



## Consejo Económico y Social

Distr. general  
28 de noviembre de 2012  
Español  
Original: inglés

### Comisión de Desarrollo Social

51º período de sesiones

6 a 15 de febrero de 2013

Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y del vigésimo cuarto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General: tema prioritario: la promoción del empoderamiento de las personas para erradicar la pobreza, lograr la integración social y crear empleo pleno y trabajo decente para todos

### Promoción del empoderamiento de las personas para erradicar la pobreza, lograr la integración social y crear empleo pleno y trabajo decente para todos

#### Informe del Secretario General

##### *Resumen*

El presente informe se ha preparado en respuesta a la resolución 2012/7 del Consejo Económico y Social, en la que el Consejo decidió que el tema prioritario para el ciclo normativo y de examen de 2013-2014 de la Comisión de Desarrollo Social fuera “La promoción del empoderamiento de las personas para erradicar la pobreza, lograr la integración social y crear empleo pleno y trabajo decente para todos”.

El informe examina la relación entre el empoderamiento y la erradicación de la pobreza, el empleo pleno y el trabajo decente para todos y la integración social, además del desarrollo sostenible. Presenta un marco normativo que fomenta el empoderamiento y el desarrollo, prestando especial atención a la protección social. El informe concluye con unas recomendaciones normativas.



## I. Introducción

1. En su resolución 2012/7 sobre la organización y métodos de trabajo futuros de la Comisión de Desarrollo Social, el Consejo Económico y Social decidió que el tema prioritario para el ciclo normativo y de examen de 2013-2014 fuera “La promoción del empoderamiento de las personas para erradicar la pobreza, lograr la integración social y crear empleo pleno y trabajo decente para todos”. En esa resolución, el Consejo destacaba la importancia de establecer subtemas pertinentes en el marco del tema prioritario para concentrar en ellos las intervenciones y los debates, y de tener en cuenta las cuestiones intersectoriales durante los períodos de sesiones posteriores de la Comisión.

2. El empoderamiento de las personas es la base del desarrollo social. Algunos aspectos de este empoderamiento, como la participación, la dignidad y la libertad humanas, o el uso pleno de los recursos humanos han sido objeto de numerosos instrumentos normativos fundamentales de las Naciones Unidas, como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (véase la resolución 34/180 de la Asamblea General), la Declaración Universal de Derechos Humanos (véase la resolución 217 (III) A de la Asamblea General) o la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social (véase la resolución 2542 (XXIV) de la Asamblea General).

3. En concreto, un principio básico contemplado en el párrafo 25 de la Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social<sup>1</sup> consistía en que en las políticas y actividades nacionales, regionales e internacionales se otorgaría la máxima prioridad a la promoción del progreso social y la justicia, y al mejoramiento de la condición humana, sobre la base de la plena participación de todos. En el párrafo 26 o) de la Declaración, los líderes mundiales incluyeron como marco para la acción:

“Reconocer que potenciar a las personas, en particular a las mujeres, para que fortalezcan sus propias capacidades es un importante objetivo del desarrollo y su principal recurso. Para ello se requiere la plena participación de las personas en la formulación, aplicación y evaluación de las decisiones que determinan el funcionamiento y el bienestar de nuestras sociedades.”

4. El empoderamiento está relacionado íntimamente con los tres objetivos principales que los líderes mundiales se comprometieron a cumplir en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1995 de Copenhague: erradicar la pobreza, fomentar la integración social y promover un empleo pleno y productivo.

5. Como parte de los preparativos para el 51º período de sesiones de la Comisión de Desarrollo Social, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas organizó una reunión de expertos en septiembre de 2012 a fin de tratar el tema prioritario. En la reunión se definió el empoderamiento en relación con los tres objetivos prioritarios del desarrollo social, se revisaron los logros conseguidos en la promoción del empoderamiento económico, social y político de personas y grupos sociales, y se ofreció un conjunto de recomendaciones normativas con base empírica para fomentar el empoderamiento de las personas. El presente informe se basa parcialmente en las deliberaciones y conclusiones de la reunión del grupo de expertos.

<sup>1</sup> *Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague, 6 a 12 de marzo de 1995* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.96.IV.8), cap. I, resolución 1, anexo I.

## II. El contexto y las dimensiones del empoderamiento

### A. Antecedentes

6. El concepto del empoderamiento se ha venido utilizando en los foros de las Naciones Unidas desde hace varios años, principalmente con respecto a la promoción del adelanto de la mujer. Sin embargo, el término se ha definido de diferentes maneras. Se ha concebido como el proceso de transformación de las relaciones de poder existentes y de adquisición de un mayor control sobre las fuentes de poder. El empoderamiento aumenta la capacidad de las personas de comprender y controlar las fuerzas personales, sociales, económicas y políticas para actuar de manera tanto individual como colectiva y tomar decisiones sobre lo que quieren ser y hacer las cosas con arreglo a sus intereses a fin de mejorar sus vidas<sup>2</sup>. Según otra definición, el empoderamiento es el proceso por el cual una persona o un grupo aumenta su capacidad para tomar decisiones y transformar dichas decisiones en acciones y resultados deseados<sup>3</sup>. De la misma manera, se ha descrito el empoderamiento como el conjunto de decisiones y acciones que proceden de los pobres, y que traerá consigo mejoras sostenibles en sus vidas y en sus medios de subsistencia<sup>4</sup>.

7. La opinión generalizada es que el empoderamiento es un proceso dinámico de largo plazo que genera cambios de normas, valores, reglas, instituciones y relaciones sociales y al mismo tiempo se ve afectado por esos cambios, y que, por sí solo, no garantiza los resultados deseados. Para que el empoderamiento dé lugar a una participación plena y efectiva, es necesario que haya instituciones eficaces y que las personas que se encargan de tomar decisiones sean capaces y receptivas, y rindan cuentas ante los ciudadanos empoderados.

8. En general, se ha considerado que el empoderamiento de las personas, sobre todo de las que pertenecen a grupos sociales marginados, se promovía a través de su participación efectiva en la vida económica, social y política, la provisión de recursos y activos adecuados y la flexibilidad para poder decidir y controlar sus derechos y bienestar. En el contexto de la labor de la Comisión de Desarrollo Social, el empoderamiento puede referirse al aumento de la capacidad de cualquier persona y grupo, en particular de quienes viven en la pobreza y los grupos sociales (jóvenes, ancianos, personas con discapacidad y pueblos indígenas), para participar plenamente en todos los aspectos de la sociedad. El empoderamiento de los sectores vulnerables de la población exige un conjunto completo de políticas e instituciones dedicadas a reforzar la disponibilidad de puestos de trabajo, medios de subsistencia y servicios. Desde la educación y la salud hasta la gobernanza, pasando por las políticas económicas y sociales, es necesario coordinar con eficacia todas las

<sup>2</sup> Véase Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Nepal Human Development Report 2004: Empowerment and Poverty Reduction* (Katmandú, 2004), pág. 12. Puede consultarse en la siguiente dirección:

[http://hdr.undp.org/en/reports/nationalreports/asiathepacific/nepal/nepal\\_2004\\_en.pdf](http://hdr.undp.org/en/reports/nationalreports/asiathepacific/nepal/nepal_2004_en.pdf).

