



Consejo Económico y Social

Distr. general
14 de noviembre de 2009
Español
Original: inglés

Comisión de Desarrollo Social

48º período de sesiones

3 a 12 de febrero de 2010

Tema 3 a) del programa provisional*

Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo

Social y del vigésimo cuarto período extraordinario

de sesiones de la Asamblea General: tema prioritario:

integración social

Promoción de la integración social

Informe del Secretario General

Resumen

El presente informe se ha preparado en respuesta a la resolución 2008/19 del Consejo Económico y Social, en la que el Consejo decidió que el tema prioritario para el ciclo normativo y de examen de 2009-2010 de la Comisión de Desarrollo Social fuera “La integración social”, habida cuenta de su interrelación con la erradicación de la pobreza y el pleno empleo y el trabajo decente para todos. El informe ofrece una perspectiva general de las políticas de integración social en vigor y de los obstáculos a su aplicación, y se centra en las políticas redistributivas, de lucha contra la discriminación y participativas que promueven la integración social. Al final del informe se recomiendan medidas para el futuro.

* E/CN.5/2010/1.



Índice

| | <i>Página</i> |
|--|---------------|
| I. Introducción..... | 3 |
| II. Perspectiva general de las políticas de integración social en vigor y de los obstáculos a su aplicación..... | 4 |
| A. Enfoques para promover la participación social, cívica y económica..... | 4 |
| B. Prioridades y estrategias regionales y nacionales de fomento de la integración social actuales..... | 8 |
| C. Marcos de evaluación de la inclusión social..... | 14 |
| III. Políticas de integración social que promueven la inclusión mediante el empoderamiento..... | 15 |
| A. Políticas redistributivas..... | 15 |
| B. Lucha contra la discriminación: promoción y protección de los derechos individuales..... | 16 |
| C. Políticas participativas..... | 18 |
| IV. Conclusiones y recomendaciones..... | 19 |
| A. Conclusiones..... | 19 |
| B. Recomendaciones..... | 21 |

I. Introducción

1. En la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague del 6 al 12 de marzo de 1995, los gobiernos contrajeron el compromiso de promover la integración social fomentando sociedades estables, seguras, justas y tolerantes y que respeten la diversidad e impulsen la igualdad de oportunidades y la participación de todos, incluidos los grupos y personas desfavorecidos y vulnerables. La integración social se aceptó pues como el marco global para promover el desarrollo social y la formulación de políticas sociales.

2. A pesar de este compromiso, el objetivo de crear una “sociedad para todos” sigue siendo difícil de alcanzar. Aunque ha habido algunos avances desde la celebración de la Cumbre de Copenhague, las sociedades todavía distan mucho de ser estables, justas e igualitarias. Millones de personas son incapaces de satisfacer sus necesidades básicas y carecen todavía de poder y voz, lo que es contrario al principio de la justicia social.

3. Las tendencias sociales, como los cambios en el tamaño de la familia y las modalidades de convivencia, la migración y la urbanización, y la pandemia del VIH/SIDA, han provocado un debilitamiento de la familia y las redes de apoyo tradicionales. Si bien se reconoce que el pleno empleo y el trabajo decente son fundamentales para la inclusión social, los empleos ocasionales y del sector no estructurado, así como el desempleo de larga duración, son cada vez más la norma en vez de la excepción.

4. Las relaciones sociales se caracterizan a menudo por el racismo, el edadismo y los prejuicios. Los malos tratos, la violencia y la explotación de quienes viven al margen de la sociedad siguen siendo fenómenos generalizados y no se han abordado adecuadamente. La discriminación por motivo de género, la forma más extendida de desigualdad institucionalizada, sigue entorpeciendo los esfuerzos de inclusión social. La situación de los indígenas y las mujeres de edad es especialmente crítica, pues son víctima de múltiples formas de discriminación, violencia y olvido.

5. Las medidas adoptadas durante decenios bajo el supuesto de que las políticas para incrementar el crecimiento económico y ampliar los mercados impulsarían también el desarrollo social han revelado que a veces ocurre lo contrario. Aunque ha habido intentos acotados de hacer que el crecimiento económico sea favorable a los pobres y más incluyente, las políticas económicas se han aplicado a menudo sin tener muy en cuenta las consecuencias sociales, como el aumento de los niveles de desigualdad e inseguridad.

6. Las políticas de integración social se han elaborado en forma fragmentaria y se han concentrado sobre todo en mejorar la situación de ciertos grupos sociales. Este enfoque centrado ha tenido un efecto limitado en el progreso social de los grupos, toda vez que su participación en la elaboración y supervisión de las políticas atinentes a su bienestar sigue siendo inadecuada. Las disposiciones normativas rara vez han ido acompañadas de marcos de aplicación y evaluación y esto ha dificultado aún más el desarrollo efectivo de instrumentos para grupos concretos.

7. Es muy posible que la actual crisis económica mundial, que sobrevino después de las crisis alimentaria y energética, tenga repercusiones sociales calamitosas y duraderas. El aumento del desempleo, los recortes del gasto social y la disminución del acceso al crédito contribuyen a aumentar la pobreza y la desigualdad y lo más

probable es que afecten a las personas más vulnerables y marginadas de la sociedad. Al disminuir los recursos y aumentar las privaciones, las personas tienen menos posibilidades de invertir en nutrición, salud y educación para sus hijos, lo que refuerza la transmisión intergeneracional de la pobreza y la exclusión. Es posible que la inestabilidad socioeconómica traiga consigo un aumento de las tensiones y perturbaciones sociales y que esto ponga en peligro la cohesión social.

8. Los dirigentes políticos deberían enunciar una visión clara de la inclusividad en el contexto específico de su sociedad y movilizar la voluntad social colectiva en apoyo de esa visión con objeto de promover la integración social. Para hacer realidad esta visión es necesario: a) adoptar un criterio coherente de formulación de las políticas económicas y sociales; b) determinar y remover los obstáculos que imposibilitan la participación económica, social y cívica de ciertos grupos sociales y personas; y c) enmarcar la política social en un proceso de participación y rendición de cuentas.

9. El presente informe ofrece una perspectiva general de las políticas para promover la integración social existentes, así como de los obstáculos a su aplicación. Se centra en las actuales políticas económicas, sociales y de participación cívica para impulsar la integración social y destaca las prioridades y estrategias regionales y nacionales de inclusión. El informe subraya la importancia que las políticas redistributivas, de lucha contra la discriminación y participación revisten para el fomento de la integración social y concluye con la formulación de recomendaciones concretas de cara a políticas orientadas a la acción para construir sociedades con cohesión social.

II. Perspectiva general de las políticas de integración social en vigor y de los obstáculos a su aplicación

10. No hay fórmulas preestablecidas ni un enfoque único para unas políticas de integración social eficaces. Tras la Cumbre Social los gobiernos aplicaron diversos enfoques para combatir las distintas formas de exclusión y promover la integración social. Las políticas se centraron en fomentar la participación social y cívica o en mejorar la inclusión gracias a un mejor acceso a los mercados de trabajo. Con frecuencia dichas políticas estuvieron dirigidas a grupos concretos en un intento de cumplir los compromisos consagrados en los instrumentos internacionales existentes. A pesar de estos empeños, por regla general aún no se han elaborado y ejecutado estrategias nacionales globales.

A. Enfoques para promover la participación social, cívica y económica

Participación social y cívica

11. Con objeto de aumentar la participación y la inclusión política, muchos gobiernos han mejorado la participación de las comunidades mediante la descentralización administrativa y política hacia las autoridades locales. Es más probable que la toma de decisiones se centre en el plano municipal o de la comunidad y entrañe el uso de instrumentos participativos, como evaluaciones de las necesidades de las comunidades, consejos de ciudadanos y consultas y diálogos

públicos. Éstos cuentan con el respaldo de sitios en la web interactivos de carácter específico o de iniciativas de gobierno electrónico. Tales iniciativas aportan adiciones útiles al sistema de representación política basada en el proceso electoral y brindan más posibilidades de participación directa de las personas en su condición de ciudadanos, residentes o usuarios de servicios.

