



Consejo Económico y Social

Distr. general
17 de diciembre de 2008
Español
Original: inglés

Comisión de Desarrollo Social

47° período de sesiones

4 a 13 de febrero de 2009

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: promoción de la 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.

* E/CN.5/2009/1.



Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	3
II. La importancia de la integración social para el desarrollo social	4
A. Integración social y conceptos conexos	4
B. Perspectivas regionales.....	6
C. Tendencias sociales, económicas y políticas e integración social.....	11
III. La importancia de la integración social para la erradicación de la pobreza, el pleno empleo y el trabajo decente para todos	14
A. La pobreza como forma de exclusión	14
B. Empleo y trabajo decente.....	15
IV. Estrategias existentes para promover la integración social	16
A. Justicia social, igualdad, prácticas no discriminatorias y educación multicultural	17
B. Mandatos de grupos específicos	17
C. Participación en la adopción de decisiones.....	19
D. Políticas redistributivas, en particular la protección social.....	20
V. Conclusiones y recomendaciones.....	21
A. Conclusiones.....	21
B. Recomendaciones	22

I. Introducción

1. En la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague del 6 al 12 de marzo de 1995, el objetivo del desarrollo social en general y de la integración social en particular se definió como la creación de “una sociedad para todos”. La integración social es el proceso de consolidación de los valores, relaciones e instituciones esenciales para crear una “sociedad para todos” equitativa y dinámica, en la que todas las personas, independientemente de su raza, sexo, idioma o religión puedan ejercer plenamente sus derechos y responsabilidades en pie de igualdad con las demás, así como contribuir a la sociedad.

2. El objetivo mismo de la integración social es incorporar a todos los grupos sociales y personas a las estructuras políticas, sociales, culturales y económicas de una sociedad dada, de modo que puedan participar en el proceso de adopción de decisiones y mejorar su acceso a las oportunidades. El proceso de integración social requiere la creación de un consenso basado en la solidaridad en virtud del cual la exclusión se disminuya al mínimo y la sociedad en su conjunto ayude a las personas que viven en situación de mayor desventaja.

3. Desde la celebración de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, las iniciativas internacionales encaminadas a promover la integración social se han centrado sobre todo en atender las necesidades especiales de ciertos grupos sociales. Como resultado de ello, se han aprobado varios mandatos e instrumentos nuevos, como el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento¹, el Programa de Acción Mundial para los Jóvenes hasta el año 2000 y años subsiguientes², la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad³ y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas⁴. Si bien es esencial prestar atención a las necesidades especiales de ciertos grupos sociales para promover su inclusión en la sociedad en general, ello no basta para cumplir el amplio paradigma de integración social ratificado en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. En el plano nacional, se ha procurado de diversas maneras definir los factores de riesgo de la exclusión social, y muchos gobiernos han adoptado políticas destinadas a combatir la exclusión y orientadas a menudo a los grupos o personas más marginados.

4. En la fase de la globalización que se vive actualmente, los mercados de trabajo han ido mostrando cada vez mayores niveles de inseguridad económica y de casi todas las formas de desigualdad, muchas de las cuales tienen consecuencias negativas directas para la cohesión social. A largo plazo, el desempleo generalizado, el subempleo o la pobreza generan exclusión social. Además, diversos cambios sociodemográficos, como la rápida urbanización, el envejecimiento de la población, una mayor migración y la desintegración de las estructuras familiares tradicionales plantean obstáculos concretos a la inclusión social. Por consiguiente, urge adoptar medidas eficaces de integración social y de inclusión social para afrontar una gran variedad de riesgos, factores de vulnerabilidad y exclusiones.

¹ *Informe de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, Madrid, 8 a 12 de abril de 2002* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.02.IV.4), cap. I, resolución 1, anexo II.

² Véase la resolución 50/81 de la Asamblea General.

³ Resolución 61/106 de la Asamblea General, anexo I.

⁴ Resolución 61/295 de la Asamblea General, anexo.

II. La importancia de la integración social para el desarrollo social

A. Integración social y conceptos conexos

5. Conforme a la definición adoptada en la Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social y el Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social⁵, la *integración social* es tanto un objetivo como un proceso dinámico y basado en principios que las sociedades emprenden para impulsar el desarrollo social. Su finalidad es lograr que las sociedades sean estables, seguras y justas, que se respeten en ellas todos los derechos humanos y todas las personas gocen de las mismas oportunidades, sin olvidar a los grupos y personas vulnerables. Se entiende también por “integración social” la capacidad de las personas de vivir juntas respetando plenamente la dignidad de cada una de ellas, el bien común, el pluralismo y la diversidad, la no violencia y la solidaridad, así como la capacidad de participar en la vida social, cultural, económica y política.

6. Cuando no se atiende a la cuestión de la integración social, aumentan las posibilidades de que se generen actos de violencia, conflictos y abusos, además de perpetuarse la desigualdad y la exclusión. A las personas les resulta más difícil alcanzar su pleno potencial y contribuir de forma dinámica a la sociedad en que viven.

7. El concepto de *inclusión social*, que con frecuencia se equipara al de integración social, se está empleando cada vez más tanto en el debate intergubernamental como en la formulación de políticas. En algunos ámbitos se considera que el concepto de inclusión transmite mejor los objetivos de justicia social e igualdad, especialmente cuando se quiere lograr “una sociedad para todos”. La inclusión social se ve a menudo como una medida que adoptan los gobiernos para crear sociedades más integradas. El grado de inclusión social depende asimismo del grado de apoyo prestado por la población local, la sociedad civil y las familias, así como de su participación en la vida de una sociedad en tanto que ciudadanos con derechos, pero también responsabilidades.

8. Cada vez se reconoce más que la inclusión económica es un factor determinante para lograr una inclusión generalizada. Si bien la inclusión económica depende del crecimiento económico, por lo general se entiende por ella la igualdad de oportunidades en el empleo y en materia de capacitación. El elemento básico de la inclusión socioeconómica consiste en tener un nivel mínimo de calidad de vida, que comprenda el acceso a la atención sanitaria, la educación y la vivienda.

9. La expresión *exclusión social* suele utilizarse para indicar la falta de inclusión social, si bien ambas nociones no son exactamente contrarias. Se puede excluir a las personas de algunos aspectos de la sociedad, pero incluirlas en otros. Ciertos grupos sociales pueden lograr una cohesión interna en una sociedad fragmentada en su conjunto.

10. La exclusión tiene dimensiones económicas, sociales y culturales. Los aspectos económicos de la exclusión abarcan desde el mercado de trabajo al acceso a los bienes. Los aspectos sociales y culturales se refieren a la exclusión del acceso

⁵ Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague, 6 a 12 de marzo de 1995 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.96.IV.8), cap. I, resolución 1, anexos I y II.

a los servicios sociales, los medios de comunicación, el apoyo de la comunidad o la familia o la protección del Estado. Esta exclusión económica, social y cultural lleva a una exclusión política, es decir, a que las personas no puedan ejercer sus derechos como ciudadanos, entre ellos la posibilidad de tomar decisiones.

11. La exclusión social puede vincularse a la existencia de discriminación, resultar de un fracaso del mercado, o ambas cosas. Puede también originarse en singulares relaciones de poder o de explotación, y con frecuencia obedece a modelos desiguales de desarrollo entre las zonas rurales y las urbanas y a una distribución poco equitativa de bienes, entre ellos el capital humano.