<sup>3</sup> Banco Mundial, *Empowerment Sourcebook* (2002). Puede consultarse en la siguiente dirección: <http://go.worldbank.org/FD9HH8DH11>.

<sup>4</sup> Véase Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, *Poverty Reduction and Pro-Poor Growth: The Role of Empowerment* (París, 2012). Puede consultarse en la siguiente dirección: <http://www.oecd.org/dac/povertyreduction/povertyreductionandpro-poorgrowththeroleofempowerment.htm>.

actividades a fin de potenciar el desarrollo de las personas, brindándoles más oportunidades que les permitan vivir con dignidad y seguridad.

9. En diciembre de 2011, la Asamblea General aprobó la resolución 66/224 relativa al empoderamiento de las personas y el desarrollo, que se centra en los elementos del empoderamiento de las personas y el desarrollo que están relacionados entre sí y se refuerzan mutuamente, en la que expresaba preocupación por la pobreza y la desigualdad. Como se hace notar en la resolución, el 5 de agosto de 2012 se celebró una conferencia en Dacca, con el fin de recabar las opiniones de los Estados Miembros al respecto del empoderamiento de las personas y el modelo de desarrollo. En la conferencia se hizo un llamamiento para encontrar respuestas eficaces a la pobreza y el hambre, y se aprobaron un proyecto de resolución y una serie de recomendaciones para que fueran examinadas posteriormente por los Estados Miembros.

## **B. Dimensiones principales del empoderamiento**

10. En el presente informe se propone considerar el empoderamiento como la participación eficaz de los miembros de la sociedad, las personas y los grupos en las decisiones que atañen a sus vidas. Comprende, asimismo, la noción de crear derechos protegidos jurídicamente o garantías de protección social, que aseguren que los beneficiarios estén dotados de capacidad y se conviertan en titulares de derechos (véase A/HRC/17/34, párr. 67). El empoderamiento es, fundamentalmente, un medio para alcanzar otros objetivos. Para ello, debe crearse un entorno propicio en el que las personas puedan participar con eficacia en los procesos de adopción de decisiones. La mera participación, si bien es necesaria, no basta para el empoderamiento. Por lo tanto, hay que llevar a cabo actividades en otros ámbitos que se refuercen o complementen mutuamente: de inversiones en educación y salud a la protección de los derechos sobre la tierra y el agua de los grupos indígenas u otros colectivos marginados.

11. En un entorno propicio para el empoderamiento debe existir una estructura institucional oficial, que incluya procedimientos organizados y mecanismos, además de estructuras institucionales tradicionales que permitan y fomenten una participación significativa. La promoción del desarrollo humano a través de la educación y la salud es una forma importante, entre otras, de que las personas y los grupos sean escuchados y tengan más capacidad de actuar con arreglo a sus intereses. Un entorno propicio también debe garantizar el disfrute de los derechos humanos.

12. Para que el empoderamiento tenga un verdadero significado en el desarrollo humano y social, y para que existan unas políticas más eficaces en la materia deben redoblar los esfuerzos dirigidos a cuantificar el empoderamiento y darle seguimiento mediante la preparación de unos indicadores adecuados. Algunos de sus elementos, como la participación, pueden medirse, por ejemplo, calculando el número de votos o el porcentaje de mujeres que ocupan cargos de responsabilidad, y es posible que requieran indicadores cualitativos. Sin embargo, no hay indicadores de empoderamiento reconocidos universalmente, por lo que es necesario formularlos.

### **El empoderamiento social**

13. Por empoderamiento social se entiende la capacidad de las personas o los grupos de fomentar de manera autónoma las relaciones e interacciones institucionales necesarias para el bienestar y la productividad. Como se explicará en el resto del informe, este aspecto está estrechamente vinculado a la integración social y la erradicación de la pobreza y aumenta la capacidad de participar. En el caso de las personas que viven en la pobreza y de los grupos sociales marginados, su implicación en el establecimiento de las prioridades de desarrollo es un factor crucial para garantizar que los limitados recursos públicos se utilicen de forma inteligente. También es necesario desplegar recursos para aprovechar los conocimientos locales y hacer que las comunidades locales participen y se impliquen en la definición de sus prioridades.

14. El Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, 2002, el Programa de Acción Mundial para los Jóvenes, la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas defienden el empoderamiento social por medio de la eliminación de barreras sociales, políticas, jurídicas y económicas, y la participación activa de los grupos sociales marginados en la sociedad.

### **El empoderamiento económico**

15. El empoderamiento económico es una condición esencial para erradicar la pobreza y puede conseguirse con el acceso de las personas marginadas a un puesto de trabajo y un medio de subsistencia, así como a los derechos básicos, entre ellos la educación, la salud y la vivienda. La participación económica facilita la integración social de los grupos vulnerables, sobre todo de las mujeres, los jóvenes, los ancianos, las personas con discapacidad y los pueblos indígenas.

### **El empoderamiento político**

16. El empoderamiento político surge de la capacidad de los grupos marginados de influir en los procesos y decisiones que afectan a su propio bienestar. Las instituciones públicas y sociales deben estar al servicio de las necesidades de las personas; la creación de una gobernanza receptiva impulsaría la participación de los ciudadanos. El fomento de la participación es un elemento crucial para movilizar a las personas y mejorar la rendición de cuentas y la transparencia de los gobiernos. Esto suele entrañar una participación ciudadana más amplia en la toma de decisiones y mayores aportaciones populares a la planificación y prestación de servicios sociales. La mejora del acceso a la información, incluso a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones, puede ayudar a acelerar estos procesos.

### **El empoderamiento jurídico**

17. El empoderamiento jurídico de los pobres implica dotar a las personas de las herramientas necesarias para que puedan exigir y ejercer sus derechos, al tiempo que se refuerzan los marcos jurídicos y las instituciones judiciales para que puedan responder mejor a las necesidades de las personas. Los derechos a la propiedad y la tierra, amparados por marcos jurídicos eficaces, y la resolución de los problemas relacionados con los medios de subsistencia y el espíritu emprendedor pueden ayudar a las comunidades y las sociedades a obtener beneficios para el desarrollo.

Con el empoderamiento jurídico, las personas que viven en la pobreza podrían acceder mejor y más asequiblemente a la justicia.

### **C. El empoderamiento y el desarrollo sostenible**

18. En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, que se celebró en Río de Janeiro (Brasil) en junio de 2012, los líderes mundiales acordaron renovar su compromiso en favor del desarrollo sostenible y de la promoción de un futuro sostenible desde el punto de vista económico, social y ambiental. Reconocieron que las políticas de economía verde deberían mejorar los medios de vida y el empoderamiento de los pobres y los grupos vulnerables, en particular en los países en desarrollo (véase el anexo de la resolución 66/288 de la Asamblea General).