12. La planificación y la gestión participativas se consideran cada vez más esenciales para el éxito de las estrategias de inclusión social, uno de cuyos componentes principales es la reducción de la pobreza. Con el tiempo las estrategias de “participación de las comunidades”, en que los gobiernos y las comunidades locales planifican el desarrollo de los servicios locales, pueden dar paso al “empoderamiento de las comunidades”, que permite que la ciudadanía tome decisiones sobre la prestación de los servicios públicos. La presupuestación participativa es un ejemplo de práctica óptima en este terreno. Las evaluaciones indican que la presupuestación participativa puede redundar en una reorientación de la cultura política local de las tácticas de enfrentamiento y las tratativas políticas corruptas hacia el debate constructivo y la participación cívica en la gobernanza¹. En América Latina la presupuestación participativa se ha instituido en aproximadamente 200 ciudades del Brasil, así como en la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Colombia, el Ecuador, México, el Perú y el Uruguay. El proceso también se ha impulsado con carácter experimental en ciudades de otras partes del mundo². El análisis estadístico de la presupuestación participativa en el Brasil indica que aumenta la proporción del gasto público asignada a la atención sanitaria y trae consigo reducciones importantes de la mortalidad infantil y mejoras en el acceso a los servicios básicos.

13. La falta de participación puede ser consecuencia de la exclusión espacial, particularmente en el medio urbano. Las políticas que abordan la exclusión espacial se han orientado sobre todo a mejorar la infraestructura física, incluidos los medios de transporte y la vivienda, para las comunidades más pobres. Las medidas tomadas en este sentido suelen aumentar la seguridad de la tenencia, proporcionar subsidios para vivienda, servicios básicos adecuados, así como servicios básicos gratuitos. Con frecuencia las políticas que abordan la exclusión espacial también ofrecen servicios de capacitación para mejorar la empleabilidad y empoderar a los grupos insuficientemente representados a fin de que participen en la toma de decisiones. Tales mecanismos pueden contribuir también a reducir los niveles de delincuencia.

14. La remodelación de Cato Manor en Durban (Sudáfrica), reconocida por el ONU-Hábitat como práctica óptima, es un ejemplo de planificación urbana inclusiva en pro de la integración social y la reducción de las desigualdades socioeconómicas en las ciudades. Además de proporcionar viviendas e infraestructura sostenibles, el proyecto incluyó programas de apoyo paralelos para el desarrollo de instalaciones sociales, inclusive escuelas, bibliotecas, parques, centros deportivos, zonas de recreo y clínicas comunitarias. También se prestó apoyo a medios de comunicación, con inclusión de un periódico, una emisora de radio y un sitio de la comunidad en la web. Este modelo sentó las bases para otras iniciativas de reconstrucción en Sudáfrica³.

¹ Banco Interamericano de Desarrollo, *Evaluación del presupuesto participativo en Brasil*, 2005, pág. 4.

² *Ibid*, pág 11.

³ ONU-Hábitat, *Estado de las ciudades del mundo 2008-2009: Ciudades armoniosas*.

Participación económica

15. La inclusión económica ocupa un lugar central en la integración social y se han puesto en práctica estrategias de empleo para mejorar la empleabilidad en distintas etapas de la vida mediante la educación y la capacitación. Estas políticas han puesto énfasis en remover los obstáculos discriminatorios al empleo, como los fundados en la raza, el grupo étnico, la edad, la discapacidad o el género, que pueden impedir la participación activa de las personas en el mercado de trabajo o disuadirlas de buscar empleo. También se han puesto en marcha iniciativas para incrementar la empleabilidad mejorando la educación y la capacitación. Se han ofrecido incentivos a los empleadores para que contraten a trabajadores jóvenes, trabajadores mayores, trabajadores con discapacidad o desempleados de larga duración. La formación en aptitudes empresariales y las medidas para facilitar el empleo por cuenta propia, incluido el aumento en el acceso al crédito, han alentado una mayor participación económica.

Respuestas relativas a grupos específicos

16. Las cuestiones e inquietudes específicas de ciertos grupos se siguen tomando insuficientemente en consideración en la planificación del desarrollo global y pasando por alto en la supervisión de las actividades de desarrollo. En algunos casos, dichas cuestiones simplemente no forman parte del programa de desarrollo. Por ejemplo, pese a que es más probable que las personas mayores vivan en la pobreza extrema que el resto de la población, sus inquietudes rara vez forman parte del programa de desarrollo en el mundo en desarrollo⁴. Solo un reducido número de gobiernos informan sobre la situación de grupos específicos y pocos informes proporcionan datos desglosados coherentes al respecto. Actualmente se dispone de datos comparables en solo unos pocos ámbitos, como la educación y el empleo. Sin datos sobre grupos específicos que se puedan comparar entre países y regiones es difícil evaluar los progresos en el fomento de la inclusión social de los distintos grupos y la eficacia de las políticas correspondientes.

17. Aunque se alude cada vez con más frecuencia a la necesidad de empoderar a los grupos sociales y posibilitar su participación en la formulación y aplicación de las políticas que les afectan a nivel nacional y local, los esfuerzos efectivamente realizados siguen siendo limitados. Se han hecho intentos de reforzar consejos nacionales de la juventud independientes, organizaciones de personas mayores y grupos de defensa de las personas con discapacidad. También se han hecho esfuerzos para promover la participación cívica y política de los pueblos indígenas. Se está reconociendo asimismo que los programas para mejorar la comunicación intergeneracional, como los de orientación de jóvenes por personas mayores voluntarias y de asistencia a personas mayores por jóvenes en residencias de ancianos, son eficaces en el fomento de la solidaridad intergeneracional.

18. Se prevé que entre 2009 y 2050, el número de personas de 60 años y más aumente de 264 millones a 416 millones en los países desarrollados, y de 473 millones a 1.600 millones en los países en desarrollo⁵. Estos cambios demográficos plantean importantes desafíos normativos por lo que respecta a la provisión de apoyo adecuado a los ingresos y servicios de atención sanitaria apropiados a las personas

⁴ Véase A/64/127.

⁵ División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *World Population Prospects, 2008 Revision, Highlights* (2009), Working Paper núm. ESA/P/WP.210.

de edad⁶. La falta de acceso a la atención sanitaria sigue siendo una preocupación constante en muchos países en desarrollo. Hay una tendencia discernible hacia políticas y programas que incrementan las prestaciones y los servicios de atención a largo plazo y fortalecen la capacitación en geriatría y gerontología. Por otra parte, se han hecho avances limitados en la sensibilización con respecto al maltrato de las personas de edad y su prevención⁷.

19. La participación de personas de edad en el lugar de trabajo ha aumentado y las tasas de empleo entre ellas en varios países miembros de la OCDE, por ejemplo, han subido apreciablemente desde 2000. Ahora bien, las personas mayores que quieren seguir siendo económicamente activas tienen dificultades para acceder al empleo y a oportunidades de educación y capacitación. Un número creciente de países en desarrollo ha otorgado algún tipo de protección social a las personas de edad para mejorar su seguridad económica. HelpAge Internacional informa de que 72 países, de los cuales 46 son países de ingreso bajo o medio, han instituido una pensión social⁸.