12. La exclusión social guarda estrecha relación con la noción de vulnerabilidad, que surge de la existencia de relaciones desiguales, más que de problemas económicos o ambientales ocasionales. Los grupos y personas socialmente excluidos se vuelven vulnerables no sólo por no tener los debidos bienes que los sustenten en momentos de crisis, sino que también sufren discriminación y suelen verse atrapados en redes injustas, mayormente no estructuradas, basadas en relaciones patrón-cliente que son discriminatorias y abusivas y que perpetúan su vulnerabilidad.

13. En distintos países hay distintos grupos que son excluidos. En algunos, las personas desempleadas son quizás las más vulnerables. En otros, las minorías étnicas, religiosas y culturales son las que padecen mayor riesgo de exclusión. En muchos países, los migrantes afrontan desventajas particulares. Es importante discernir las distintas causas de exclusión que sufren diferentes grupos y personas en un contexto nacional concreto y comprender los procesos que llevan a la exclusión.

14. La finalidad última de la integración social y las políticas destinadas a reducir la exclusión y promover la inclusión es lograr *cohesión social*. La cohesión social refleja la capacidad de una sociedad de asegurar el bienestar de todos sus miembros disminuyendo al mínimo las desigualdades y evitando la polarización y los conflictos. En una sociedad con cohesión social, sus integrantes comparten valores que contribuyen a reducir las desigualdades por lo que respecta a la riqueza, los ingresos y las relaciones humanas, y los vínculos sociales son sólidos.

15. Las sociedades que están integradas desde el punto de vista social generan relaciones de pertenencia; en las sociedades con cohesión social existe también un consenso sobre cómo crear un pacto social en el que se reconozcan derechos y responsabilidades para todos los ciudadanos. Así pues, la cohesión social puede entenderse como la disposición de las personas a cooperar y trabajar juntas en todos los niveles de la sociedad con el fin de lograr objetivos colectivos.

16. La integración social, en tanto que proceso encaminado a crear “una sociedad para todos”, resulta deseable desde un punto de vista ético y práctico en vista de los elevados costos sociales, políticos y económicos que generan la desigualdad y la exclusión. La exclusión social está relacionada con unos índices de pobreza elevados, un menor crecimiento, y una mayor incidencia de delitos, trastornos sociales y amenazas a la seguridad pública.

17. Desde un punto de vista ético, la exclusión y la indigencia se oponen a los valores básicos de dignidad humana y derechos humanos. La exclusión social genera desigualdades entre las personas, y profundiza tales desigualdades, además de comprometer la justicia social. Desde el punto de vista político, las desigualdades y la exclusión socavan la democracia y atentan contra la paz y la

estabilidad, además de poder conducir a situaciones de violencia, disturbios civiles y conflictos abiertos.

18. Desde el punto de vista económico, las desigualdades sociales impiden a ciertos sectores de la sociedad contribuir al crecimiento por medio del consumo, el ahorro y la inversión, lo cual menoscaba el crecimiento económico general. Las desigualdades derivadas de la condición social, el nivel de ingresos, la ubicación geográfica, el género, la edad, el origen étnico o la condición de inmigrante reducen la movilidad social. Una movilidad social limitada profundiza las divisiones en la sociedad y puede causar fragmentación y obstaculizar el crecimiento y la reducción de la pobreza. Restringe las perspectivas de las personas que viven en situación de pobreza de aumentar su productividad y sus ingresos, lo que les permitiría salir de la pobreza.

19. La discriminación por motivos de género es una de las formas más generalizadas y difundidas de desigualdad institucionalizada. Las cuestiones de género afectan a todas las demás categorías sociales y determinan la identidad y las desigualdades entre hombres y mujeres en todas las sociedades. Dado que la discriminación por motivos de género dificulta en gran medida la integración social, la igualdad entre los géneros debe ser considerada un elemento fundamental de toda medida tendente a lograr tal integración.

20. Además de ayudar a todos los grupos y personas a incorporarse a la sociedad en general, la integración social exige la transformación de las normas y principios sociales que sustentan las relaciones desiguales. No obstante, debemos tener presente que no todas las sociedades aspiran a lograr la inclusión. Una sociedad determinada puede tener ciertos sistemas defectuosos, y la inclusión en tales sistemas quizás no genere una integración social sino que perpetúe las relaciones de poder desiguales existentes. Por encima de todo, es esencial que no haya formas de integración forzada, que pueda ser resistida e incluso considerada una violación de los derechos humanos.

21. En este contexto cabe destacar que pueden existir grupos, como los pueblos indígenas o los grupos religiosos, que no quieren ser “integrados” a una sociedad dada por cuanto ello podría hacerlos perder su identidad. Sin embargo, en general estos grupos aceptan las políticas de inclusión social centradas en el logro de una mayor igualdad, y pueden desear ser parte de una sociedad inclusiva siempre que se los consulte en el proceso. En el caso de estos grupos a veces se prefiere hablar de “inclusión social”.

B. Perspectivas regionales

África

22. En el contexto africano, la exclusión social suele ser considerada un resultado directo de la pobreza, que impide la participación de las personas en las esferas económica, social y política. Aparte de la pobreza generalizada, otras causas fundamentales de la exclusión son la desigualdad de ingresos; las disparidades entre el desarrollo rural y el urbano; la distribución no equitativa de bienes tales como la tierra; la discriminación por motivos de género, la raza, la discapacidad y el origen

étnico; el acceso desigual a los servicios sociales; la falta de estrategias de protección social; las deficiencias del mercado y el incumplimiento de derechos⁶.

23. Los conflictos y la inestabilidad son otra importante causa de exclusión social en África —especialmente para quienes se ven afectados directamente por ellos, como los desplazados internos y los refugiados—, junto con la prevalencia del VIH/SIDA: el 68% de la población afectada por el VIH/SIDA vive en el África subsahariana⁷. Los violentos conflictos y la pandemia de VIH/SIDA han sido responsables del surgimiento de algunos de los grupos más vulnerables de África, a saber, los huérfanos y los niños infectados, así como las mujeres mayores al cuidado de estos niños. Los huérfanos tienen muchas menos probabilidades de matricularse en la escuela, factor que, a la larga, les hará sufrir mayores riesgos de padecer exclusión social en la vida adulta.

24. En 2007 había cerca de 12,7 millones de desplazados internos en África, casi la mitad de las personas desplazadas por la fuerza en todo el mundo. Ese año se sumaron otros 1,6 millones de desplazados internos debido al brote de nuevos conflictos o la continuación de conflictos en curso y a la violencia generalizada en 13 países⁸.

25. Para afrontar los preocupantes efectos de la exclusión social, los ministros de los países miembros de la Unión Africana encargados del desarrollo social aprobaron la “posición común africana en materia de integración social” en la clausura de la reunión celebrada en Windhoek en octubre de 2008. En ese documento se señala la marginación y exclusión que experimentan las mujeres, los niños, las personas discapacitadas, las personas que viven con el VIH/SIDA, las personas de edad, los refugiados, los desplazados internos, los trabajadores migratorios y sus familias, así como otros grupos. Lo que es aún más importante, se alienta a los Estados miembros de la Unión Africana a promover y acelerar un programa de desarrollo social sostenible para el continente, centrado en los derechos humanos y las personas y sustentado por un programa de inclusión social que coloque al empleo en el centro del desarrollo y haga hincapié en hacer llegar la formación profesional y una protección social global a todos los miembros de la sociedad.