19. Para conseguir un desarrollo sostenible es necesario que el empoderamiento y la participación de todos los miembros de la sociedad en la vida social, económica y política sea una realidad. Habría que modificar sustancialmente la conducta humana en términos de producción y consumo para hacer frente a problemas tales como el cambio climático, y eso se puede conseguir más eficazmente si la población participa en la formulación y la aplicación de planes, políticas y programas. La participación también es importante para asegurar que los gobiernos satisfagan las necesidades sociales, incluidas las de los pobres, y que el desarrollo sea socialmente sostenible.

20. Los movimientos sociales, entre los que se incluyen las organizaciones comunitarias, son decisivos para aunar a las personas. Tradicionalmente, han servido a las personas que viven en la pobreza y a los grupos sociales excluidos como medio para ser escuchados, expresar mejor sus intereses y asumir el control de sus propias vidas. Últimamente, los movimientos sociales han influido de forma efectiva en la creación de instituciones innovadoras que aumentan la sostenibilidad y, en algunos países, han logrado integrar programas medioambientales y sociales. Es importante crear un entorno propicio para la participación y los movimientos sociales para hacer frente a las desigualdades y promover, de esa manera, la cohesión y la sostenibilidad social en favor del crecimiento económico y la protección del medio ambiente.

## **III. El empoderamiento de las personas, la erradicación de la pobreza, el empleo pleno y el trabajo decente, y la integración social**

### **A. El empoderamiento y la erradicación de la pobreza**

21. En los últimos cuatro años, la crisis económica y los elevados precios de los alimentos y el combustible han frenado el ritmo de reducción de la pobreza y perjudicado a las poblaciones vulnerables. A pesar de esto, la tasa mundial de pobreza extrema se redujo a la mitad en los 20 años transcurridos entre 1990 y 2010, conforme a las estimaciones preliminares. De confirmarse estas cifras, se habría cumplido a nivel mundial la primera meta del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio cinco años antes de la fecha prevista (2015). Más de 600 millones de personas salieron de la pobreza extrema entre 1990 y 2008. Las estimaciones indican que la tasa mundial de pobreza extrema caerá ligeramente por debajo del 16% en 2015.

22. Si bien esto representa un avance considerable, 1.000 millones de personas seguirán viviendo en la pobreza extrema en 2015. Además, la reducción de la pobreza ha sido muy desigual en las distintas regiones. En China ha disminuido sustancialmente, pero en el África Subsahariana y el sur de Asia sigue siendo generalizada. El tema de la reducción de la pobreza continúa presente en los debates sobre la agenda para el desarrollo después de 2015. Para seguir avanzando hacia la erradicación de la pobreza, los países deben mantener tasas de crecimiento elevadas y velar, al mismo tiempo, por un crecimiento que sea sostenible desde el punto de vista del medio ambiente y que favorezca a los pobres. El empoderamiento es un factor clave que impulsa el crecimiento en favor de los pobres, lo que contribuye a mejorar la salud, la educación y el empleo productivo y el trabajo decente para todos<sup>5</sup>.

23. Mirando hacia el futuro, la reducción sostenible de la pobreza solo puede conseguirse con la participación activa de las personas afectadas. Sin embargo, las relaciones desiguales de poder impiden la participación de los hombres y las mujeres que viven en la pobreza. La falta de oportunidades sociales, políticas y económicas de que disponen las personas pobres limitan sus posibilidades de tener una vida mejor. Así pues, estas personas a menudo no pueden hacer nada por mejorar su situación. Son sus propias acciones, más que las del prójimo, las que los empoderan. Sin embargo, los gobiernos, las organizaciones de la sociedad civil y otros asociados para el desarrollo pueden apoyar el empoderamiento de las personas reduciendo o eliminando las barreras que limitan las oportunidades y velando por que las iniciativas y los programas encaminados a reducir la pobreza sean participativos.

24. Cada vez es más evidente que las desigualdades en la distribución de los ingresos van en aumento tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados<sup>6</sup>. Esto tendrá consecuencias negativas para muchos países y probablemente frustrará las iniciativas dirigidas a empoderar a las personas y a reducir la pobreza. El análisis que se expone en *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*<sup>7</sup> sugiere que la falta de crecimiento y desarrollo, incluida la erradicación de la pobreza, la integración social y el pleno empleo, está vinculada a la desigualdad de oportunidades para participar y tomar decisiones. El empoderamiento guarda una clara relación con la desigualdad social, política y económica. Si bien las diferencias de poder, y más concretamente la falta de representación eficaz en los procesos políticos, y las desigualdades sociales y económicas se refuerzan mutuamente, la relación específica entre empoderamiento y desigualdad no se ha estudiado en su totalidad y debería analizarse en mayor profundidad.

25. A nivel local, se han llevado a cabo muchas actividades con el propósito de ampliar la participación en la gestión de recursos, proyectos de desarrollo y la prestación de servicios<sup>8</sup>, lo que también se denomina “desarrollo comunitario”. Existe una considerable estructura institucional para hacer partícipes a las personas

<sup>5</sup> En [www.oecd.org/dac/poverty/empowerment](http://www.oecd.org/dac/poverty/empowerment) y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (véase la nota número 4) figuran ejemplos de buenas prácticas y casos de reducción de la pobreza gracias al empoderamiento.

<sup>6</sup> Véase, por ejemplo, Joseph E. Stiglitz, *El precio de la desigualdad* (Madrid, Taurus, 2012).

<sup>7</sup> Daron Acemoglu y James Robinson, *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza* (Deusto S.A. Ediciones, 2012).

<sup>8</sup> Ghazala Mansuri y Vijayendra Rao, *Localizing Development: Does Participation Work?* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2013). Puede consultarse en la siguiente dirección: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/11859/9780821382561.pdf?sequence=1>.

a nivel comunitario, por medio de iniciativas y programas. Un elemento que cada vez adquiere mayor importancia es la descentralización de los programas gubernamentales y la administración pública, que se transfieren al nivel local. Sin embargo, la descentralización entraña importantes cambios que deben abordarse. Dado que las comunidades más pobres son las que tienen menos capacidad de participación, la descentralización puede, de hecho, agravar las desigualdades. Si bien no hay datos empíricos concluyentes, una mayor participación de la población local en los procesos de adopción de decisiones mediante la descentralización democrática podría contribuir significativamente a la reducción de la pobreza<sup>9</sup>.

26. Si bien se espera que la mayor parte de la participación se produzca a nivel local, donde la gente vive y trabaja, también es posible que ocurra a nivel nacional e internacional. Por ejemplo, en el plano nacional, cada vez más países hacen partícipes a las organizaciones de la sociedad civil en los debates normativos y los procesos de rendición de cuentas.

## **B. El empoderamiento, el empleo pleno y el trabajo decente**

27. El empleo y el trabajo decente son medios fundamentales para mejorar el nivel de vida. Pueden resultar esenciales para la integración social y el empoderamiento, siempre y cuando vengán acompañados de unos niveles adecuados de remuneración, seguridad económica y acceso a las prestaciones sociales. Quien tiene un trabajo decente no solo se desarrolla desde una perspectiva personal, sino también socialmente, dado que su trabajo conlleva un reconocimiento social. Un puesto de trabajo puede transformar la función de algunos grupos marginados, en concreto, la de las mujeres, tanto en sus comunidades como en el conjunto de la sociedad. Al fomentar el diálogo social, el empleo y el trabajo decente dan a los trabajadores la oportunidad de que se los escuche y, por tanto, de participar activamente en las decisiones que afectan a su propio bienestar. En general, el trabajo decente empodera a las personas, convirtiéndolas en agentes de sus propias acciones.