20. Los marcos nacionales y regionales, orientados por el Programa de Acción Mundial para los Jóvenes hasta el año 2000 y años subsiguientes⁹, han estado orientados principalmente a mejorar el acceso de los jóvenes a la enseñanza, la atención sanitaria, el empleo y la participación en la toma de decisiones sobre cuestiones pertinentes e importantes, inclusive el medio ambiente, la globalización, la utilización de nuevas tecnologías, las repercusiones del VIH/SIDA, la delincuencia y el uso indebido de drogas. El nivel de instrucción y las tasas de alfabetización de los jóvenes, en particular de las niñas y mujeres jóvenes, han subido en todas las regiones. En muchos países la educación, en conjunción con el acceso a nuevas tecnologías, ha hecho posible que los jóvenes contribuyan a definir las prioridades nacionales en un grado que no había sido posible hasta ahora. No obstante, la seguridad de acceso a una educación de calidad y a empleos decentes sigue siendo la preocupación principal de los jóvenes durante la transición de la niñez a la edad adulta. El fortalecimiento y la consolidación de la participación de los jóvenes y la promoción de su participación cívica y política siguen siendo esenciales para la integración social eficaz de la juventud.

21. Tras la aprobación de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad muchos países han revisado sus políticas de inclusión social de estas personas. Uno de los ejes centrales de tales políticas es la determinación y remoción de los obstáculos físicos, económicos y culturales que imposibilitan la participación de las personas con discapacidad en las actividades sociales generales de la sociedad. El mejoramiento del acceso a los servicios de salud, educación y capacitación, los medios de transporte, la información y la comunicación es un objetivo común. Pese a los progresos alcanzados en varios países, la incorporación de requisitos de accesibilidad a todos los niveles de la formulación de políticas y la programación sigue siendo un reto. Esta deficiencia se puede atribuir en gran medida a la falta de participación de personas con discapacidad en el proceso.

⁶ A/64/127.

⁷ Ibid.

⁸ Véase <http://www.helpage.org/Researchandpolicy/PensionWatch>.

⁹ Véase la resolución 50/81 de la Asamblea General.

22. La aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas¹⁰ por la Asamblea General en 2007 dio un impulso renovado y orientación al proceso de hacer avanzar la inclusión social de los pueblos indígenas. Análogamente, las disculpas oficiales ofrecidas en 2008 a los pueblos indígenas por los Gobiernos de Australia y el Canadá reconocieron las injusticias pasadas y señalaron un alejamiento de las leyes y políticas de asimilación forzosa. También pusieron más claramente de relieve la necesidad de eliminar las diferencias entre las poblaciones indígenas y no indígenas en materia de esperanza de vida, educación y oportunidades económicas. Las cuestiones fundamentales de la propiedad de la tierra y la preservación del patrimonio cultural indígenas no se han encarado adecuadamente. Las medidas y políticas contra la discriminación que promueven el empoderamiento de los pueblos indígenas mediante la participación efectiva en la toma de decisiones no se han consolidado aún en la mayor parte de los países con poblaciones indígenas.

23. Aunque las políticas de integración social deberían eliminar los obstáculos específicos a la inclusión enfrentados por cada grupo, los grupos tienen preocupaciones comunes. En particular, sus preocupaciones se refieren a cuestiones de empoderamiento, igualdad, inclusión y participación. Para la mayoría de grupos, la discriminación y la persistencia de los prejuicios y estereotipos de la sociedad siguen siendo los principales obstáculos a la integración social. Los grupos también comparten preocupaciones específicas, como el acceso a una educación de calidad y al trabajo decente.

B. Prioridades y estrategias regionales y nacionales de fomento de la integración social actuales

24. Las estrategias nacionales y regionales de integración se elaboraron para encarar las prioridades más urgentes. Para el grueso del mundo en desarrollo la provisión de servicios básicos, inclusive de educación y atención sanitaria, ocupa un lugar central en la promoción de la integración social. En algunos países, se ha otorgado prioridad a las políticas concebidas para superar la discriminación arraigada; en otros, los gobiernos se concentran en mejorar la situación de grupos vulnerables concretos. Se han hecho intentos de crear marcos de evaluación para dar seguimiento a las políticas encaminadas a promover la inclusión.

África

25. La “Posición Común Africana sobre integración social” aprobada en la reunión de ministros de la Unión Africana encargados del desarrollo social celebrada en Windhoek, (Namibia) en octubre de 2008, señala que la cohesión social descansa en el acceso universal a la educación y el desarrollo de las aptitudes, la salud, la vivienda, el desarrollo urbano, la protección del medio ambiente, la seguridad alimentaria e hídrica y la nutrición apropiada. Dada la realidad de que en la mayor parte de los países africanos entre el 50% y el 70% de la población vive en la pobreza extrema, la reducción de la pobreza mediante el acceso a servicios básicos, sobre todo de salud y educación y algunas formas de protección social básica, se considera esencial para la integración social.

¹⁰ Anexo de la resolución 61/295 de la Asamblea General

26. Los conocimientos alfabéticos y aritméticos básicos y unas inversiones apropiadas en educación básica para todos son requisitos previos a la participación económica y social efectiva. Aunque por sí solas éstas no bastan para superar la exclusión social, todo el mundo las considera indispensables para promover la integración social. Dado que tales inversiones han ido dirigidas generalmente a incrementar las tasas de matrícula, a veces este enfoque ha tenido consecuencias indeseadas, como un número mayor de niños por clase, la insuficiencia de materiales didácticos, el descenso de la calidad de la enseñanza y tasas de abandono escolar más altas. A veces la imposición del cobro de tasas a los usuarios en muchos países en desarrollo, lo que se ha promovido a menudo por motivos de eficiencia y recuperación de gastos, ha limitado el aumento de la escolaridad.

27. En muchos países en desarrollo con un sistema nominal de provisión universal de servicios básicos, los datos indican que hay un sistema dual consistente en la administración pública, que presta servicios gratuitos a todo el mundo, pero suele contar con una financiación insuficiente y estar desatendida, y un sistema privado basado en el pago de tasas por los servicios. Esta dualidad es particularmente notoria en los países africanos. Las personas con recursos suficientes recurren generalmente al sector privado para obtener servicios de educación y salud, pero cada vez más personas que carecen de recursos suficientes están recurriendo a servicios privados porque los servicios públicos no satisfacen sus necesidades. Se ha observado que la educación y la atención sanitaria, en vez de planificarse y financiarse con recursos nacionales como prioridad en aras de la inclusión social y como una cuestión de justicia social, van siendo financiadas gradualmente por donantes en forma de apoyo a programas. En la práctica, esto puede reducir el grado de compromiso nacional con la inclusividad y la solidaridad.

28. Pese a que la necesidad de pasar a prestar una gama más amplia de servicios sociales sigue siendo urgente, en África se ha observado una retracción de la capacidad del Estado en los dos últimos decenios. Una proporción considerable de los derechos no satisfechos guarda relación directa con la propagación acelerada del VIH/SIDA en muchos países. Se cree que la reducción del gasto social ha provocado una crisis ciudadana y de estatalidad en la mayor parte de los países africanos¹¹. No cabe duda de que la retracción continua de la capacidad del Estado pone en peligro la inclusión social.

29. Varios países africanos han introducido nuevos planes de seguros financiados con cotizaciones, así como algunas formas básicas de protección social, en tanto que Sudáfrica y Namibia han instituido sistemas de pensiones básicas financiados con impuestos y Lesotho otorga pensiones de vejez no contributivas. También se están ampliando los programas de transferencia de efectivo¹², como el Programa de subsidios de alimentación de Mozambique o el Programa de Redes de Seguridad Productivas de Etiopía. Sudáfrica ha consolidado los programas de transferencias de efectivo a los distintos grupos destinatarios, personas de edad y huérfanos incluidos,

¹¹ ‘Jimí O. Adésinà, “Social Policy and the Quest for Inclusive Development: Research Findings from Sub-Saharan Africa”. Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, Ginebra, mayo de 2007.

¹² Véase <http://www.ipc-undp.org/PageNewSiteb.do?id=120&active=3>.

y la cobertura del sistema de prestaciones para niños se ha ampliado a más de 4 millones de beneficiarios en el último decenio¹³.