Asia y el Pacífico

26. Las tendencias más importantes que inciden en la inclusión social en la región de Asia y el Pacífico son el incremento de la desigualdad, la migración laboral y el envejecimiento de la población. En el Estudio Económico y Social de Asia y el Pacífico, 2008⁹ se señala el aumento de las desigualdades en la región de Asia y el Pacífico debido a la falta de atención prestada a la agricultura, y se destaca que tales

⁶ Informe de la reunión del Grupo especial de expertos sobre la formulación de metas e indicadores adicionales relativos a la inclusión social, la igualdad entre los géneros y la promoción de la salud a fin de fortalecer el proceso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en África, Addis Abeba, 7 a 9 de mayo de 2008 (documento ECA/ACGS/MDGs-PAM/EGM/RP/2008/2 de la Comisión Económica para África) y documento de antecedentes.

⁷ ONUSIDA, “Situación de la epidemia de SIDA” (Ginebra, diciembre de 2007).

⁸ Centro de Vigilancia de los Desplazados Internos, “Internal Displacement. Global Overview of Trends and Development in 2007” (Ginebra, 2008).

⁹ Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.08.II.F.7.

desigualdades pueden impedir el crecimiento y atentar contra la cohesión social al dejar ociosas las capacidades de las personas.

27. En 2005 había 58 millones de migrantes internacionales en la región, lo cual indica el aumento de la movilidad de las personas en búsqueda de empleo temporal. Si bien la migración internacional ha aumentado, la protección de los derechos de los trabajadores migratorios no ha recibido la atención necesaria. Existen acuerdos bilaterales que regulan el movimiento transfronterizo de los trabajadores, pero esos acuerdos no tienen gran repercusión en el tratamiento que reciben los trabajadores migratorios, que siguen siendo objeto de discriminación, explotación y abuso. Además, cada vez preocupa más el hecho de que, aunque la migración puede beneficiar a las familias, la prolongada ausencia de un miembro de la familia por ir a buscar empleo causa con frecuencia inestabilidad en el matrimonio, lleva a la ruptura de familias y acarrea costos sociales para los hijos que quedan en el país, entre ellos, un mal rendimiento escolar, comportamientos violentos y delincuencia¹⁰.

28. En la región de Asia y el Pacífico se concentra el mayor número de personas de edad del mundo, que en la actualidad asciende a 400 millones, población que aumenta a un ritmo dos veces mayor que el de la población general. La Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP), consciente de los retos cada vez mayores que plantea el envejecimiento de la población, ha encabezado el examen de los progresos registrados en la región a fin de alcanzar el objetivo de crear una “sociedad para todas las edades”. En este contexto, la CESPAP contribuyó a promover el Plan de Acción de Macao sobre el envejecimiento para Asia y el Pacífico, ratificado por los países de la región en 1999. El plan, que sirve como plataforma regional para atender las dificultades que plantea el envejecimiento de la población, se centra en esferas concretas de interés, como la seguridad de los ingresos, el empleo, la salud, la nutrición y los servicios sociales y la comunidad. Para ayudar a los Estados miembros a aplicar el plan, la CESPAP publicó una serie de directrices en las que se preveían los objetivos y las metas con plazos concretos, que debían fijarse en los planos nacional y regional. Además, se encargó de realizar el primer examen regional de la aplicación del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento.

Asia occidental

29. La Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESPAO), habida cuenta de las preocupaciones reinantes en la región, centra su labor en los factores determinantes de la exclusión, como el analfabetismo, el desempleo y la desigualdad económica, la discriminación por motivos de género, la condición de migrante, la ubicación geográfica, las normas culturales y las violaciones a los derechos.

30. En lo que respecta a los refugiados, la región se enfrenta a problemas de corto y largo plazo, y en ella se concentra un volumen importante de mano de obra migratoria. Se estima que muchas personas no podrán beneficiarse de las ventajas del desarrollo derivadas de los programas de erradicación de la pobreza por no contar con la ciudadanía.

31. En Asia occidental, la pobreza no siempre es la principal causa de la exclusión de las personas de los ámbitos de participación, oportunidades y acceso a servicios.

¹⁰ *Ibíd.*

La exclusión, en tanto que concepto y experiencia, entraña privaciones, discriminación y falta de empoderamiento. Así pues, no se cree que mediante la erradicación de la pobreza puedan atacarse las causas básicas de la exclusión social, ni los prejuicios de la sociedad ni los procesos institucionales que provocan tal exclusión. Lo que se considera útil es realizar un análisis de la exclusión social que permita centrarse en la discriminación y su relación con la desigualdad¹¹.

32. La exclusión social en la región se ve exacerbada por los conflictos y los desplazamientos. En 2007 a raíz de la intensificación de los conflictos reinantes había casi 900.000 nuevos desplazados internos en el Oriente Medio, lo cual elevó el número total de desplazados internos a 3,5 millones de personas, en tanto que el número de refugiados era prácticamente el doble. En toda la región, según datos reunidos por el Centro de Vigilancia de los Desplazados Internos, las minorías estaban sufriendo un mayor riesgo de desplazamiento.

América Latina y el Caribe

33. En América Latina y el Caribe, la idea de la cohesión social ha surgido en respuesta a los elevados índices de pobreza (especialmente entre los indígenas y los afrodescendientes), las enormes desigualdades y las distintas formas de discriminación. La región registra los niveles más elevados de desigualdad de ingresos del mundo y, en ella, la desigualdad por motivos de discriminación sigue siendo uno de los problemas más importantes que obstaculizan la cohesión social. Las causas de la discriminación en América Latina se refieren a “ser pobre” (36%), “ser viejo” (16%), no tener suficiente educación (12%), no tener contactos (7%) o a motivos de raza (6%)¹². Las desigualdades en materia de educación, a su vez, se atribuyen con frecuencia al origen étnico: entre los niños indígenas, sólo un 34% asisten a la escuela secundaria frente a un porcentaje del 48% en la población en general. La tasa global de abandono escolar entre los alumnos indígenas casi triplica la de los alumnos no indígenas¹³.

34. La cohesión social, que se basa en un sentimiento de pertenencia, está determinada por la disposición de los ciudadanos a apoyar la democracia, participar en asuntos públicos y espacios de deliberación, y confiar en las instituciones sociales. La solidaridad con los grupos que sufren discriminación y exclusión se considera necesaria para que se apliquen con éxito políticas inclusivas desde el punto de vista social en tanto que la pertenencia se forja a partir de una mayor equidad y mayor aceptación de la diversidad¹⁴.

35. Dado que las grandes desigualdades y la importante exclusión social existentes en la región se consideran un obstáculo de peso para el funcionamiento fluido de la democracia, se entiende que la cohesión social es un medio eficaz para lograr el pleno ejercicio de la ciudadanía, consolidar la democracia y alcanzar un bienestar generalizado en toda sociedad. Las mayores oportunidades económicas, el respaldo

¹¹ CESPAO, *Social Exclusion in the ESCWA Region* (Beirut, 2008).

¹² Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Panorama social de América Latina 2007” (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.07.II.G.124).