28. El empoderamiento es también una forma de conseguir un trabajo decente, en la medida en que, gracias a él, las personas, de manera individual o en grupo y con frecuencia por medio de la acción colectiva, pueden negociar un acceso más equitativo al empleo, mejores condiciones de trabajo y, en última instancia, patrones de crecimiento económico más inclusivos y generadores de empleo.

29. El objetivo de lograr el trabajo decente para todos sigue lejos de cumplirse. A finales de 2011 había 200 millones de desempleados en el mundo, un incremento de 27 millones desde 2007<sup>10</sup>. Sin embargo, las variaciones del nivel de desempleo no reflejan todos los efectos de la crisis económica en los trabajadores y los hogares. En los países pobres, los trabajadores que perdieron su empleo en el sector estructurado han pasado al no estructurado, donde los sueldos son más bajos, las condiciones laborales son peores y la mayoría de los trabajadores carecen de representación. A pesar de que el empleo en el sector no estructurado abarca muy

<sup>9</sup> En Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización, *Empowering the Poor: Local Governance for Poverty Reduction* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.03.III.B.10.) se ofrece una explicación más detallada de la gobernanza local, el empoderamiento y la reducción de la pobreza.

<sup>10</sup> Organización Internacional del Trabajo, *Global Employment Trends 2012: preventing a deeper jobs crisis* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2012).



diversos tipos de trabajo, las condiciones laborales en dicho sector no suelen favorecer el empoderamiento. La recesión y el aumento de la competencia han reducido todavía más los ingresos de los trabajadores del sector no estructurado. Como consecuencia, se avanzó más lentamente en la reducción de la pobreza de los trabajadores. En 2011, se estimó que unos 456 millones de trabajadores subsistían con menos de 1,25 dólares de los Estados Unidos al día. Si la pobreza hubiera seguido decreciendo al mismo ritmo que antes de la crisis, el número de trabajadores pobres se habría reducido en 50 millones<sup>10</sup>.

30. Los jóvenes constituyen un porcentaje desproporcionado de los desempleados y están excesivamente representados en el sector no estructurado y entre los trabajadores pobres. En 2011, un 12,6% de los jóvenes de entre 15 y 24 años de edad estaban desempleados, frente a un 4,6% de los adultos. También ha aumentado notablemente en muchos países el número de trabajadores jóvenes que han perdido la esperanza de encontrar un trabajo, a los que no se cuenta entre los desempleados porque no están buscando empleo de forma activa. La primera experiencia en el mercado de trabajo es fundamental para impulsar el empoderamiento personal y social; las dificultades del proceso de transición del entorno escolar al laboral tienen efectos negativos en las perspectivas de ingresos a largo plazo y aumentar el riesgo de desempleo más adelante. Así, la exclusión de la actividad productiva perjudicará el bienestar de las generaciones actuales y futuras. Además de repercutir en las aptitudes, la motivación y el bienestar físico y mental de los jóvenes, la pérdida de potencial humano y productivo también socava la participación, la cohesión social y la estabilidad.

31. La forma más eficaz de influir en las oportunidades de empleo y empoderar a los trabajadores es a través de políticas e instituciones laborales, como leyes sobre el salario mínimo y mecanismos de establecimiento de salarios, seguros de desempleo y otras prestaciones obligatorias, legislación en materia de protección del empleo, programas para un mercado de trabajo activo y negociación colectiva. La participación de los trabajadores en el diseño y la aplicación de esas políticas puede contribuir a que tengan éxito. La sindicación y las medidas destinadas a mejorar las aptitudes de los trabajadores y crear capital social, en concreto, dan voz a los trabajadores y fortalecen su posición en el mercado, mejorando así sus perspectivas de conseguir un trabajo decente. A medida que se ha debilitado la presencia de los sindicatos y otros movimientos sociales, el equilibrio de poder en las negociaciones laborales ha ido inclinándose a favor de los empleadores y los trabajadores han perdido una forma importante de influir en las políticas. Sin embargo, merece la pena destacar que los sindicatos organizados conforme a la relación tradicional de empleador-empleado no representan adecuadamente a quienes no trabajan por un sueldo o lo hacen fuera del sector estructurado<sup>11</sup>. La incidencia cada vez mayor de los empleos no estructurados y no tradicionales ha hecho que cobren importancia las instituciones innovadoras, como las asociaciones de trabajadores autónomos que se crean en torno a profesiones o necesidades concretas, como los derechos sobre la tierra, el crédito, el ahorro o las cooperativas.

<sup>11</sup> Banco Mundial, *World Development Report 2013: Jobs* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2012).

32. El empoderamiento a través de las instituciones económicas basadas en la plena participación de sus miembros, como las cooperativas, es una importante herramienta para la creación de trabajo decente, la reducción de la pobreza y la integración social. Uno de los objetivos del Año Internacional de las Cooperativas (2012) era promover la formación y el crecimiento de las cooperativas entre personas e instituciones para hacer frente a las necesidades económicas comunes y favorecer el empoderamiento socioeconómico. Su celebración impulsó el intercambio de mejores prácticas sobre la forma de conseguir este empoderamiento.

33. Con la intención de aumentar la competitividad y reavivar el crecimiento, varios países desarrollados han iniciado reformas en el mercado de trabajo a fin de reducir la protección laboral y los costos, y facilitar los cambios. Al mismo tiempo, los países desarrollados han puesto en marcha medidas de austeridad fiscal basadas en la reducción del gasto social, los despidos y los recortes salariales. El dilema que se presenta es que la flexibilización del mercado de trabajo y la racionalización del sector público se están produciendo en un momento en el que el desempleo entre los jóvenes y otros grupos vulnerables ha alcanzado un máximo histórico. Estas políticas frustran el desarrollo de los pobres y los grupos marginados, y están repercutiendo negativamente en su bienestar, lo que puede desencadenar el malestar social.

### **C. El empoderamiento y la integración social**

34. En la Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social<sup>1</sup>, los jefes de Estado y de gobierno se comprometieron a

“Promover la integración social fomentando sociedades estables, seguras y justas, y que estén basadas en la promoción y protección de todos los derechos humanos, así como en la no discriminación, la tolerancia, el respeto de la diversidad, la igualdad de oportunidad, la solidaridad, la seguridad y la participación de todas las personas, incluidos los grupos y las personas desfavorecidos y vulnerables” (cuarto compromiso).

