la propiedad en el matrimonio y leyes sobre matrimonio y herencia para proteger a las mujeres. Dichas medidas pueden ayudar a sacar de la pobreza tanto a las mujeres como a sus familias.

Los procesos de elaboración de políticas y leyes a favor de los pobres deben ser inclusivos, convocar a todos los actores y aplicar un enfoque basado en los derechos humanos. Además, es necesario reconocer a las mujeres rurales como actores clave en la seguridad alimentaria y nutricional, ya que hacen aportes fundamentales a la economía agrícola y rural a cambio de muy poco. El empoderamiento de la mujer es una de las formas más eficaces de multiplicar el bienestar

⁴ Resolución de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1995; Informe del Experto independiente encargado de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza (A/HRC/7/15, párr. 13).

general; existen pruebas que demuestran que cuando las mujeres consiguen un acceso igualitario a recursos, oportunidades de ingresos, educación y protección social, aumenta la producción agrícola y la disponibilidad de alimentos, y disminuye tanto el hambre como el número de personas que viven en la pobreza.⁵

MEDIDAS LEGISLATIVAS

La lucha contra la pobreza precisa de la redacción y adopción de leyes eficaces, así como de políticas y programas, y su adecuada implementación. Las instituciones nacionales han de ser fortalecidas con este objetivo. Que una ley pueda ayudar a reducir la pobreza depende en gran medida de si ésta responde a las necesidades y las circunstancias específicas de la población, de si se ha consultado plenamente a los pobres en su proceso de discusión y ejecución, así como de otros factores, como por ejemplo, el respeto al Estado de Derecho y la voluntad política.

La pobreza se origina y se mantiene debido a múltiples factores, pero es posible priorizar medidas legislativas específicas para apoyar medidas de reducción de la pobreza. Por ejemplo:

- *Proteger los derechos de tenencia de la tierra:* un aspecto clave para mejorar el bienestar de los pobres rurales es reconocer la igualdad de género y la protección de los derechos de tenencia de los recursos naturales, como la tierra, los bosques y la pesca. Velar por la gobernanza responsable de la tenencia de los recursos naturales mediante intervenciones legislativas, institucionales y operativas coherentes y coordinadas puede contribuir a la erradicación de la pobreza rural garantizando el acceso a los recursos productivos;
- *Sistemas de protección social:* los mecanismos de seguridad social, incluidos el seguro social y la asistencia social, pueden, a la vez, proteger los ingresos y aumentar las inversiones. Es posible adoptar medidas legislativas especiales y focalizadas para contrarrestar la vulnerabilidad ante la pobreza de algunos grupos, como por ejemplo, mujeres, niños (especialmente en sus primeros 1.000 días de vida), ancianos, personas con discapacidad, refugiados, campesinos de subsistencia, pescadores

SEGURIDAD SOCIAL

En Sudáfrica, la Ley de Asistencia Social contiene disposiciones sobre subsidios para ancianos, discapacitados, manutención infantil y para veteranos de guerra, mientras que en Botswana ofrece un subsidio a las personas mayores de 65, pensiones para empleados del sector público y beneficios para el cuidado de huérfanos.

y cazadores-recolectores. Es habitual que las leyes sobre seguridad social en los países en vía de desarrollo tengan como objeto prioritario las poblaciones urbanas, en las que predominan empleos formales. Es por esto necesario extender su aplicabilidad a las comunidades rurales y los trabajadores del sector informal. Es posible fortalecer la sostenibilidad de los programas de redes de seguridad (a menudo *ad hoc* y dirigidos por los donantes) en muchos países en desarrollo, mediante la adopción de marcos legales adecuados que reconocen derechos, responsabilidades y compromisos presupuestarios;

- *Insumos agrícolas y apoyo a los campesinos:* los Estados pueden adoptar marcos legales que promuevan el acceso a insumos agrícolas, como fertilizantes, semillas y pesticidas, además de otros servicios que pueden mejorar la productividad de los minifundistas y proteger sus derechos. También pueden introducir o fortalecer leyes de recibos de almacén, apoyo agrícola, partenariados público-privados y agricultura por contrato, que pueden aumentar la productividad y los ingresos de los hogares rurales y contribuir a la seguridad alimentaria y nutricional. La legislación en materia de organizaciones rurales, como las cooperativas agrícolas, también puede ayudar a aumentar los beneficios para los hombres y mujeres que trabajan en el sector. Por su parte, las leyes sobre seguros agrícolas que protegen a los campesinos y trabajadores agrícolas ante riesgos que amenazan sus ingresos –incluidos desastres naturales y provocados por humanos– pueden fortalecer la resiliencia de los sistemas agrícolas;
- *Empleo y regeneración rural:* las medidas legislativas destinadas a mejorar el empleo rural digno, incluida la adopción de normas laborales en la agricultura y en sectores afines, pueden contribuir