¹³ *Ibíd.*

¹⁴ Comisión de las Comunidades Europeas, “Modernizar la protección social en aras de una mayor justicia social y una cohesión económica reforzada: promover la inclusión activa de las personas más alejadas del mercado laboral”, Bruselas, 17 de octubre de 2007 (documento COM (2007) 620 final).

del desarrollo de las capacidades personales, la promoción de sistemas de protección social inclusivos basados en la solidaridad para luchar contra la vulnerabilidad y los riesgos sociales, la gestión eficaz de las finanzas públicas y el reconocimiento de la naturaleza pluricultural de las sociedades se consideran formas efectivas de promover la cohesión social.

Países desarrollados

36. La exclusión social se ha generalizado tanto en las regiones en desarrollo como en las desarrolladas. La promoción de la inclusión social con el fin de evitar y erradicar la pobreza y la exclusión y apoyar la integración y participación de todos en la vida económica y social es un aspecto prominente de la Agenda Social de la Unión Europea. La tarea de forjar la inclusión social en la Unión Europea se centra principalmente en políticas de erradicación de la pobreza y de lucha contra el desempleo, puesto que se considera que la pobreza y el desempleo son los dos factores más importantes que causan exclusión.

37. En 2007, el 16% de la población europea vivía en riesgo de pobreza financiera, el 20% no contaba con una vivienda adecuada, el 10% residía en hogares en los que ninguno de sus miembros trabajaba, y el desempleo de larga duración rondaba el 4%¹⁴.

38. Desde que, en su reunión celebrada en Niza (Francia) en el año 2000, el Consejo Europeo aprobó objetivos comunes para luchar contra la pobreza y la exclusión social, los Estados miembros han elaborado planes de acción nacionales para combatir dichos problemas. Si se analizan esos planes de acción se confirma que el desempleo de larga duración, los bajos ingresos, las escasas calificaciones profesionales, el bajo nivel educativo y la mala salud son factores de riesgo importantes que causan exclusión social en los países europeos.

39. La Unión Europea también ha definido varios grupos que se enfrentan a un mayor riesgo de exclusión social, como las personas de edad, las personas con discapacidad, las familias monoparentales, los migrantes y las minorías étnicas (entre ellos, los romaníes), las personas sin hogar, los ex reclusos, las personas con problemas de uso indebido de drogas y otras sustancias nocivas, y quienes viven en una situación de múltiples desventajas.

40. En 2006, más de 2,5 millones de trabajadores migratorios temporales se trasladaron a países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), en tanto que la migración permanente aumentó aproximadamente un 5%. Para muchos países desarrollados, entre ellos los Estados Unidos de América, el Canadá, Australia y Nueva Zelanda, las cuestiones relacionadas con la integración social más problemáticas se refieren a la integración social, económica y cultural de los inmigrantes.

41. Los pueblos indígenas de los países antes mencionados presentan sistemáticamente indicadores de bienestar más bajos, en su mayor parte, que los grupos no indígenas. Su expectativa de vida es menor, tienen peor salud y nivel educativo, sufren mayor desempleo y ganan menos que la población general. En todos esos países, las tasas de pobreza, de uso indebido de sustancias tóxicas, de suicidios y de encarcelamientos que registran los pueblos indígenas son muy superiores a las de la población general.

42. En varios países desarrollados, la integración como forma de política social ha planteado cuestionamientos en relación con la disminución de la diversidad cultural. En algunos países, la responsabilidad de la participación en la sociedad y la vida colectiva se está trasladando del individuo al Gobierno, lo cual trae aparejado un menor compromiso cívico. Este fenómeno puede ilustrarse por varios indicadores de cohesión social, como la menor respuesta a la convocatoria para ir a votar en la mayoría de los países de la OCDE en el último decenio, y el hecho de que menos de la mitad de los ciudadanos de la OCDE declaren tener un alto grado de confianza en distintas instituciones públicas. Otra tendencia negativa es el continuo aumento de la población en las prisiones de países de la OCDE en los últimos 15 años, en tanto que como aspecto positivo cabe mencionar la disminución de las tasas de accidentes laborales, huelgas y suicidios¹⁵.

Cooperación interregional

43. Tanto los Gobiernos de la Unión Europea como los de América Latina dan un lugar prioritario a la promoción de la cohesión social en sus políticas. En el Foro sobre Cohesión Social celebrado en Santiago de Chile del 23 al 25 de septiembre de 2007, los dos grupos de países intercambiaron experiencias en cuanto a la formulación y aplicación de políticas de cohesión social que abarcaban el alivio de la pobreza, las medidas de lucha contra la discriminación y la exclusión y el reconocimiento de los derechos sociales fundamentales.

44. Actualmente se está ejecutando un proyecto en el marco de la Cuenta para el Desarrollo, “Cooperación interregional para fortalecer la inclusión social, la igualdad de los géneros y la promoción de la salud en el proceso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio”, en el que participan todas las comisiones regionales. Dicho proyecto tiene por finalidad formular metas e indicadores adicionales dentro del actual proceso a fin de medir los progresos en el logro de los Objetivos teniendo en cuenta la inclusión de los grupos vulnerables, el empoderamiento de las mujeres y la promoción de la salud. Las comisiones regionales comparten el punto de vista de que, para cumplir los Objetivos, es necesario hacer frente al problema de la exclusión social. La promoción de la inclusión social de las mujeres y la igualdad entre los géneros reviste particular importancia en los Objetivos¹⁶.

C. Tendencias sociales, económicas y políticas e integración social

45. En muchas regiones y países el aumento de la democracia participativa está generando una mayor concienciación de la trascendencia de la justicia social, la igualdad y la universalidad de los derechos humanos. Las iniciativas de descentralización de la administración y la devolución del poder político han dado lugar, en general, a procesos de política más inclusivos y participativos.

46. Asimismo, cada vez se reconoce más la importancia de la diversidad y el multiculturalismo y el valor y la contribución de las diferencias étnicas y culturales en la construcción de la sociedad.

¹⁵ OCDE, *Society at a glance: OECD social indicators* (París, 2006).

¹⁶ Reuniones del Grupo de expertos sobre la formulación de metas e indicadores adicionales relativos a la inclusión social, la población, el género, la igualdad y la promoción de la salud a fin de fortalecer el proceso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

47. Por lo que respecta al empleo, el concepto de trabajo decente, con sus principios fundamentales de derecho a trabajar, protección social y diálogo social, va adquiriendo importancia y puede también conducir a la integración social.

48. No obstante, si bien se admite que las únicas sociedades que están en condiciones de responder a los cambios sociales y económicos son las que muestran cohesión, muy poco se está haciendo para promover la cohesión social, y muchas formas de exclusión social están aumentando. Como se observó al realizar el examen de 2005 de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, la globalización no sólo ha intensificado la exclusión sino que, en su mayor parte, las estrategias de desarrollo han ignorado el componente de integración social. No se ha avanzado lo suficiente en materia de políticas sociales en general ni en el análisis de las repercusiones sociales y la formulación de políticas que promuevan la integración social en particular. Pese a los firmes compromisos proclamados respecto de objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, la promesa de actuar para lograr una integración social no se ha cumplido mayormente.