35. La integración social fomenta el empoderamiento de todas las personas por medio de la creación de oportunidades de trabajo decente, el disfrute de servicios básicos y la plena participación en la vida política. Desde que se celebró la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social se han establecido varios mandatos para afrontar la situación de los grupos marginados, entre los que se incluyen las personas con discapacidad, las personas de edad, la juventud y los pueblos indígenas. Muchos gobiernos han puesto en práctica políticas para luchar contra la exclusión, sobre todo de los grupos más marginados. Sin embargo, la globalización y las cambiantes estructuras y procesos sociales están incrementando los riesgos y las vulnerabilidades, y queda mucho por hacer para cumplir el objetivo de crear una sociedad para todos. Debería promoverse la integración social por medio de políticas sociales y macroeconómicas que se apliquen integral y coherentemente, incluir medidas de redistribución y centrar la atención en la lucha contra la discriminación, la participación y el trabajo decente. Las propuestas eficaces para la integración social promueven el crecimiento económico, además de la igualdad y el empoderamiento.

36. Muchas personas y grupos sociales continúan siendo víctimas de la discriminación, la pobreza y la falta de un trabajo decente y de voz en la toma de decisiones. Con frecuencia se verán afectados por la mala calidad de la vivienda, el

desempleo, la inseguridad laboral, la violencia, privaciones en la infancia, desintegración de la familia y la falta de acceso a la salud, la educación y la información. Esas experiencias y sus causas subyacentes suelen reflejar los efectos de la exclusión social.

37. Tanto en los países desarrollados como en desarrollo, la situación educativa y laboral de las personas con discapacidad es peor que la de las personas sin discapacidad. En un estudio realizado en 2009 por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos en 21 países de ingresos altos y medianos altos, la tasa de pobreza entre las personas con discapacidad que estaban en edad de trabajar era más elevada en 18 países, y también tenían el doble de posibilidades de quedar desempleados<sup>12</sup>. Un factor clave para la creación de unas condiciones propicias es la eliminación de barreras culturales y físicas, la mayoría de las cuales se refieren a una falta de acceso a oportunidades materiales e inmateriales y a estereotipos arraigados en las tradiciones sociales y culturales y la negación de los derechos básicos. Cuando esas barreras desaparecen, las personas con discapacidad pueden influir en las políticas y aumentar el grado de empoderamiento de los demás, sobre todo a través de sus organizaciones.

38. El paradigma indígena del empoderamiento y el desarrollo es integral, y abarca la sostenibilidad del medio ambiente, el desarrollo con la cultura y la identidad, y la afirmación de los derechos socioeconómicos, culturales y políticos de los pueblos indígenas. En todo el mundo persisten las disparidades entre los pueblos indígenas y no indígenas en términos de pobreza, nivel educativo, ingresos, salud, riesgos medioambientales y otras categorías. En lo que se refiere a la salud, un porcentaje desproporcionado de personas indígenas sufren toda clase de enfermedades y dolencias, desde enfermedades infecciosas, como el VIH y el SIDA, la malaria y la tuberculosis, hasta enfermedades cardiovasculares, diabetes, cáncer y enfermedades respiratorias. Lo que es más, muchas de las causas de mortalidad más comunes entre los niños indígenas pueden prevenirse, como la malnutrición, la diarrea, las infecciones parasitarias y la tuberculosis<sup>13</sup>. Las perspectivas indígenas sobre la salud siguen quedando excluidas de los planes institucionales de atención médica y de los sistemas nacionales de salud.

39. En los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, el porcentaje promedio de personas mayores de 65 años que viven en la pobreza es del 13,5%, frente a una tasa del 10,6% de la población en su conjunto. En la mayoría de los países, la incidencia de la pobreza aumenta con la edad, alcanzando un promedio del 16,1% entre las personas mayores de 75 años. El porcentaje de mujeres en el conjunto de la población mundial de ancianos es significativamente más elevado y son ellas las que corren mucho mayor riesgo de caer en la pobreza, dado que se encuentran en situación de desventaja para acceder a los recursos y las oportunidades de obtener ingresos, particularmente en la edad avanzada y entre viudas y divorciadas. Entre las minorías étnicas y las personas con discapacidad el porcentaje de ancianos pobres y de afectados por la inseguridad económica es desproporcionado. Se deben realizar más esfuerzos para empoderar a

<sup>12</sup> Organización Mundial de la Salud y Banco Mundial, *Informe mundial sobre la discapacidad* (Ginebra, 2011), cap. II, pág. 39.

<sup>13</sup> *La situación de los pueblos indígenas del mundo* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: 09.VI.13), cap. V, pág. 162.

las personas de edad, reforzando sus capacidades, aumentando sus posibilidades, haciendo frente a la discriminación y velando por sus derechos.

40. Los jóvenes también se ven afectados por factores de riesgo de exclusión y marginación. En concreto, como se ha descrito antes, el desempleo, la inseguridad laboral y la pobreza entre los que trabajan los afecta de manera desproporcionada. Asimismo, hay 621 millones de jóvenes en todo el mundo que ni tienen empleo, ni van a la escuela o a centros educativos, ni buscan trabajo<sup>11</sup>. Los jóvenes cada vez se sienten más frustrados con su futuro y sienten que nadie los escucha. Sin embargo, el uso cada vez más extendido de las tecnologías de la información y las comunicaciones entre ellos les ofrece un nuevo medio de participación en la sociedad civil y los mecanismos de toma de decisiones.

41. Las iniciativas para lograr la integración social siguen topándose con barreras como la discriminación, la estigmatización, el racismo, la xenofobia y la violencia por razón de género. A pesar del gran avance que supone la promulgación de leyes nacionales encaminadas a combatir la violencia contra las mujeres, dicha violencia sigue minando el desarrollo de las mujeres en los planos cultural y económico. Hasta 7 de cada 10 mujeres en todo el mundo han sufrido algún tipo de violencia física o sexual, y son precisamente las jóvenes las que están más expuestas a padecerla. La discriminación y la marginación también continúan afectando a la población romaní. Un estudio realizado en 11 Estados miembros de la Unión Europea concluyó que un 90% de los romaníes entrevistados vivían en la pobreza, un 33% estaban desempleados y un 20% carecían de seguro médico<sup>14</sup>. Para hacer frente a esta persistente exclusión social, la Comisión Europea elaboró el Marco Europeo de Estrategias Nacionales de Integración de los Gitanos. Este marco representa el primer intento a nivel de la Unión Europea de abordar la integración social y el empoderamiento de los romaníes y está vinculado a la estrategia para el nuevo crecimiento de Europa 2020. Todos los Estados miembros acordaron formular un planteamiento integrado con vistas a la inclusión de los romaníes en cuatro ámbitos normativos (acceso a la educación, empleo, vivienda y sanidad) y prepararon estrategias nacionales para ocuparse de cada uno de ellos.

42. El sistema de las Naciones Unidas está concediendo más atención al empoderamiento. El Secretario General mencionó que “la colaboración con las mujeres y los jóvenes” era una de las principales prioridades de su Programa de acción quinquenal, en el que se establecen distintas medidas para ahondar en la campaña de las Naciones Unidas para poner fin a la violencia contra la mujer, fomentar su participación política en todo el mundo, formular un programa de acción con el que se consiga su plena participación en la recuperación social y económica, y atender las necesidades de la generación de jóvenes más numerosa que ha existido jamás en el mundo. Entre otras iniciativas para cumplir el Programa, se nombrará a un Asesor Especial del Secretario General para la Juventud, que se encargará de promover el empoderamiento de los jóvenes a todos los niveles, lo que incluye estudiar mecanismos que permitan su participación, prestando especial atención a los jóvenes más marginados y vulnerables.