5 FAO 2011. "El estado mundial de la agricultura y la alimentación: Las mujeres en la agricultura".

a la reducción de la pobreza toda vez que apoyan la seguridad de los medios de vida. Los programas de creación de empleo a beneficio de los pobres rurales, los programas de inversión responsable y la tecnología innovadora que apunta a mejorar la producción agrícola sostenible, constituyen enormes oportunidades para los jóvenes y las mujeres rurales, especialmente cuando vienen con el respaldo de marcos legislativos que definen compromisos a largo plazo. También pueden ayudar a reducir la migración desde el campo a la ciudad;

- *Medidas que combaten la discriminación:* la pobreza afecta de manera desproporcionada a las mujeres, quienes frecuentemente carecen de acceso a recursos productivos, se les niegan los beneficios de su trabajo y a menudo son víctimas de abusos, explotación y violencia. Por lo tanto, es necesario dar prioridad a aquellas medidas legales que mejoren el bienestar de las mujeres y que permitan su inclusión en todos los aspectos de la vida social, cultural, económica y política. Darle a las mujeres acceso, uso y control sobre la tierra y otros recursos productivos y evitar leyes y prácticas discriminatorias, por ejemplo, en relación con los derechos de herencia, son elementos vitales que pueden aumentar su nivel de vida y ayudar a poner fin a la pobreza;
- *Abordar los déficits de gobernanza:* la pobreza se ve exacerbada por los fallos en la gobernanza debidos a la incompetencia, el despilfarro y la corrupción. La adopción de medidas legislativas para mejorar la transparencia y la responsabilidad de las

FORO POLÍTICO DE ALTO NIVEL SOBRE EL DESARROLLO SOSTENIBLE – RECOMENDACIONES PARA LUCHAR CONTRA LA POBREZA EXTREMA.

Los países necesitan:

- Crecimiento económico inclusivo que garantice el derecho al trabajo y condiciones justas y favorables
- Inversión en las personas, particularmente en mujeres y niños; infraestructura básica, salud, educación, acceso a agua potable y saneamiento, infraestructura social y física de buena calidad, incluida la tecnología digital
- Base de protección social para los pobres y más vulnerables para protegerlos ante crisis como desastres ambientales, epidemias, volatilidad de los precios de los alimentos y crisis económicas.

Fuente: www.sustainabledevelopment.un.org

instituciones y los organismos públicos debería mejorar la eficacia de éstas para ejecutar medidas de reducción de la pobreza;

- *Derecho a alimentos adecuados:* la adopción de leyes que reconozcan y garanticen el derecho universal a la alimentación –incluida la alimentación y nutrición escolar– junto con compras públicas locales, puede mejorar el valor de la producción comunitaria sostenible y asegurar a los pobres compensaciones legales en caso de vulneración de sus derechos, y
- *Documentos de identidad:* la falta de documentos de identificación en muchos países en desarrollo –entre ellas cédulas de identidad y certificados de nacimiento– perjudica el acceso de los pobres a servicios y apoyo, en particular entre los pueblos indígenas, las minorías y los inmigrantes. Por lo tanto, se pueden tomar medidas legislativas para permitir que los pobres obtengan documentos de identidad y tengan acceso a bienes y servicios esenciales, incluso si no cuentan con dichos documentos.

Las intervenciones destinadas a reducir la pobreza han de tener en cuenta todos los aspectos de la vida: económicos, sociales, culturales, ambientales y políticos. No es posible poner fin a la pobreza con medidas aisladas; por el contrario, se requiere un entorno político y jurídico favorable, y desarrollo socioeconómico. En ese sentido, las medidas legislativas son fundamentales para ofrecer garantías, certidumbre y compromisos gubernamentales a largo plazo, además de establecer derechos y beneficios para las personas y procedimientos administrativos y judiciales para cuestionar a las autoridades en caso de incumplimiento. Por su parte, las obligaciones legislativas sientan las bases para la entrega de fondos adecuados con el fin de apoyar las medidas normativas de lucha contra la pobreza. Dado que, por su propia naturaleza, la pobreza es un fenómeno transversal, debe abordarse usando un mecanismo institucional integral para luchar contra la pobreza que permita la coordinación de las medidas y facilite el compromiso inclusivo y participativo de todos los sectores de la sociedad, particularmente de los pobres, los marginados y los más vulnerables.