49. La tendencia que se está viendo desde el decenio de 1980 de depender de los mecanismos del mercado para lograr los objetivos sociales y económicos no ha ayudado a promover la integración social. Este cambio que se produjo en la manera de abordar el desarrollo redujo de manera significativa la capacidad del Estado de promover objetivos deseables desde el punto de vista social, tales como la integración social, en tanto que en los países se intensificaban las desigualdades como consecuencia de la introducción de reformas de mercado. Quizás la actual crisis financiera invierta por fin esta situación.

50. Las recientes tendencias económicas asociadas con la globalización han sido contrarias a la integración social en muchas partes del mundo. Las personas pobres y marginadas se han visto en gran medida excluidas de los beneficios de la globalización, dado que las actuales tendencias en materia de empleo producen cada vez una mayor segmentación del mercado de trabajo. Si bien el crecimiento económico y la globalización de la producción y los mercados han hecho aumentar la participación de la mano de obra, muchos de los nuevos trabajos se enmarcan en el sector no estructurado, no son estables, reciben una mala remuneración y no ofrecen protección social alguna, en tanto que algunos de los empleos existentes se vuelven obsoletos y prescindibles desde el punto de vista económico. La percepción que resulta de ello, a saber, que la globalización favorece a algunos en detrimento de otros, pone otro escollo más al logro de la integración social.

51. Entre otras tendencias que afectan a la integración social, cabe destacar las desigualdades cada vez mayores y el aumento de la movilidad dentro de los países y entre ellos, el rápido ritmo de urbanización y el envejecimiento de la población. En la mayoría de los países en desarrollo, el poco interés demostrado por la agricultura y la falta de inversiones en ella han provocado el empobrecimiento y la marginación de la población rural y han forzado a muchas personas a trasladarse a zonas urbanas donde no tienen posibilidades económicas. Surgieron nuevos modelos de subyugación en virtud de los cuales quienes pasan a engrosar las filas de la población urbana pobre quedan separados de sus comunidades tradicionales y se esfuerzan por acceder a servicios básicos, como vivienda, agua y electricidad. Entre los signos más visibles de la exclusión social en las zonas urbanas se cuentan las deficiencias en materia habitacional, la falta de vivienda, y la extensión de las zonas de tugurios sin cobertura de servicios básicos. Según estimaciones del Programa de

las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, el 36,5% de la población urbana del mundo en desarrollo vive en tugurios, porcentaje que alcanza la astronómica cifra del 62% en el África subsahariana¹⁷.

52. La discriminación, la estigmatización, el racismo, la xenofobia y la violencia por motivos de género siguen siendo algunas de las mayores barreras que se interponen a la integración social. El abuso dentro de la familia, a menudo debido a relaciones patriarcales, continúa siendo una realidad de todos los días para innumerables mujeres y niños. Al mismo tiempo, en muchas sociedades se generalizan formas más recientes de estigmatización y discriminación, como las vinculadas al VIH/SIDA.

53. El ritmo de la migración de la mano de obra se ha acelerado debido a la mayor liberalización del comercio y de la interacción económica entre los países. Los trabajadores migratorios y sus familias, con frecuencia explotados y empleados principalmente para realizar tareas mal remuneradas, sin derechos laborales ni ninguna forma de protección social, siguen teniendo enormes dificultades para integrarse a los países que los acogen. Además, la integración de los migrantes en las sociedades de dichos países no debe provocar la pérdida de los lazos sociales y culturales con los países de origen. Por el contrario, para una integración satisfactoria es necesario mantener los lazos con el país de origen al tiempo que se muestra apertura hacia el nuevo país, su cultura y sus habitantes. De hecho, el proceso de integración social depende del grado de adaptación cultural, a saber, de la disposición y capacidad de crear vínculos estrechos con el país de acogida sin perder los vínculos con el país de origen, esto es, crear una “doble identidad”.

54. Aunque a menudo se reconoce que a los países les resulta ventajoso tener estructuras homogéneas en sus sociedades, hay muchos ejemplos de países en donde viven comunidades étnicas diversas y dinámicas que han creado una economía pujante en donde se ofrece a los migrantes la posibilidad de triunfar. Los aspectos concretos que permiten a los migrantes una integración satisfactoria son los siguientes: el acceso equitativo a las instituciones públicas; el respeto por la cultura y la religión; el conocimiento del idioma, la cultura y las instituciones del país de acogida, y la posibilidad de tener voz en el proceso democrático.

55. Algunos países viven una rápida expansión de la población de jóvenes en tanto que, en otros, la población está envejeciendo rápidamente. Si bien los antecedentes socioeconómicos, el género, la condición de migrante o las creencias religiosas pueden conducir a la exclusión de todos los grupos de edades, los jóvenes y las personas de edad se enfrentan a una doble discriminación debido a su edad.

56. La falta de educación y de posibilidades de empleo decente son factores clave que limitan la integración social de los jóvenes. De los 130 millones de personas analfabetas que existen en el mundo, casi el 60% son mujeres jóvenes¹⁸. Los jóvenes representan asimismo el 44% del número total de desempleados, si bien sólo constituyen el 25% de la población en edad de trabajar. La desventaja relativa de los jóvenes en el mercado de trabajo es más pronunciada en las economías en desarrollo que en las desarrolladas¹⁹. Lo que hace tal desventaja aún más

¹⁷ ONU-Hábitat, *State of the World's Cities 2008/2009* (Nairobi, 2008).

¹⁸ Instituto de Estadística de la UNESCO (www.uis.unesco.org).

¹⁹ Organización Internacional del Trabajo, *Indicadores Clave del Mercado de Trabajo* (Ginebra, 2006).

significativa es que los jóvenes de esos países representan más del 85% de la población joven mundial.

57. En las esferas de la educación y el empleo, las niñas y las mujeres jóvenes suelen correr más riesgos de exclusión social debido a su edad y su sexo. Las madres jóvenes están particularmente expuestas a la exclusión puesto que los embarazos tempranos a menudo llevan consigo un estigma y las fuerzan a abandonar la escuela o dejar de trabajar si no consiguen quien cuide al niño debidamente y a precios que puedan pagar.

58. En algunos países, el envejecimiento de la población ya está causando una reducción de la fuerza de trabajo. En los casos en que los gobiernos avanzan con dificultad en el establecimiento de disposiciones adecuadas para una población que envejece, por lo que respecta a brindar apoyo económico y atención a largo plazo, son las familias las que deben afrontar la carga de ocuparse de las personas de edad. Es posible que tales cambios incidan negativamente en la solidaridad intergeneracional y tengan repercusiones adversas para la inclusión.

59. Los conflictos armados, la violencia, los disturbios civiles y las nuevas formas de violencia, como el terrorismo, están en aumento y muy presentes en el programa internacional. La integración social se ha visto dificultada por conflictos en torno a asuntos de autonomía local, identidad étnica y competencia por los recursos. El aumento de la delincuencia y la trata de mujeres, niños y migrantes plantean también cada vez más retos a la integración social.

III. La importancia de la integración social para la erradicación de la pobreza, el pleno empleo y el trabajo decente para todos

A. La pobreza como forma de exclusión

60. En tanto la pobreza suele vincularse a la falta de integración social, la reducción de la pobreza y el empleo decente suelen verse como vías para lograr la integración social y una mayor inclusión. La pobreza puede ser tanto la causa como la consecuencia de la exclusión social, y el mismo concepto de exclusión social nos ayuda a entender la naturaleza de la pobreza, definir sus causas y promover políticas sociales encaminadas a reducirla.