<sup>14</sup> Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *The situation of Roma in 11 EU Member States - Survey results at a glance* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2012). Puede consultarse en la siguiente dirección: <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/situation-roma-11-eu-member-states-survey-results-glance> (consultado el 16 de noviembre de 2012).

## **IV. Marcos normativos y medidas prácticas que promueven el empoderamiento de las personas**

43. El empoderamiento es un medio importante para cumplir los principales objetivos de desarrollo social y sostenible. Es necesario crear un entorno propicio que dé lugar a la participación y que la haga eficaz.

### **A. Protección social**

44. La protección social ha demostrado ser un instrumento eficaz para empoderar a las personas, las familias y las comunidades, reducir la pobreza, la vulnerabilidad y la desigualdad, y reforzar la inclusión social. La actual situación económica mundial ha puesto de manifiesto lo importante que es la protección social en tiempos de crisis y desaceleración económica, pues ayuda a prevenir la pobreza y aumenta la capacidad de las personas y las familias de reponerse ante los embates económicos. A largo plazo, la protección social ayuda a las personas y a las familias a crear capital humano y otros activos, y a mejorar sus perspectivas de subsistencia, lo que les aporta confianza social y económica. En líneas generales, se trata de una herramienta política decisiva para fomentar el empoderamiento, la participación, la igualdad y la justicia social, contribuyendo, de esta manera, a una distribución más justa de los recursos y las prestaciones. Como señaló la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los derechos humanos (antes denominada Experta independiente), “un mínimo de protección social nacional es un conjunto básico de derechos y transferencias que permite y otorga la capacidad a todos los miembros de una sociedad de tener acceso a los servicios esenciales (tales como la nutrición adecuada, la salud, la educación, la vivienda, el agua y saneamiento) y a una seguridad de ingresos (por medio de las transferencias sociales)” (véase A/HRC/17/34, párr. 65).

45. La protección social también constituye una inversión esencial que favorece el crecimiento económico y hace que este beneficie más a los pobres, al tiempo que reduce la pobreza de forma directa. Tiene repercusiones macroeconómicas positivas y contribuye a mantener el crecimiento económico y a aumentar la productividad de las economías nacionales. El respaldo económico derivado de la protección social ayuda a estabilizar los ingresos, lo que, a su vez, puede compensar los cambios cíclicos de consumo, facilitando, de esta manera, que se mantengan los niveles de demanda agregada y crecimiento económico.

46. Los resultados obtenidos a partir de los regímenes de protección social demuestran que los programas de transferencia de efectivo, las prestaciones universales para la infancia, las pensiones no contributivas por vejez y discapacidad, el apoyo condicional a los desempleados y el acceso universal a la sanidad y los servicios sociales tienen un efecto extraordinario en el empoderamiento, la reducción de la pobreza, la igualdad y el desarrollo humano.

47. Casi un 80% de la población mundial carece de un nivel adecuado de protección social; por lo tanto, es crucial que en los países donde hasta la fecha solamente existen sistemas rudimentarios se pongan en marcha medidas que garanticen un acceso integral a los servicios sociales, comenzando con unos ingresos mínimos garantizados y un acceso asequible a los servicios esenciales. La

Iniciativa del piso de protección social<sup>15</sup> promueve estrategias definidas a nivel nacional que protegen el acceso a un conjunto básico y modesto de prestaciones sociales para todos los ciudadanos. Los niveles mínimos nacionales de protección social deben comprender la garantía de acceso a bienes y servicios, incluidos los niveles esenciales de atención médica, educación y otros servicios sociales. Este conjunto básico de transferencias será asequible si se aplica de manera progresiva, incluso en los países más pobres.

48. Al ampliar el acceso a la asistencia social o las transferencias de efectivo y planes de garantía de empleo existentes se empoderará a las personas que viven en la pobreza y a los grupos marginados, ayudándolos a asumir un mayor control sobre sus vidas y a quedar menos expuestos a los riesgos económicos.

49. La protección social es un elemento importante para la creación de un desarrollo más inclusivo y sostenible, al romper el ciclo de transmisión de la pobreza de generación en generación. El debate sobre la agenda mundial para el desarrollo después de 2015 debe centrarse de forma integral en la pobreza, el empoderamiento y la inclusión social, algo que, en última instancia, puede conseguirse a través de la protección social.

## **B. La inversión en educación, aptitudes profesionales y salud para el empoderamiento y la mejora de los medios de subsistencia**

50. La educación, la creación de aptitudes profesionales y el acceso a la sanidad son ingredientes esenciales de las estrategias de empoderamiento diseñadas para contribuir a la reducción de la pobreza y la creación de empleo, además de al fomento de la integración social. La movilidad social y económica depende en mayor medida de factores habilitadores, como una educación de calidad, el aumento de las aptitudes y los conocimientos y el acceso a la sanidad. La educación, al ampliar nuestra libertad y capacidades, tiene un efecto positivo en nuestra vida. Es crucial para obtener un puesto de trabajo decente, comprender y reclamar nuestros derechos y superar las privaciones, así como para que se preste más atención a la opinión política de los grupos sociales marginados. Numerosos estudios sobre el empoderamiento de la mujer indican que, cuando las mujeres reciben formación de mejor calidad, incluso en la edad adulta, hay repercusiones positivas en la salud de sus hijos y se reduce de forma significativa la fertilidad. Lo que es más importante, las actividades dirigidas a mejorar la situación de las niñas constituyen unas de las inversiones para el desarrollo con mejores rendimientos. Así pues, se han llevado a cabo esfuerzos concertados para empoderar a las mujeres, ampliando sus oportunidades de escolarización y alfabetización. Además de brindar a las mujeres la posibilidad de trabajar fuera del hogar y ampliar su conocimiento del mundo exterior, la educación también les permite participar más en la toma de decisiones en el seno de la familia. Los estudios también han demostrado de forma recurrente que un mejor acceso a la sanidad, los anticonceptivos y la nutrición aumenta el empoderamiento de la mujer en los países de ingresos bajos.

<sup>15</sup> Organización Internacional del Trabajo, *Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva: informe del Grupo consultivo sobre el Piso de Protección Social* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2011).

51. A fin de eliminar o reducir las férreas barreras contra la educación y la formación que limitan la participación de la mujer en trabajos más productivos y mejor remunerados, los países se han centrado en poner en marcha políticas que empoderan a la mujer, reduciendo las desigualdades de género en la educación. En consecuencia, se han hecho avances sustanciales para conseguir la igualdad entre los géneros mejorando el acceso a la educación primaria. En todas las regiones en desarrollo, las tasas actuales de matriculación escolar entre las niñas están a la par con las de los niños, y la relación entre la tasa de matriculación de niñas y la de niños ha aumentado de 0,91 en 1999 a 0,97 en 2010. En el caso de los países menos adelantados y el África Subsahariana, esa relación se incrementó de 0,84 a 0,94 y de 0,58 a 0,76, respectivamente, en el mismo período (véase A/67/257, párr. 5). Estos excelentes resultados, al aumentar la capacidad de participación en el mercado de trabajo y otros aspectos de la vida, contribuirán a largo plazo al empoderamiento no solo de las mujeres, sino también de los pobres y otros grupos marginados del mundo.