Asia y el Pacífico

30. Habida cuenta del número elevado de jóvenes desempleados que hay en los países de Asia y el Pacífico, cada vez se está otorgando más prioridad a la integración social de la juventud. Muchos países han adoptado políticas nacionales para la juventud centradas en la educación, el empleo y la salud. La aplicación de tales políticas sigue siendo limitada debido a la falta de compromisos, recursos, coordinación y mecanismos de aplicación¹⁴.

31. En lo que respecta a la migración, varios gobiernos promueven el despliegue y la colocación de trabajadores en el extranjero e intervienen activamente en su protección¹⁵. Pocos países de la región han ratificado la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares y por ende son pocos los migrantes que gozan de su protección.

32. Conforme el número de personas de edad aumenta a ritmo acelerado en varios países, como China, donde se prevé que éste se duplique en el período 2005 y 2015, la satisfacción de las necesidades en materia de seguridad social, alojamiento y atención sanitaria preocupa cada vez más. En los marcos regionales de aplicación del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, inclusive la estrategia de aplicación de Shanghai, y el Plan de Acción de Macao sobre el Envejecimiento en Asia y el Pacífico, se recomienda la adopción de medidas en esferas prioritarias para promover la integración social de las personas de edad.

33. En el Asia meridional los obstáculos a la integración social dimanaban de la estratificación social en forma de castas, así como grupos étnicos, raciales, religiosos y culturales. En los países con un sistema de castas, las políticas de inclusión social han ido dirigidas sobre todo a promover un mayor acceso a las instituciones públicas. En la India existen cuotas de admisión a las escuelas y de acceso a puestos de trabajo en la administración pública para las castas inferiores, y un número determinado de escaños en el Parlamento está reservado para los dalit. El Afganistán ha hecho esfuerzos para incluir a las mujeres, sobre todo disponiendo que se imparta educación gratuita a las niñas. Hasta ahora, esto ha tenido efectos limitados en la situación de las mujeres a causa de las prácticas y costumbres de exclusión prevalecientes.

América Latina

34. En América Latina, cada vez las causas de exclusión tradicionales se ven más agravadas por nuevas formas de exclusión asociadas con la democratización, las transformaciones económicas y la globalización. El grupo más excluido de la región es con mucho el de los pueblos indígenas, los cuales sufren una discriminación

¹³ Véase Organización Internacional del Trabajo, informe de la Reunión tripartita de expertos sobre las estrategias de ampliación de la cobertura de la seguridad social: “Extensión de la seguridad social a todos – Una revisión de los desafíos, de la práctica actual y de las opciones estratégicas”, Ginebra, 2 a 4 de septiembre de 2009.

¹⁴ Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico, Fact sheet on youth, 2007.

¹⁵ Bangladesh, Indonesia, Filipinas y Sri Lanka entre ellos. Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico, Fact sheet on International Migration, 2007.

sistemática que reduce su capacidad de sacar provecho del desarrollo y de contribuir a él. Con este telón de fondo, en varios países se han tomado medidas contra la discriminación en materia de acceso a la salud, la vivienda, la educación, el crédito financiero y la participación política, con distinto grado de éxito.

35. Las iniciativas normativas en pro de la inclusión social en América Latina apuntan sobre todo a remediar los efectos de la discriminación del pasado mediante programas de acción afirmativa¹⁶. Los gobiernos de algunos países de América Latina han instituido cuotas por sexo para las elecciones nacionales¹⁷ con objeto de promover la inclusión de la mujer y enfrentar el problema persistente de su marginación, falta de empoderamiento y representación insuficiente en el proceso político. Las correspondientes leyes han incrementado la participación política de las mujeres en un 9% por término medio. La eficacia de las cuotas en varios países, como la Argentina y Costa Rica, indica que el Estado puede promover la paridad en la toma de decisiones¹⁸.

36. En muchos países de América Latina se han incorporado con éxito programas de transferencia de efectivo en las estrategias generales de protección social. Las transferencias dirigidas están bien establecidas en la región y diversos programas, como Bolsa Familia en el Brasil, Oportunidades en México y Chile Solidario son ejemplos de este enfoque. Tales programas tienen por objeto promover una ciudadanía activa y la capacidad de defender derechos y cumplir obligaciones y deberes.

37. El logro de objetivos básicos de bienestar social, a saber, reducir los estados de pobreza de corta duración mediante gastos dirigidos, reducir la desnutrición retardadora del crecimiento entre los niños de corta edad, aumentar la matrícula escolar, reducir las tasas de abandono y repetición y reducir el trabajo infantil, se atribuye a estos programas¹⁹. Hay quienes atribuyen los descensos recientes de la desigualdad en América Latina, medida por el coeficiente de Gini, a las transferencias gubernamentales monetarias y en especie.

38. Pese a sus múltiples características incluyentes, los programas de transferencias sociales, en particular las transferencias condicionadas de efectivo, aún no han demostrado ser eficaces para asegurar la inclusión y la reducción de la pobreza en un contexto normativo más amplio. Los críticos observan que las transferencias condicionadas de efectivo a las familias con hijos, cuyas principales beneficiarias son las mujeres, son restrictivas con respecto a otros grupos, inclusive las personas que sufren exclusión espacial, las personas con discapacidad y las personas de edad. Una evaluación de estas transferencias y de su contribución al fomento de la inclusión social indica que permiten mejorar las tasas de educación y los resultados sanitarios, y han sido relacionadas con reducciones del trabajo

¹⁶ Banco Interamericano de Desarrollo, *¿Los de afuera? Patrones cambiantes de exclusión en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., 2008.

¹⁷ Se han instituido cuotas por sexo para las elecciones nacionales en la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Colombia, Costa Rica, la República Dominicana, el Ecuador, México, Panamá, el Paraguay y el Perú. Mayra Buvinić y Jacqueline Mazza en colaboración con Ruthanne Deutsch (editoras). *Inclusión Social y desarrollo económico en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 2004, pág. 336.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Organización Internacional del Trabajo, *Protección e inclusión social: Experiencias y políticas*, Ginebra, 2006.

infantil²⁰. No obstante, siguen existiendo preocupaciones sobre cómo aplicar estos programas. Para conseguir el máximo de eficacia, los programas de transferencias de efectivo no deberían tratar a los beneficiarios de forma paternalista o como recipientes de desembolsos caritativos, sino descansar en un enfoque basado en los derechos que considere el acceso a la educación como un derecho de todo ciudadano.

Países desarrollados

39. En Europa la integración social se promueve en los planos nacional y regional. A través del método abierto de coordinación de la Unión Europea se fijan objetivos comunes, se elaboran políticas y se informa sobre los resultados²¹. Las políticas de integración social de la Unión se centran sobre todo en la aplicación jurídica de las leyes contra la discriminación, programas de trato preferencial orientados a grupos determinados e intervenciones amplias de carácter espacial. Con frecuencia éstas se concentran en grupos vulnerables o desfavorecidos, las minorías lingüísticas o étnicas, las personas sin hogar, las personas con discapacidad y los migrantes. Las políticas de integración social de estos grupos incluyen medidas selectivas en materia de empleo, vivienda y asistencia social, así como de educación bilingüe y cívica.

40. En varios Estados miembros de la Unión Europea se han establecido dependencias sobre la exclusión social para afrontar las manifestaciones de exclusión espacial, como las comunidades con viviendas desatendidas, índices elevados de delincuencia y desempleo, escuelas inadecuadas y en situación de desarticulación general.

41. Se han hecho intentos de desarrollo del “capital social” mediante la provisión de recursos para el desarrollo de la comunidad. Tales iniciativas tienen la finalidad de apoyar el establecimiento de redes comunitarias, asistencia mutua y participación cívica, así como de un sentimiento de identidad y solidaridad comunitaria. Las redes comunitarias sólidas han estado asociadas a instituciones públicas más eficaces y receptivas, al desarrollo económico local y a la prosperidad. Se espera que el desarrollo del capital social traiga consigo una respuesta más integral a la exclusión social.