61. Cada vez se reconoce más que la pobreza puede considerarse una forma particular de exclusión social o bien una acumulación de distintas formas de exclusión. La pobreza se manifiesta por una participación limitada en todas las formas de adopción de decisiones y por un acceso insuficiente a ingresos, empleo productivo, educación, servicios sanitarios, vivienda, servicios públicos, cultura y recurso a la justicia. A este respecto, revisten particular importancia, la exclusión y la desigualdad por motivos de género, a saber, que las mujeres se vean excluidas de la enseñanza básica, la propiedad de la tierra, los mercados de créditos y el empleo.

62. Aparte de la falta de acceso a los recursos económicos, la pobreza y la exclusión derivan de una falta de derechos políticos y sociales que vuelven difícil o imposible la participación en la sociedad. Quienes padecen pobreza crónica se ven efectivamente excluidos de tener representación y voz en la esfera política. A

menudo quedan atrapados en relaciones de poder explotadoras que agudizan la exclusión.

63. Un primer paso hacia la integración social de las personas que viven en la pobreza consiste en satisfacer sus necesidades humanas básicas, como la nutrición, la salud, el abastecimiento de agua y saneamiento, la vivienda, y el acceso a la educación y el empleo. Mientras no se satisfagan las necesidades básicas, la integración social no puede avanzar. Paralelamente, es necesario empoderar a las personas que viven en la pobreza haciéndolas intervenir en la planificación, el diseño, la aplicación y el seguimiento de programas de erradicación de la pobreza. Tales programas deben respetar la dignidad y la cultura de las personas que padecen pobreza, hacer uso de sus capacidades, conocimientos y creatividad, y ayudarlas a que se organicen y eduquen con respecto a sus derechos.

64. Desde una perspectiva de integración social, la pobreza puede caracterizarse por la falta o la pérdida de nexos sociales y de relación con redes e instituciones sociales y económicas estructuradas. Así pues, una dimensión importante de las intervenciones encaminadas a reducir la pobreza es evitar el proceso de empobrecimiento que conduce a la exclusión social.

B. Empleo y trabajo decente

65. Como indica la experiencia regional, el mercado de trabajo es con frecuencia el nexo más débil entre las personas y los grupos excluidos y la sociedad en general. La precarización e informalización del empleo, que traen aparejadas una menor seguridad y estabilidad en la vida profesional y personal, aumentan la vulnerabilidad e intensifican la exclusión social. Los desempleados no sólo pierden sus ingresos y beneficios sociales sino que es posible que también vean trastocada su participación en la vida de la comunidad y en la vida familiar.

66. En muchos países persiste la exclusión del empleo debido a la discriminación racial. Las personas de grupos marginados tienen menos oportunidades de adquirir los conocimientos necesarios para acceder a trabajos bien remunerados. Además, los empleadores a menudo los discriminan por lo que respecta a la contratación y a la promoción. La discriminación en los términos de contratación hace que los miembros de grupos marginados queden aún más excluidos y tengan más dificultades para contribuir plenamente a la sociedad. Ello también tiene efectos negativos en la eficiencia, la productividad y el crecimiento.

67. Las tasas de desempleo de los jóvenes son entre dos y tres veces mayores que las de los adultos. Los jóvenes tienen más dificultades a la hora de conseguir empleo debido a los estereotipos sobre su idoneidad, sumados a la limitada experiencia de trabajo y la falta de conocimientos. Al verse excluidos y dejados de lado, los jóvenes pueden volcarse a actividades delictivas e ilegales y así separarse de la vida de la comunidad.

68. Sobran pruebas de que los altos índices de desempleo provocan tensiones étnicas y resentimiento contra los inmigrantes, además de profundizar las divisiones de género. Por consiguiente, es posible que el desempleo contribuya a la llamada “política de intolerancia y racismo”, lo que hará que los migrantes queden más excluidos y ahondará más las divisiones sociales.

69. Los migrantes suelen estar expuestos a la exclusión y la pobreza, especialmente cuando se los relega a trabajos poco cualificados y de escasa remuneración. Su integración en la sociedad está en relación con su capacidad de adquirir una posición, ocupar un lugar y tener derechos en el país de inmigración. Se relaciona también con el reconocimiento de las aptitudes y cualificaciones que poseen. Con demasiada frecuencia, las cualificaciones adquiridas en el país de origen no son reconocidas en el país de acogida y, por ello los trabajos que se ofrecen a los migrantes son de segunda categoría. El reconocimiento de las cualificaciones a través de las fronteras debe ser un factor prioritario en toda sociedad con inclusión social, ya que entraña la aplicación de las capacidades propias para contribuir plenamente a la sociedad.

70. La igualdad de oportunidades tiene especial pertinencia para el empleo y la integración social. Requiere el cumplimiento de normas laborales básicas y que no haya discriminación en el acceso al empleo, lo cual comprende la provisión de una vivienda de calidad razonable y el acceso garantizado a capacitación y al perfeccionamiento de los conocimientos.

71. La promoción del empleo es una estrategia de integración social en muchos países y regiones. Las políticas laborales que promueven la inclusión social se basan en prácticas no discriminatorias en el empleo, igualdad de tratamiento, provisión de educación y capacitación o readiestramiento, y la inclusión en los mercados de trabajo de grupos que puedan ser objeto de discriminación, como los jóvenes, las personas de edad, las mujeres, las personas con discapacidad, las minorías étnicas, los pueblos indígenas y los migrantes. Deberá centrarse particularmente la atención en los desempleados y los trabajadores desplazados que necesiten readiestramiento.

72. La falta de oportunidades de trabajo decente hace que sea difícil para las personas integrarse plenamente a la sociedad. Para contrarrestar las dificultades que se plantean a los trabajadores, entre ellas, las desventajosas condiciones de trabajo y la falta de derechos, representación y voz en el trabajo, así como la poca protección frente a la discapacidad, la vejez o la enfermedad, se considera que la creciente focalización en el trabajo decente —con sus principios de empleo, derechos en el trabajo, diálogo social y protección social— es una opción que ofrece mejores perspectivas para la integración social.

IV. Estrategias existentes para promover la integración social

73. Las personas pueden llegar a sentirse incluidas observando las normas de la sociedad en que viven, gracias a su propio empeño y con el apoyo de la familia, la comunidad local e instituciones estatales, privadas y de la sociedad civil. Sin embargo, ese apoyo suele ser insuficiente o inexistente, por lo que las personas y los grupos quedan excluidos. Por lo tanto, resulta esencial establecer qué asistencia hace falta tanto para la población en general como para grupos concretos vulnerables a la exclusión.

74. La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social brindó un marco para elaborar, configurar y aplicar políticas inclusivas desde el punto de vista social. Como resultado de la Cumbre, los gobiernos adoptaron muchas políticas y programas destinados a compensar las tendencias socioeconómicas que afectaban de manera

negativa a la integración social. La orientación de tales políticas y los enfoques adoptados giran en torno a varios aspectos, como la promoción de la justicia social y la igualdad, la no discriminación y la garantía de los derechos de las minorías, la diversidad cultural y la educación multicultural; la adopción de enfoques basados en los derechos o destinados a grupos particulares; las políticas redistributivas, y el desarrollo de la protección social. Sin embargo, la aplicación práctica de tales políticas ha sido lenta y lo que se prometía en ellas sigue sin cumplirse en el caso de innumerables personas excluidas y marginadas.