52. Los programas de formación profesional son particularmente importantes para el empoderamiento de los jóvenes. Además de incrementar las posibilidades de que los contraten, este tipo de oportunidades también los dotan de las herramientas necesarias para dirigir sus propias pequeñas y medianas empresas o acceder a otras fuentes de ingresos. Por ello, se deben intensificar los esfuerzos para ampliar el acceso a la formación profesional y comercial, incluso a quienes trabajan en el sector no estructurado. El empoderamiento de los jóvenes que viven en el campo mediante formación técnica agropecuaria también contribuye a una mayor productividad agrícola, a obtener ingresos más elevados y a reducir la pobreza.

53. Además de los programas de empoderamiento dirigidos a las personas de manera individual, está demostrado que el empoderamiento y la participación comunitarios mejoran los resultados de los programas sanitarios y educativos, además de la calidad de la prestación de servicios públicos. Por ejemplo, en Indonesia y en el Togo, se observó que la mayor participación de la comunidad en los proyectos de suministro de agua trajo consigo mejores estrategias de salud infantil<sup>16</sup>. Asimismo, una serie de estudios de control aleatorios que realizó un grupo de investigadores del Laboratorio de Acción contra la Pobreza Abdul Latif Jameel del Instituto de Tecnología de Massachussets ha subrayado la importancia del empoderamiento y la participación comunitarias. En Kenya el aprendizaje de los niños se vio favorecido al empoderar a las comunidades locales para que supervisaran el proceso de contratación de nuevos docentes y controlaran el desempeño de los maestros, lo que se tradujo en una mejora de las calificaciones de los estudiantes de las comunidades participantes. En Uganda, un programa diseñado para mejorar la supervisión comunitaria de la labor de los profesionales de la salud mejoró la prestación de servicios públicos, lo que mejoró las cifras de peso infantil y redujo un 33% la mortalidad de los niños menores de 5 años. Por su parte, un programa llevado a cabo en la India por el que se empoderaba a las personas para mejorar la enseñanza en sus propias comunidades contribuyó a mejorar el rendimiento de los niños.

<sup>16</sup> E. Eng y otros, "Participation effect from water projects on EPI", *Social Science and Medicine*, vol. 30, núm. 12, 1990, págs. 1.349 a 1.358.

## C. Tecnologías de la información y las comunicaciones

54. La mayor disponibilidad de información gracias a las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), como Internet, la telefonía móvil y las redes sociales, ha servido para facilitar la participación. En la actualidad hay 2.300 millones de usuarios de Internet. Cada vez más, las TIC sirven de medio fundamental para ampliar el acceso a la información y las oportunidades, incluida la participación en los procesos de adopción de decisiones. De esta manera, las TIC desempeñan una función clave en el empoderamiento de las personas. Sin embargo, la brecha digital sigue siendo considerable y requiere una mayor atención e inversión<sup>17</sup>.

55. Las tecnologías de la información y las comunicaciones pueden contribuir a múltiples dimensiones del empoderamiento. Difunden información útil sobre servicios públicos, sanidad, educación y capacitación, modos de subsistencia y derechos, y también conectan a las personas y los grupos entre sí, fortaleciendo de esta manera el capital tanto humano como social. Por ejemplo, gracias a las TIC los agricultores pueden informarse sobre métodos agrícolas innovadores; las personas de edad y las que viven en zonas remotas pueden consultar con facilidad a profesionales médicos; y quienes buscan trabajo pueden recibir orientación y oportunidades de empleo.

56. Las tecnologías de la información y las comunicaciones también sirven como instrumento para fomentar y reforzar la movilización social, sobre todo, dentro de los grupos sociales. Un estudio sobre la juventud y las TIC en el contexto de la Primavera Árabe concluyó que las redes sociales no hubieran sido tan influyentes de no haber existido movimientos sociales dispuestos a actuar<sup>18</sup>. Las TIC también han brindado a las organizaciones de la sociedad civil más oportunidades para influir en los debates sobre políticas internacionales y su formulación. Por ejemplo, la organización juvenil Rio+twenties puso en marcha una plataforma en línea que promovía eficazmente la participación activa de los jóvenes en los actos y las actividades organizadas en torno a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible.

57. Las políticas públicas en materia de tecnologías de la información y las comunicaciones deberían propiciar aún más el uso de las TIC, por ejemplo, mediante la creación de infraestructuras tecnológicas y el fomento del acceso público, la participación en asociaciones entre el sector público y privado, y la promoción de contenidos en idiomas indígenas y locales. A fin de apoyar el acceso inclusivo, las políticas deberían seguir centrándose en la educación y la formación sobre el uso y desarrollo de las TIC. Además, las políticas y los programas públicos deberían examinar los riesgos asociados al uso de las TIC, por ejemplo, con campañas de concienciación.

<sup>17</sup> Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, “Over two billion people now connected to Internet but digital divide remains wide”, *UN News*, 6 de noviembre de 2012. Puede consultarse en la siguiente dirección: <http://www.un.org/en/development/desa/news/administration/over-two-billion-people-now-connected-to-internet-but-digital-divide-remains-wide.html>.

<sup>18</sup> Ahmad Alhindawi, “Empowerment, youth and ICT”, presentación realizada durante la reunión del grupo de expertos sobre la promoción del empoderamiento de las personas para lograr la erradicación de la pobreza, la integración social y el pleno empleo y el trabajo decente y productivo para todos, Sede de las Naciones Unidas, 10 a 12 de septiembre de 2012. Puede consultarse en la siguiente dirección: <http://www.un.org/esa/socdev/egms/docs/2012/ppt/Ahmad-Alhindawi.pdf>.



58. El empoderamiento de las personas fue uno de los cinco temas principales tratados durante la séptima reunión del Foro para la Gobernanza de Internet sobre el tema “Gobernanza de Internet para el desarrollo humano, económico y social sostenible”, que se celebró en Bakú en noviembre de 2012. En el Foro se analizaron los problemas que plantea el empoderamiento a través de las TIC, como las barreras a la accesibilidad entre las personas con discapacidad o de edad, y el analfabetismo, sobre todo entre las niñas y mujeres, y se alentó a ampliar el acceso comunitario a las TIC. Se señaló que un incremento del 10% en la penetración de la banda ancha puede elevar el producto interno bruto de un país en un 3,2% e impulsar la productividad en un 2%. Por tanto, el servicio de Internet de banda ancha puede contribuir al crecimiento económico, así como al empoderamiento de las personas<sup>19</sup>.

59. En 2013, el examen ministerial anual del Consejo Económico y Social tendrá por tema “La ciencia, la tecnología, la innovación y la cultura para el desarrollo sostenible y los Objetivos de Desarrollo del Milenio”. Entre otros asuntos, se debatirán las maneras en las que la tecnología y la innovación fomentan el acceso al conocimiento, la creación de empleo y la seguridad alimentaria, y se hará hincapié en las tecnologías ecológicas.