42. Al igual que en los países en desarrollo, las políticas de fomento de la independencia económica mediante la participación en el mercado de trabajo son una prioridad común de los países miembros de la Unión Europea y con frecuencia han demostrado ser eficaces para restablecer la empleabilidad de los beneficiarios. Se ha planteado la preocupación de que un posible efecto secundario de tales políticas consista en reducir el reconocimiento de otros tipos de trabajo socialmente útil, como la crianza de los hijos por las madres o el trabajo voluntario e informal de quienes están fuera del mercado laboral estructurado²².

²⁰ Oficina Internacional del Trabajo, *Trabajo Infantil y los programas de transferencias en efectivo condicionadas en América Latina*, diciembre de 2007.

²¹ Eric Marlier, A.B. Atkinson, Bea Cantillon y Brian Nolan, *The EU and Social Inclusion: Facing the Challenges*. The Policy Press, Reino Unido, 2007.

²² Rik van Berkel y Iver Hornemann Møller, compiladores. *Active Social Policies in the EU: Inclusion through Participation?*, The Policy Press, Reino Unido, 2002, pág. 134.

43. Hace poco Australia ha elaborado una guía de recursos para la formulación y aplicación de políticas encaminadas a incrementar los recursos individuales y comunitarios, así como las oportunidades y capacidades, mediante inversiones en actividades de perfeccionamiento, educación y capacitación. Se tiene previsto elaborar marcos de aplicación y supervisión con especial énfasis en la coordinación entre los departamentos gubernamentales y otras partes interesadas²³. Diversos departamentos gubernamentales han establecido ya dependencias de inclusión social para que orienten la aplicación y en 2008 se estableció la Junta de Inclusión Social de Australia. Entre las prioridades actuales de las políticas de inclusión social de Australia se cuentan los niños en peligro de quedar en situación de desventaja, los jóvenes apartados de la sociedad, las familias sin hogar y quienes se hallan en situación de desventaja como resultado de factores de localidad²⁴.

44. La superación de la brecha por lo que respecta a los australianos aborígenes es también una prioridad. Los Principios de Inclusión Social para Australia establecen que, además de las iniciativas para mejorar la salud, la educación, la vivienda y las perspectivas de empleo, el reconocimiento de las variadas y positivas contribuciones de personas con antecedentes culturales y lingüísticos diferentes será también un aspecto importante del enfoque de inclusión social²⁵.

45. Como en Australia, el multiculturalismo es un principio básico de la sociedad canadiense y una de las bases para la formulación y aprobación de políticas sociales, incluidas las encaminadas a remover los obstáculos a la participación y a promover la igualdad de trato y la protección respetando y valorando al mismo tiempo la diversidad. Se considera que el fortalecimiento de la identidad cultural indígena mediante el apoyo a centros para la juventud indígena en las zonas urbanas y la promoción de la participación de las comunidades y la sensibilización intercultural contribuyen a la cohesión social. La educación multicultural forma parte de un conjunto más amplio de políticas que abordan la desigualdad social y cultural en el Canadá. Los programas de enseñanza de las escuelas, incluido un programa de estudios sobre la ciudadanía mundial destinado a formar ciudadanos responsables, se elaboran con vistas a promover la tolerancia y el respeto por la diversidad.

46. En los Estados Unidos, las políticas de inclusión social se han concentrado en ampliar las oportunidades, ayudar a los más vulnerables y fortalecer las familias. Recientemente se han hecho esfuerzos para reforzar las leyes contra la discriminación, en particular respecto del empleo. Las políticas de acción afirmativa, un instrumento tanto del Gobierno Federal como de muchas autoridades estatales desde el decenio de 1960, han contribuido a asegurar la igualdad de oportunidades para las personas de las comunidades étnicas desfavorecidas, las mujeres, las personas con discapacidad y los veteranos de guerra. La validez de las políticas de acción afirmativa ha sido cuestionada cada vez más y éstas han sido

²³ Se trata de “The Australian Public Service Social Inclusion policy design and delivery toolkit” (Guía de recursos de la administración pública de Australia para la formulación y aplicación de políticas de inclusión social), Commonwealth of Australia, 2009, disponible en www.socialinclusion.gov.au/Documents/SIToolkit.pdf.

²⁴ Comunicado sobre la reunión de los ministros de inclusión social, Adelaide, 18 de septiembre de 2009, disponible en www.deewr.gov.au.

²⁵ Gobierno de Australia. Social Inclusion Principles for Australia (Principios de inclusión social para Australia), disponibles en <http://www.socialinclusion.gov.au/SIAGenda/Principles/Documents/SIPrinciples.pdf>.

revisadas gradualmente para responder a las preocupaciones de que se pueda estar incurriendo en discriminación inversa²⁶.

C. Marcos de evaluación de la inclusión social

47. En la Cumbre Social se señaló que para poner en práctica su Programa de Acción a nivel de los países era preciso definir metas y objetivos sujetos a plazos para reforzar la integración social en el contexto nacional, así como elaborar indicadores cuantitativos y cualitativos de desarrollo social, incluida la integración social, para vigilar los efectos de las políticas y los programas sociales y mejorar su eficacia.

48. En el plano local se han elaborado muchos marcos de evaluación que analizan y miden las múltiples dimensiones de la inclusión social. A nivel regional, la labor respecto de los indicadores de inclusión social ha sido impulsada principalmente por la Unión Europea. Además de los ingresos, el Sistema Europeo de Indicadores Sociales abarca la tasa de desempleo a largo plazo, las personas pertenecientes a hogares integrados por desempleados, los estudiantes que han abandonado los estudios antes de concluirlos que no reciben educación o capacitación, la esperanza de vida al nacer, la situación personal definida por el interesado según el nivel de ingreso y el coeficiente de Gini. Además, se están elaborando indicadores que abarcan las disparidades, las desigualdades y la exclusión social. Otro ámbito objeto de consideración es el del fortalecimiento de las relaciones sociales, las actividades sociales y políticas y la participación, la calidad de las relaciones sociales y la calidad de las instituciones de la sociedad.

49. “Society at a Glance” de la OCDE proporciona indicadores de exclusión e inclusión social, como privación materna, disparidades de ingresos, diferencias de salarios entre los géneros, gasto público social, pobreza persistente y pensiones de vejez. El Índice de Políticas de Integración de Inmigrantes mide las políticas de integración de los inmigrantes en 25 Estados miembros de la Unión Europea y en tres países extracomunitarios. El índice emplea más de 100 indicadores de políticas centrados sobre todo en los obstáculos a la integración basados en factores como el acceso al mercado laboral, las posibilidades de reagrupación familiar, el acceso a la nacionalidad mediante naturalización, la participación y las medidas contra la discriminación²⁷.

50. Entre los indicadores empleados para medir la exclusión social, además del desempleo a largo plazo y la pobreza económica, se cuentan los siguientes: descomposición social de los hogares tradicionales, carencia de hogar, delincuencia, falta de empoderamiento político, inclusive pocos votantes registrados y bajo índice de participación en elecciones, bajos niveles de actividad comunitaria, desorden social, rendimiento insuficiente en la escuela y bajos niveles de calificación, y concentración espacial de grupos marginales en zonas descuidadas²⁸.

²⁶ Véase www.usa.gov.

²⁷ Véase <http://www.integrationindex.eu/>.

²⁸ Recopilación de los enfoques existentes para describir, analizar y medir las múltiples dimensiones de la inclusión social y otros conceptos afines, disponible en http://social.un.org/compilation/compilation_list.asp.