A. Justicia social, igualdad, prácticas no discriminatorias y educación multicultural

75. La justicia social se refiere a los principios, valores e instituciones que toda sociedad debe tener establecidos de modo que la totalidad de sus miembros cumplan las responsabilidades que les incumban en ella y compartan los beneficios que de ello se deriven. Para promover la equidad y la igualdad de oportunidades deben tomarse medidas de lucha contra la discriminación. Las medidas puramente legislativas no parecen ser suficientes en ese sentido ya que la creación de una sociedad inclusiva presupone el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.

76. Los principios económicos, sociales, políticos, civiles y culturales consagrados en los derechos humanos universales son una de las piedras angulares de las sociedades socialmente inclusivas, ya que éstos sientan las bases para la formulación de demandas y la movilización necesarias para la realización de los derechos humanos.

77. La creación de sociedades socialmente inclusivas también requiere potenciar activamente la tolerancia, el respeto mutuo y el valor de la diversidad por medio de los planes de estudio, incluso desde la enseñanza primaria. En varios países se ha promovido la educación multicultural para fomentar el respeto de las diferencias culturales y acabar con los prejuicios y los estereotipos raciales. Otra manera útil de abordar esta cuestión es la “democracia cultural”, que crea espacios —oportunidades e instituciones— para que las culturas marginadas aporten su propia contribución a la sociedad en su conjunto.

B. Mandatos de grupos específicos

78. Para lograr la inclusión es necesario reconocer con claridad los obstáculos con que se enfrentan distintos grupos de la sociedad, especialmente aquéllos que tienen una propensión a ser excluidos, como las personas de edad, los jóvenes y las personas con discapacidad.

79. Una sociedad para todos es una sociedad para todas las edades. Los mandatos para grupos concretos, como el Programa de Acción Mundial para los Jóvenes y el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, apuntan a la integración social de los jóvenes y las personas de edad, respectivamente, en la sociedad en general.

80. El Programa de Acción Mundial para los Jóvenes y varios marcos regionales, como la Carta Africana de los Jóvenes, el Pacto Europeo para la Juventud y la

Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, han contribuido decisivamente a orientar la formulación y aplicación de políticas nacionales en favor de los jóvenes. Sin embargo, en ellos no se dan orientaciones que permitan evaluar lo que se ha avanzado en el cumplimiento de los objetivos generales establecidos. Por lo tanto, se ha encomendado a la Secretaría la formulación de pautas definidas, en tanto que objetivos concretos y metas con plazos, con los que se espera contar con mejores medios para evaluar los progresos en el plano nacional.

81. En el Programa de Acción Mundial para los Jóvenes se definen varias esferas prioritarias y ámbitos de acción paralelos para tratar de resolver las preocupaciones más apremiantes que afectan a los jóvenes hoy en día. Entre las consideradas esenciales para fomentar la integración social de los jóvenes, cabe mencionar el logro de un mejor nivel de educación básica, formación profesional y alfabetización; creación de empleos, y la participación plena y efectiva de los jóvenes en la vida de la sociedad y el proceso de adopción de decisiones.

82. Es necesario actuar con urgencia para asegurar la integración y el empoderamiento constantes de las personas de edad en sociedades que envejecen rápidamente. Según los resultados del examen y la evaluación previstos en el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, realizados entre 2007 y 2008, una importante labor normativa de los Estados Miembros se centró en la provisión de pensiones; la ampliación de los beneficios de atención de la salud a las personas de edad; la adaptación de los mercados de trabajo y los sistemas de atención para que estuvieran en consonancia con el acelerado envejecimiento demográfico; la prevención de la discriminación contra las personas de edad y los malos tratos que éstas sufren, y el establecimiento de programas de solidaridad intergeneracional.

83. Es alentador el éxito obtenido con las medidas adoptadas para integrar mejor a las personas de edad en todos los aspectos de la vida de la sociedad. No obstante, persisten muchos obstáculos, como la participación insuficiente de estas personas en las esferas política, económica, social y cultural y las limitadas posibilidades que tienen de seguir educándose y capacitándose.

84. La inclusión social y la promoción de los derechos de las personas con discapacidad dependen de que se reconozca que estas personas no constituyen un grupo homogéneo y que es responsabilidad de la sociedad reducir las barreras ambientales y culturales que impiden su participación en todos los aspectos de la sociedad en pie de igualdad con las demás personas.

85. En la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad²⁰ se aclara y explica la manera en que todas las categorías de derechos se aplican a las personas con discapacidad, y se definen esferas que deben adaptarse para que estas personas puedan ejercer efectivamente sus derechos, así como esferas en las que debe reforzarse la protección de los derechos.

86. Si bien los pueblos indígenas tienen distintos antecedentes geográficos y culturales, comparten una vida de marginación económica y social con un acceso limitado a atención básica de la salud y la educación. Suelen vivir en situación de extrema pobreza y ser objeto de violaciones de los derechos humanos. En muchos países, la situación en que viven los pueblos indígenas obedece a la

²⁰ Resolución 61/106 de la Asamblea General, anexo I.

institucionalización de prácticas discriminatorias durante un período prolongado de tiempo. Tales políticas se han traducido en la exclusión total de los pueblos indígenas de la sociedad, o en su inclusión en condiciones inferiores, como consecuencia del tratamiento diferencial y desventajoso de que son objeto.

87. En el pasado se hicieron muchos intentos de asimilar los pueblos indígenas a la corriente principal de la sociedad, con lo que se produjo una pérdida de la cultura e identidad indígenas. Desde entonces, ha resultado evidente que la asimilación, o la integración forzadas de los pueblos indígenas no les da oportunidades ni beneficios en pie de igualdad con el resto de la sociedad. Tales prácticas han sido perjudiciales no sólo para los propios pueblos indígenas sino también para el crecimiento nacional, la cohesión social y la estabilidad política.

88. En el marco del Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas se recalca la importancia de adoptar un enfoque basado en los derechos humanos y que atienda a las cuestiones culturales para tratar los temas relacionados con los pueblos indígenas. Las políticas de inclusión social destinadas a los pueblos indígenas deben basarse en el respeto de sus perspectivas del mundo y sus experiencias, así como sus conceptos de bienestar y desarrollo. Tales políticas deben atacar las causas estructurales de la exclusión, reconocer los derechos individuales y grupales de los pueblos indígenas y centrarse en promover el respeto y tener en cuenta la diversidad cultural creando, al mismo tiempo, las condiciones necesarias para que tales personas participen plena y efectivamente en todos los asuntos que las conciernen.

89. Las necesidades de los grupos con características particulares deben atenderse sin estigmatizar a tales grupos ni insistir excesivamente en la situación en que se encuentran, pues ello podría reforzar los aspectos débiles de una sociedad. Algunas veces, la canalización de recursos hacia grupos desfavorecidos puede dar lugar a la intensificación de la discriminación social y a que resulte más difícil ganar apoyo político.

C. Participación en la adopción de decisiones

90. La integración social requiere promover ideales, procesos e instituciones que permitan a todos los miembros de la sociedad participar plenamente en su vida social, política y económica. Tal participación debe basarse en la igualdad de derechos y de oportunidades.