## **D. Participación, gobernanza y rendición de cuentas**

60. La buena gobernanza tiene una importancia capital en la reducción de la pobreza y en la integración social, y el empoderamiento la refuerza. La buena gobernanza se caracteriza por ser participativa, responsable, transparente, receptiva, eficiente, equitativa, inclusiva y estar orientada a la creación de consenso. Las reformas del estado de derecho son fundamentales y deben responder a las necesidades presentes y futuras de la sociedad. Es cada vez más imperativo mejorar la gobernanza a todos los niveles para empoderar a las personas y las comunidades locales. Debería prestarse más atención a la creación o mejora de mecanismos que aumenten el acceso de los ciudadanos a la información, permitan la inclusión y la participación, refuercen la rendición de cuentas de los gobiernos ante los ciudadanos e inviertan en la capacidad organizativa local.

61. Los países han adoptado diversas estrategias para empoderar a las personas. En la India, la devolución al pueblo de ciertos poderes constitucionales está contribuyendo a la gobernanza popular. En concreto, se están poniendo en marcha más iniciativas para hacer partícipes de forma activa a los sectores marginados de la sociedad en la toma de decisiones. El Gobierno también aprobó la Ley sobre el derecho a la información de 2005, que ha aportado bastante transparencia a las funciones de gobierno. Esta ley, al aumentar la rendición de cuentas, refuerza la confianza pública en la administración gubernamental y las instituciones públicas. En el Brasil, se ha comprobado la eficacia de aplicar un proceso participativo en la formulación de los presupuestos, a través del cual se puede tener en cuenta la opinión de los ciudadanos cuando se adoptan decisiones relativas a la fijación de las

<sup>19</sup> Secretaría del Foro para la Gobernanza de Internet, proyecto de resumen de la Presidencia sobre la séptima Reunión Anual del Foro para la Gobernanza de Internet, Bakú, 6 a 9 de noviembre de 2012. Puede consultarse en la siguiente dirección: <http://www.intgovforum.org/cms/>.

prioridades presupuestarias municipales<sup>20</sup>. Por su parte, el Gobierno de Rwanda ha aprobado políticas ambiciosas para ayudar a las mujeres económica y políticamente. De especial interés es el requisito constitucional de que al menos un 30% de los escaños parlamentarios y del Consejo de Ministros estén ocupados por mujeres. Uno de los resultados más llamativos de estas iniciativas ha sido la abolición de las leyes que impedían a las mujeres heredar tierras y las numerosas enmiendas realizadas a distintas leyes discriminatorias, gracias a que el parlamento es ahora más receptivo a las cuestiones de género.

62. Los gobiernos pueden favorecer el empoderamiento por medio de sus políticas, incrementando el número de opciones que los pobres tienen a su disposición. Entre las principales maneras en las que los gobiernos pueden contribuir a la reducción de la pobreza a través del empoderamiento cabe mencionar la inversión en infraestructuras sociales y económicas, la ampliación de las medidas reglamentarias que apoyan y amplían los derechos básicos y la puesta en práctica de intervenciones y programas inclusivos y participativos, que tengan presente la relevancia del empoderamiento. La facilitación de un nivel mínimo de protección social es otro método eficiente para empoderar a las personas que viven en la pobreza.

63. La falta de derechos y de acceso a la justicia que sufren los pobres es un obstáculo considerable para la reducción de la pobreza y el empoderamiento. Se ha demostrado que los derechos a la propiedad favorables a los pobres, la protección de la mano de obra, un sector privado justo, inclusivo y socialmente responsable, y la formación y la educación de calidad pueden reducir la pobreza<sup>21</sup>.

## V. Recomendaciones

64. La Comisión quizá desee considerar las recomendaciones siguientes:

a) Es esencial que las personas participen en la vida social, económica y política para lograr la erradicación de la pobreza, la inclusión social y el empoderamiento y, en este sentido, los gobiernos deberían establecer o reforzar instituciones que faciliten la participación cívica y amplia de los ciudadanos, particularmente de las personas que viven en la pobreza y las comunidades, en la formulación, aplicación y evaluación de las políticas socioeconómicas;

b) Al definir un marco normativo para la erradicación de la pobreza y la integración social, la creación de empleo pleno y trabajo decente para todos debe ser un elemento central, dada su importancia para el empoderamiento y la participación sostenibles, y deberían aprobarse unas políticas adecuadas para el sector público que alienten tanto la inversión pública como privada en infraestructuras sociales y económicas;

c) El acceso universal a la protección social básica y los servicios sociales es un instrumento importante para empoderar a las personas y, en este sentido, los gobiernos deberían considerar la posibilidad de determinar un nivel

<sup>20</sup> Vera Schattan y otros, "Participation and public policies in Brazil", en John Gastil y Peter Levine, eds. *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the 21st Century* (John Wiley & Sons: San Francisco, 2005), págs. 174 a 184.

<sup>21</sup> En el informe del Secretario General sobre la aplicación de la resolución 64/215 de la Asamblea General sobre el empoderamiento jurídico de los pobres y erradicación de la pobreza (A/66/341) se profundiza sobre el empoderamiento jurídico de los pobres.

mínimo de protección social a nivel nacional como salvaguarda eficaz contra la pobreza y la desigualdad, conforme a las prioridades y circunstancias del país;

d) Deberían tratarse con urgencia las estrategias para empoderar a mujeres, jóvenes, pueblos indígenas, personas con discapacidad, personas de edad y otros grupos marginados, mediante, entre otras cosas, la inclusión de sus necesidades básicas y preocupaciones en la agenda general para el desarrollo, en concreto en los ámbitos del pleno empleo y el trabajo decente, la igualdad, la agricultura y el desarrollo de infraestructuras, y la inclusión financiera, incluido el acceso a los microcréditos;

e) Los gobiernos y sus asociados para el desarrollo deberían forjar asociaciones entre el sector público y el privado que ayuden a crear las condiciones necesarias para que las personas que viven en la pobreza tengan la oportunidad de utilizar y aplicar sus capacidades y talentos para salir de la pobreza, y a garantizar la existencia de un sector privado justo, inclusivo y socialmente responsable que promueva el trabajo decente para todos;

f) Las políticas y los sistemas educativos deberían ofrecer a todos, y en especial a los jóvenes, oportunidades adecuadas y prácticas de optar a una formación en el empleo y de obtener información sobre el mercado laboral y ayuda para encontrar un trabajo decente;

g) El acceso a la justicia y a los instrumentos jurídicos es esencial para reducir la pobreza y promover el empoderamiento. Los gobiernos deberían promover el empoderamiento jurídico de los pobres, velando por los derechos de propiedad que los favorezcan y por la protección laboral;

h) Deben crearse o adaptarse estrategias de empoderamiento fructíferas, incluidas las que se dirigen a diversos grupos sociales, en función del contexto nacional o local específico;

i) Deberían adoptarse medidas adecuadas para ampliar los derechos básicos y elaborar marcos normativos eficaces para el empoderamiento por medio de intervenciones y programas que promuevan un crecimiento inclusivo y participativo.