III. Políticas de integración social que promueven la inclusión mediante el empoderamiento

A. Políticas redistributivas

51. La erradicación de la pobreza, el pleno empleo y la integración social están interrelacionados y se refuerzan mutuamente. Por regla general, las mejoras en uno de estos planos traen consigo mejoras en los otros. Suele darse por entendido que si no se combate la pobreza satisfaciendo las necesidades básicas, será difícil alcanzar el objetivo de la integración social, toda vez que muchas personas simplemente no se integran en la sociedad porque viven en la pobreza extrema. Por tanto, las políticas de alivio de la pobreza y lucha contra la exclusión suelen poner énfasis en la redistribución de recursos a las personas y familias necesitadas.

52. Ahora bien, desde la óptica de la integración social, la pobreza no se limita a la falta de recursos suficientes para mantener un nivel de vida decente. También abarca las carencias en materia de educación, salud y vivienda, lo que es sinónimo en la práctica de no participación en ciertas esferas de la vida. Así, la pobreza es una forma de exclusión que debería abordarse globalmente, y la provisión universal de servicios básicos de salud, educación y, cada vez más, protección social, debería ser vista como un medio de combatir la pobreza y la exclusión y de promover la integración social.

53. La protección social, como parte de un amplio programa de trabajo decente, es indispensable para promover la inclusión social. Los sistemas de protección, incluidas las transferencias sociales, desempeñan una función crítica en lo que se refiere a facilitar el acceso de las personas a los servicios básicos, y contribuye de esa manera a su empleabilidad y productividad. Tales sistemas pueden evitar que las personas enfermas, desempleadas, discapacitadas y de edad caigan en la pobreza y la exclusión social. Las transferencias sociales efectivas permiten que las sociedades utilicen todo su potencial de crecimiento económico y bienestar social. Estas transferencias son vistas como inversiones sociales y económicas que promueven la seguridad económica y apoyan el trabajo decente.

54. A pesar del creciente consenso de que las transferencias sociales pueden promover la integración social e impedir que las personas caigan en la pobreza y la exclusión social, el 80% de la población del mundo todavía no tiene acceso a una protección social adecuada. En la actualidad, la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación, dirigida por la Organización Internacional del Trabajo y la Organización Mundial de la Salud, está promoviendo el concepto de piso de protección social. El piso de protección social tiene por objeto asegurar a todo el mundo un conjunto de servicios sociales y prestaciones de seguridad social esenciales financiados por el sector público, inclusive el acceso a servicios básicos de atención de la salud, seguridad económica para las personas de edad y los discapacitados, prestaciones para la infancia y seguridad económica, en combinación con garantías de empleo para los pobres en edad de trabajar.

55. Según la OIT, es posible financiar la mayor parte de los elementos básicos de una base de protección social mínima, incluso en los países de ingreso bajo. Se estima que con una inversión de aproximadamente el 4% del producto interior bruto en prestaciones básicas para la infancia y pensiones universales, el número de pobres se podría reducir hasta en un 40% en los países pobres de África. Un estudio

de la OIT de 80 programas nacionales de transferencia social de efectivo mostró que éstos cuentan ya con un número de beneficiarios que oscila entre 150 y 200 millones. En el estudio se llega a la conclusión de que estas transferencias tienen un impacto positivo en la pobreza, en la salud y en la alimentación, en el estatus social de los destinatarios, especialmente las mujeres, en la actividad económica y en las inversiones empresariales de pequeña escala, sobre todo en la agricultura, y contribuyen de esa manera a la integración social¹³.

56. Las inversiones en la educación para todos juegan un papel fundamental en la integración social. Los sistemas educativos suelen estar concebidos para responder a las necesidades de los mercados, pero también deberían ser sensibles a las necesidades culturales y sociales de las personas. Como tales, deberían promover la libertad de expresión, la tolerancia, la equidad y los deberes, derechos y obligaciones de las personas como buenos ciudadanos. La educación para la democracia es asimismo esencial. Ésta consiste en inculcar los valores y principios democráticos, informar a la ciudadanía sobre sus derechos e inculcar un sentido de la responsabilidad por el bienestar de la comunidad y la sociedad en conjunto. La educación multicultural, incluida la enseñanza del respeto mutuo y la tolerancia y la erradicación de los prejuicios y los estereotipos, es también esencial para la integración social.

57. Las políticas de integración social tienden a revestir una importancia más fundamental en determinadas etapas de la vida de la persona, en que las transiciones de la vida hacen que se vuelva propensa a la exclusión económica o social. Las inversiones son especialmente importantes cuando los jóvenes se hallan en la escuela, consiguen su primer empleo, forman familias y ejercen la ciudadanía²⁹. La transición a la jubilación y la dependencia en la vejez o la viudedad pueden incrementar la vulnerabilidad de las personas de edad. Las estrategias deberían apuntar no solo a asegurar un ingreso sino también a dar apoyo social y psicológico. Las personas y familias migrantes, ya sea que migren de forma temporal o permanente, pueden correr más peligro de exclusión toda vez que pueden perder sus redes de apoyo tradicionales y ser objeto de discriminación en el acceso al empleo y los servicios. Las políticas encaminadas a promover la inclusión de los inmigrantes en las instituciones y redes sociales del país de acogida y a ampliar sus oportunidades de participación económica y cívica constituyen inversiones en pro de la construcción de una sociedad con más cohesión.

B. Lucha contra la discriminación: promoción y protección de los derechos individuales

58. El enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos reconoce que la pobreza se debe al menos en parte a la exclusión, la discriminación y el desempoderamiento, y que la realización de los derechos de ciudadanía fundamentales es la esencia de la inclusión.

59. La integración social no puede avanzar cuando las necesidades básicas quedan insatisfechas. La reciente aprobación del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reafirmó que el acceso

²⁹ Banco Mundial, *World Development Report 2007: Development and the Next Generation* (Washington, D.C., 2006).

a una alimentación adecuada, a la salud, la vivienda y el trabajo está comprendido en el ámbito de los derechos humanos fundamentales y no es resultado de un acto caritativo facultativo. Análogamente, la aprobación de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas apuntan a la promoción y protección de todos los derechos humanos como parte integral de la integración social e instrumento eficaz para promoverla.

60. La discriminación no solo es inaceptable desde el punto de vista ético sino que el racismo, el sexismo y otras formas de discriminación también dificultan el funcionamiento eficaz del mercado a nivel macrosocial. La estigmatización, la marginación y la humillación niegan la humanidad intrínseca de las personas, dificultando que lleguen a ser ciudadanos plenamente productivos³⁰.

61. Las medidas encaminadas a combatir la discriminación fundada en el género, la raza, el origen étnico o la residencia son necesarias no solo para promover la integración, sino también para complementar los programas de lucha contra la pobreza y desarrollo económico. Las medidas para combatir la discriminación fundada en el género, la forma más persistente de discriminación y preocupación compartida por todas las regiones, son tal vez las que más urgentemente se necesitan para promover la integración social en muchas sociedades.

62. Los obstáculos a la igualdad de oportunidades están con frecuencia arraigados en las instituciones sociales, jurídicas y políticas, lo que plantea la necesidad de reformas estructurales, intervenciones externas o acciones afirmativas. Algunas políticas contra la discriminación se centran en los grupos más discriminados y son las más comunes en la India, Malasia, Sudáfrica, los Estados Unidos de América y varias otras sociedades con grupos minoritarios importantes. Unos pocos países europeos también aplican políticas de acción afirmativa en favor de las minorías étnicas. A veces las reformas agrarias se consideran políticas de acción afirmativa cuando favorecen a las poblaciones indígenas en América Latina o a los pequeños agricultores o los campesinos sin tierra.