LISTADO DE ACCIONES PARLAMENTARIAS

Los ODS reconocen ‘el papel fundamental de los parlamentos nacionales’ a la hora de promulgar leyes, aprobar presupuestos adecuados y garantizar la rendición de cuentas para la ejecución de los objetivos estipulados (Agenda 2030, párrafo 45).

La erradicación de la pobreza extrema, la reducción de las desigualdades y la promoción del crecimiento inclusivo son factibles, si se cuenta con leyes, políticas y programas racionales que cuenten con presupuesto y fiscalización adecuados con el fin de mejorar los medios de vida y la resiliencia de los pobres. La participación de los parlamentarios en las medidas de reducción de la pobreza es vital puesto que el Parlamento tiene la función de aprobar leyes y presupuestos, sentar las bases legislativas, destinar recursos para la implementación de las políticas y exigir que el Ejecutivo rinda cuenta de sus acciones y omisiones en diversas áreas relacionadas con la reducción de la pobreza y la seguridad alimentaria y nutricional. Por su parte, el Parlamento rinde cuentas al pueblo y puede hacer aportes considerables para poner fin a la pobreza de manera generalizada. En ese sentido, se pueden considerar las siguientes medidas:

- Formar plataformas parlamentarias o incorporarse a ellas, por ejemplo comités y alianzas parlamentarias sobre seguridad alimentaria y nutricional, con el fin de proponer medidas legislativas y de otro tipo destinadas a reducir la pobreza, la inseguridad alimentaria y nutricional; generar consenso a nivel nacional y regional sobre medidas para reducir la pobreza y elaborar compromisos parlamentarios nacionales y regionales que faciliten la consecución del ODS1;
- Apoyar a los gobiernos en el establecimiento de prioridades y metas nacionales a favor de los pobres y buscar el compromiso de todos los actores involucrados en procesos y diálogos en torno a la actividad legislativa, la aprobación presupuestaria y la fiscalización;
- Participar en la revisión de leyes, políticas y

programas, por ejemplo, sobre la tenencia de recursos naturales, protección social, empleo rural, equidad de género y derecho a una alimentación adecuada, con el fin de determinar dónde están las falencias y las oportunidades para implementar estrategias de reducción de la pobreza, buscar iniciar procesos legislativos y aprobar presupuestos adecuados con el fin de apoyar estas medidas;

- Buscar alianzas con expertos en el mundo académico, la cooperación técnica y asociaciones de abogados con el fin de apoyar la elaboración de proyectos de ley que contribuyan a erradicar la pobreza y garantizar la consulta amplia de todos los sectores de la sociedad, particularmente sus electores, para generar evidencia esencial para respaldar el proceso legislativo;
- Promover el fortalecimiento de los institutos nacionales de estadística para producir indicadores mundiales, regionales y nacionales y apoyar a los gobiernos en la presentación de informes sobre resultados obtenidos y desafíos pendientes;
- Participar en reuniones presupuestarias para obtener fondos disponibles de fuentes internacionales y regionales que contribuyan a la consecución de las metas de los ODS;
- Apoyar la adopción e implementación de normas internacionales y regionales que puedan ayudar a reducir la pobreza;
- Difundir la información sobre las metas de los ODS1 lo más ampliamente posible, participar en actividades de capacitación y defender la consecución de los ODS en los Parlamentos y en otras instancias públicas, y
- Considerar la cooperación Sur-Sur, reunirse con otros parlamentarios y buscar ejemplos de buenas prácticas en otros países en la región africana y en el resto del mundo. Considerar si su país puede ofrecer ejemplos de buenas prácticas.

REFERENCIAS/RECURSOS PARA MAYOR INFORMACIÓN

Se pueden encontrar más recursos sobre el ODS1 en:
<http://www.fao.org/reduce-rural-poverty/overview/es/>

FAO. Próxima publicación. *El papel de la ley en la reducción de la pobreza rural*
(disponible solo en inglés)

<https://sustainabledevelopment.un.org/hlpf>

<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/DimensionOfPoverty/Pages/Index.aspx>
(disponible solo en inglés)

Banco Mundial. 2018. *Pobreza y prosperidad compartidas 2018: Armando el rompecabezas de la pobreza*. Banco Mundial, Ciudad de Washington
(disponible solo en inglés)