63. Las políticas y programas para promover el empoderamiento jurídico de los pobres y otros grupos desfavorecidos también tienen la posibilidad de contribuir a la integración social. El enfoque basado en el empoderamiento jurídico hace posible que los pobres se valgan de la ley para promover sus derechos e intereses como ciudadanos y agentes económicos, en particular por lo que respecta a la protección de sus bienes, el acceso a la propiedad y el aprovechamiento de la protección brindada por las normas laborales. Otros caminos posibles en el ámbito del estado de derecho son la mejora del acceso a la justicia, la adopción de disposiciones en materia de identidad jurídica y registro de nacimientos, la derogación o modificación de las leyes que perjudican a los pobres, la facilitación de la creación de organizaciones de la sociedad civil y el establecimiento de un sistema de mantenimiento del orden eficaz e imparcial³¹. El empoderamiento jurídico forma parte de un programa amplio de empoderamiento centrado en la lucha contra la discriminación y el fomento de la participación en todos los aspectos de la vida de la sociedad por parte de las personas que viven en la pobreza. Todo programa de

³⁰ Mayra Buvinić y Jacqueline Mazza en colaboración con Ruthanne Deutsch (editoras), *Inclusión social y desarrollo económico en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 2004, pág. 136.

³¹ Véase A/64/133.

empoderamiento, inclusive de empoderamiento jurídico, debería abarcar también a otros grupos desfavorecidos.

C. Políticas participativas

64. A la hora de abordar las relaciones sociales en el contexto concreto de sus sociedades, es posible que los gobiernos asignen especial importancia al grado en que las personas pueden participar en la vida social y a la cuestión de si tienen poder suficiente para influir en las decisiones que las afectan. Cuando se priva a las personas de la oportunidad de participar, se las margina. Esto puede redundar en una desconfianza cada vez mayor en las autoridades e instituciones públicas y, en definitiva, en desorden social. El fomento de la participación activa de las personas en las actividades cívicas, sociales, económicas y políticas a nivel local y nacional es esencial para todos los miembros de la sociedad y forma parte integral del fomento de la integración social. La ciudadanía y los grupos sociales deberían tener oportunidades de participar en los debates relacionados con sus intereses y la capacidad de hacerlo.

65. La participación ciudadana no consiste únicamente en votar en elecciones periódicas. La ciudadanía debería ser incluida en la gobernanza a todos los niveles, incluidas las deliberaciones en torno a la formulación, aplicación y evaluación de las políticas oficiales. Cuando existen barreras a esta participación, incluso falta de recursos financieros o información e incentivos, se necesitan mecanismos consultivos y de supervisión. El fomento de la capacidad de los gobiernos locales, la educación de los votantes, y las campañas de información y sensibilización de los grupos habitualmente marginados son especialmente importantes. En el contexto de la proliferación de movimientos populares, debería reforzarse el apoyo a otras instituciones de participación cívica, como las organizaciones de inquilinos, los órganos rectores de las escuelas, los grupos de presión y otros, toda vez que influyen en la toma de decisiones y la calidad de vida local. También es necesario asegurar a las personas que pueden participar con seguridad y que no se tomarán represalias en su contra.

66. Las estrategias de integración social deberían formar ciudadanos activos e informados. Ser ciudadano significa ser miembro pleno de una comunidad política, con los correspondientes derechos y obligaciones. El desarrollo de una ciudadanía responsable es una estrategia eficaz de integración social que no solo acrecienta el capital social y promueve la rendición de cuentas del gobierno, sino que también mejora la participación en general y la inclusión. Por tanto, es importante promover sistemas educativos e instituciones sociales que formen buenos ciudadanos que exijan que los funcionarios públicos rindan cuenta de sus actos, reclamen justicia social, acepten a quienes son diferentes y promuevan la solidaridad con otros miembros de la comunidad y más allá de ella. La enseñanza del valor de la ciudadanía responsable debería formar parte de los programas de estudio de todas las escuelas e incluirse activamente en las políticas relativas a la juventud, mediante medidas como la reducción de la edad mínima para votar, el establecimiento de consejos y organismos consultivos de la juventud, así como en el servicio militar y en los servicios nacionales y comunitarios²⁹.

67. Para avanzar hacia el objetivo de la integración social, son necesarias la participación de amplia base y la intervención de las distintas poblaciones en la

planificación, aplicación, supervisión y evaluación de las políticas y programas en todos los ámbitos. Ahora bien, las políticas incluyentes por sí solas no producen automáticamente los efectos esperados sobre el terreno y requieren un entorno propicio y mecanismos apropiados para aplicarlas.

68. La participación y colaboración ciudadanas en general pueden influir sustancialmente en el discurso relativo a las políticas oficiales, así como en las políticas que se aprueban. La ciudadanía puede jugar un papel activo incluso en relación con cuestiones sumamente técnicas, eligiendo entre las distintas opciones mediante un proceso transparente. La acción ciudadana puede hacer que se pongan de relieve los intereses y objetivos sociales y promover el bien común general.

IV. Conclusiones y recomendaciones

A. Conclusiones

69. El objetivo de crear una “sociedad para todos” sigue siendo difícil de alcanzar y muchas personas siguen sometidas a discriminación, sumidas en la pobreza extrema, sin acceso a empleos decentes, invisibles, sin voz y excluidas de los procesos de toma de decisiones. Las privaciones durante la infancia, la desintegración familiar, el desempleo, la falta de acceso a la atención sanitaria y la educación, la vivienda inadecuada, la violencia y la delincuencia son el pan de cada día de muchas personas. Sus experiencias y sus causas subyacentes son un indicio de que en una mayoría de sociedades la integración social sigue sin alcanzarse.

70. Pese a la visión convincente proclamada en la Declaración y Programa de Acción de Copenhague, la integración social no ha sido bien atendida ni puesta en práctica con efectividad. Aun cuando se han establecido marcos en los planos regional y nacional, ha habido pocos intentos por incorporar la integración social en la planificación del desarrollo nacional. Desde la celebración de la Cumbre sobre Desarrollo Social se han establecido varios mandatos para afrontar la situación de los grupos marginados, inclusive las personas con discapacidad, las personas de edad, la juventud y los pueblos indígenas. Sin embargo, los marcos normativos no reducirán la discriminación, los estereotipos, los prejuicios culturales, los malos tratos y la violencia si no van acompañados de medidas de política explícitas y del cumplimiento estricto de las leyes contra la discriminación para remover las barreras a la integración social. Hay que eliminar la distancia entre el establecimiento de instrumentos normativos y su aplicación efectiva. La integración social también es más que la suma de una serie de marcos normativos para grupos sociales concretos. Debería surgir una óptica más analítica, basada en el supuesto de que los problemas de la inclusión social afectan a muchos grupos, que siga orientando las iniciativas de integración social. No hay fórmulas preestablecidas para unas políticas de integración social eficaces. Los gobiernos y todas las partes interesadas tendrán que elaborar sus propias estrategias, no solo para encarar las manifestaciones más acuciantes de la exclusión, sino también para insertarlas en el contexto de políticas coherentes que hagan avanzar el programa amplio de integración social. Las correspondientes políticas amplias, completas e integradas deberían basarse en el supuesto de que las sociedades deben conciliar las fuerzas del mercado con un compromiso de solidaridad, apoyo mutuo, protección y empoderamiento de sus miembros. El éxito de tales estrategias dependerá de la

voluntad política, la capacidad institucional y la solidez de las alianzas establecidas para alcanzar este objetivo.

71. El crecimiento económico por sí solo no llevará a la integración social. A menos que los beneficios del crecimiento se distribuyan más equitativamente y que se respete el principio de la justicia social, es incluso posible que propicie un aumento de la desigualdad. Para dar significado a la integración social, los encargados de formular políticas deberían familiarizarse mejor con la relación entre las políticas macroeconómicas, las conmociones externas y los efectos en la desigualdad, la exclusión y la vulnerabilidad. La política social nacional no existe en un vacío. Las tendencias mundiales, la política económica, las limitaciones estructurales y las expectativas de los donantes influyen en la política social nacional. Por ello, las políticas de fomento de la integración social deberían elaborarse en un marco internacional coherente, participativo y responsable que tome en consideración e integre explícitamente las prioridades nacionales, los intereses de las distintas partes interesadas y las iniciativas de ayuda internacional.

72. Dado que los obstáculos a la inclusión social estriban en instituciones y prácticas sociales, económicas, políticas y culturales, los factores estructurales a largo plazo que dificultan la integración social se deberían reconocer y abordar como aspecto fundamental del desarrollo inclusivo. Una visión más amplia de la política social es fundamental para hacer avanzar el desarrollo inclusivo. Las políticas para promover la integración social deberían incluir medidas redistributivas encaminadas a asegurar mejor el acceso a servicios básicos universales. Éstas deberían descansar en enfoques basados en los derechos y poner especial énfasis en la lucha contra la discriminación y la participación, así como en estrategias para promover el trabajo decente. Los objetivos de la inclusión social deberían incorporarse en los programas y políticas existentes, incluidos el marco reglamentario y la planificación económica.

73. El desarrollo inclusivo exige mecanismos que faciliten la participación y la colaboración. Se deberían establecer o consolidar entidades gubernamentales como las dependencias y juntas de inclusión social o los equipos de tareas de respuesta de la comunidad encargados de la integración social. Las políticas que potencian una auténtica participación de amplia base de diversos grupos de población en la planificación, aplicación, supervisión y evaluación de los programas y políticas en todas las facetas sociales, económicas, políticas y culturales de la vida revisten una importancia fundamental. Un enfoque inclusivo, en ocasiones denominado “enfoque centrado en la administración pública en su conjunto” o “enfoque común”, exige alianzas sólidas entre todos los niveles de gobierno y las organizaciones empresariales y comunitarias a fin de abordar las prioridades y políticas económicas y sociales. Los gobiernos locales son fundamentales para la aplicación de las políticas y la movilización y la coordinación de los agentes a diferentes niveles. El compromiso con las políticas no incumbe únicamente al gobierno. Una sociedad civil dinámica y un sector privado responsable han de apostar por la integración social y ayudar a hacerla realidad.

74. Además, las respuestas normativas deberían formularse con base empírica y estar sujetas a una revisión continua a la luz de su seguimiento. Se deberían elaborar marcos de evaluación con indicadores concretos en los planos internacional y nacional para evaluar los progresos y determinar las lagunas. Los indicadores deberían determinar la naturaleza del problema, ser objeto de validación estadística

y proporcionar información para las intervenciones normativas. Además, deberían ser cuantificables y comparables entre países y desglosarse por género, edad y otras características. También es preciso reconocer que los grupos dentro de las comunidades son una fuente fundamental de información empírica para la política social. Esta información debería recogerse aplicando metodologías participativas y cualitativas idóneas para comprender los datos estadísticos.

75. Para situar la integración social en el centro del programa de desarrollo es necesario reconocer que la labor en pro de ella va más allá del cumplimiento de mandatos respecto de grupos específicos y que es fundamental para combatir la pobreza y el desempleo, así como para la creación de una sociedad para todos, el objetivo último del desarrollo. Las políticas de integración social deberían servir de instrumento que permita a los encargados de formular políticas hacer frente a las crisis económicas y sociales continuas. Las crisis económica y social recientes son un crudo recordatorio de que la globalización y la creciente interdependencia de las sociedades exigen medidas de política social enérgicas y salvaguardias instituidas para tratar de asegurar que todos se integren en el proceso de desarrollo mundial y saquen provecho de él.

B. Recomendaciones

76. Las políticas de integración social se deberían aplicar simultáneamente en los planos normativo, institucional y programático. En el plano normativo, los marcos jurídicos deberían garantizar la igualdad de trato a los ciudadanos, con independencia de sus atributos personales o basados en la pertenencia a grupos. En el plano institucional, los Estados Miembros deberían establecer instituciones que faciliten la tarea de consultar a la ciudadanía a la hora de elaborar y aplicar políticas de integración social. En el plano programático, se deberían definir políticas concretas para promover la integración de las personas y los grupos marginados.

Plano nacional

77. Se alienta a los gobiernos a que adopten un enfoque coherente de formulación de políticas económicas y sociales y garanticen la rendición de cuentas y la transparencia. Los gobiernos deberían reforzar e institucionalizar la coordinación en el fomento de la integración social en todos los ministerios del gobierno.

78. Las políticas de integración social deberían integrarse en un marco de derechos humanos. Se alienta a los gobiernos a que armonicen su legislación nacional con los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que son parte y los hagan cumplir a nivel nacional y local. Las barreras y los obstáculos a la participación económica, social y cívica se han de determinar y remover con carácter prioritario.

79. Los gobiernos deberían garantizar el acceso a una educación de calidad para todos, e incluir la enseñanza multicultural, de los derechos humanos y para la ciudadanía con objeto de reducir la discriminación, hacer posible que las personas reclamen sus derechos y promover la ciudadanía responsable. Si bien la educación básica es esencial para sentar las bases requeridas para la integración social, es insuficiente para la integración en la economía

globalizada. Debería ponerse énfasis en la ampliación del acceso a una educación secundaria de calidad, en particular de las niñas y las mujeres jóvenes.

80. Los gobiernos deberían establecer planes de protección social básica para los sectores estructurado y no estructurado a fin de promover la equidad, la inclusión, la cohesión y la estabilidad en la sociedad. Los programas de protección social deberían concebirse para proteger a las personas durante toda la vida, así como para apoyar a los pobres y los más vulnerables, sobre todo durante los períodos de inestabilidad macroeconómica. Se alienta a todos los países a que instituyan una base de protección social.

81. Los gobiernos deberían promover la participación cívica y una participación de base amplia en la formulación y el examen de las políticas socioeconómicas y asegurar que estén representadas las opiniones de todas las partes interesadas. Para apoyar un marco normativo inclusivo, todos los niveles y departamentos de gobierno deberían integrar la celebración de consultas y el diálogo continuo con todas las partes interesadas.

82. Los gobiernos deberían basarse en los instrumentos existentes sobre los grupos sociales, en particular el Programa de Acción Mundial para los Jóvenes hasta el año 2000 y años subsiguientes, el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, para elaborar políticas nacionales apropiadas, y asegurar su aplicación plena. Se alienta a los gobiernos a que, para promover un enfoque inclusivo, lleven a cabo un examen conjunto de la aplicación de todos los programas y políticas relacionados con los grupos sociales.

83. Se alienta a los gobiernos a que elaboren marcos nacionales de evaluación con vistas a la integración social que incluyan elementos de referencia e indicadores.

Plano internacional

84. El sistema de las Naciones Unidas debería continuar facilitando un intercambio de experiencias y prácticas óptimas que abarque las estrategias prácticas para promover la participación, la lucha contra la discriminación, la redistribución y otras medidas eficaces de integración social.

85. Los Estados Miembros y los programas, fondos y organismos especializados de las Naciones Unidas deberían continuar apoyando la iniciativa relativa a una base de protección social como instrumento eficaz de integración social. El manual y marco estratégico para las operaciones conjuntas de las Naciones Unidas en los países elaborado a través de una iniciativa interinstitucional debería aprovecharse al máximo a fin de que las Naciones Unidas puedan coadyuvar a los Estados Miembros que lo soliciten en la elaboración de medidas de protección social básica, teniendo en cuenta la titularidad y las circunstancias nacionales.

86. Se alienta a la comunidad internacional a que reflexione sobre los mandatos en vigor que orientan la acción relativa a la inclusión social de los grupos y considere las características comunes que se observen en ellos para avanzar hacia el cumplimiento pleno de dichos mandatos de forma coordinada.