91. La participación en la vida y las redes sociales brinda a las personas acceso a información, oportunidades y apoyo, las ayuda a escapar del aislamiento y a adquirir un sentimiento de pertenencia y de empoderamiento, y tiende a protegerlas de la marginación. Es importante que todos los grupos de la sociedad sean conscientes de las causas de la pobreza y la estigmatización a fin de crear un sentimiento de solidaridad social generalizado.

92. Es imposible lograr la inclusión social sin una elevada dosis de inclusión política. La inclusión política presupone la participación democrática, que asegura que todos los ciudadanos cumplan una función en la sociedad y puede influir en la formulación, aplicación y seguimiento de las políticas.

93. Por consiguiente, es fundamental hacer intervenir a todos los interesados en la formulación, aplicación y evaluación de las decisiones que determinan el

funcionamiento y el bienestar de las sociedades. Mediante la participación política, las personas se aseguran un lugar en la sociedad, desde el que pueden influir en la formulación de las políticas y en sus resultados. Deben poder influir en las decisiones que repercuten en sus vidas y a este respecto, lo fundamental es reunir y poner a disposición pública datos e información que permitan a las personas tomar decisiones fundamentadas.

D. Políticas redistributivas, en particular la protección social

94. Para que las políticas de inclusión social se afiancen, los miembros de la sociedad deben sentirse obligados por un contrato social, con disposición a apoyarse mutuamente en momentos de necesidad. Una de las maneras de promover la integración social es establecer mecanismos de solidaridad financiera, entre ellos la tributación progresiva. En la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, los gobiernos reconocieron que para que hubiera integración social era necesario proteger a los débiles, y que los programas de protección social debían potenciar la independencia, facilitar la reintegración de las personas excluidas de la actividad económica y evitar el aislamiento social o la estigmatización.

95. Cada vez son más los indicios que respaldan la idea de que la protección social puede ser una medida de prevención eficaz por cuanto reduce riesgos y vulnerabilidades, además de tener importantes repercusiones en la labor de desarrollo. La protección social es asimismo un instrumento eficaz para atacar tanto las causas como los síntomas de la vulnerabilidad y las desigualdades persistentes, lo cual facilita la creación de sociedades inclusivas.

96. Los programas de protección social bien diseñados reducen la pobreza de manera significativa. En Europa se estima que las transferencias sociales disminuyen en un promedio del 44% el riesgo de que los niños sufran pobreza²¹, Del mismo modo, el programa de asistencia infantil establecido en Sudáfrica en 1998 se ha convertido en un importante instrumento de alivio de la pobreza con el que se ha prestado asistencia a millones de personas con niños a cargo, especialmente madres solteras, que se cuentan entre las personas más discriminadas de la sociedad.

97. En el Brasil, gracias al programa de transferencias condicionadas en efectivo llamado “Bolsa Familia” (subsidio familiar) se ha logrado beneficiar a gran parte de las familias socialmente excluidas del país y se han mejorado sus ingresos en tanto se asegura el acceso de los niños a atención básica de la salud y la educación. Para poder recibir los beneficios de “Bolsa Familia” muchas personas tuvieron que obtener por primera vez documentos como certificados de nacimiento o tarjetas de identidad. Al hacerlo, se volvieron más conscientes de pertenecer a una sociedad más grande que su comunidad inmediata, lo cual creó un sentimiento de ciudadanía con los consiguientes derechos y obligaciones.

98. De la experiencia de los países que han aplicado planes básicos de pensiones sociales, sin aportación, para personas de edad se desprende que ha habido un efecto de difusión importante en todas las edades. Los estudios realizados en el África subsahariana y el Brasil indican que las pensiones suelen invertirse en nutrición y

²¹ Consejo de la Unión Europea, “Informe conjunto sobre protección social e inclusión social, 2008”, Bruselas, 4 de marzo de 2008 (documento 7274/08).

educación para los niños. Otras pruebas demuestran que las transferencias ordinarias de efectivo permitieron a las familias hacer una transición de la agricultura de subsistencia a una producción doméstica sostenible.

V. Conclusiones y recomendaciones

A. Conclusiones

99. Las sociedades socialmente inclusivas se unen en torno a objetivos comunes y actúan en esferas que superan los limitados intereses de grupos determinados. No obstante, las personas más vulnerables de la sociedad quizás no pertenezcan a ningún grupo en particular que pueda representar sus intereses, y los más pobres no siempre constituyen un grupo homogéneo. Es por ello que el trabajo que se realiza para promover la inclusión es un compromiso de “toda la sociedad” que exige un análisis claro de la situación reinante y la participación de todos los interesados en la evaluación de las necesidades y la aplicación y el seguimiento de políticas y programas.

100. La promoción de la integración social también requiere un liderazgo y un compromiso políticos. A este respecto resulta fundamental contar con estrategias nacionales que fomenten el crecimiento y la equidad por medio de la estabilidad macroeconómica y la solidez de las finanzas públicas, junto con sistemas tributarios justos y progresivos y mecanismos de protección social. La responsabilidad de la integración social no recae solamente en los gobiernos sino que debe ser compartida por todos los sectores de la economía y la sociedad en su conjunto, entre ellos el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil. Lo que sí es responsabilidad de los gobiernos es establecer disposiciones institucionales que faciliten la participación en los planos nacional y local.

101. En última instancia, la aplicación eficaz de estrategias de inclusión social dependerá de cuán conscientes sean las personas y los grupos de sus derechos y responsabilidades y de cuán responsables y comprometidos estén los gobiernos respecto de la justicia social. Esto explica la importancia fundamental de las medidas tendentes a reforzar la democracia participativa, entre ellas, la movilización de la opinión pública y el fomento de la participación de las organizaciones de la sociedad civil para impulsar la cohesión social.

102. Las políticas sociales deben ser transformadoras para que las personas socialmente excluidas y las marginadas puedan integrarse a la sociedad y romper el ciclo intergeneracional de pobreza y exclusión. El acceso a los servicios sociales, especialmente a la salud y la educación, es un ámbito en que una estrategia bien formulada puede ser “transformadora” a largo plazo, al colmar las lagunas en los resultados que sienten los grupos marginados en tales esferas.

103. La persistencia de la exclusión social impide la reducción de la pobreza, el crecimiento económico y el desarrollo social, así como el progreso social y económico en general. Es por eso que la inclusión social debe ser una prioridad absoluta para la comunidad internacional, los gobiernos, la sociedad civil y todos los grupos y personas que intervienen en el proceso de desarrollo social. Es muy posible que la paz y la estabilidad dentro de una sociedad y entre los Estados

dependa del éxito de las políticas de inclusión social que apliquen los Estados Miembros.

B. Recomendaciones

Plano nacional

104. Los gobiernos deben elaborar políticas de inclusión social, que incorporarán a sus estrategias nacionales de desarrollo y de reducción de la pobreza. Tales políticas deben basarse en el respeto de la diversidad y prohibir toda asimilación forzada. Para lograrlo, los gobiernos quizá deseen considerar la posibilidad de establecer un centro institucional de coordinación cuyo mandato sea promover y vigilar la integración social.

105. Los gobiernos deberían considerar la promoción del pleno empleo y del trabajo decente como instrumentos centrales para la inclusión social y económica y la reducción de la pobreza, y prestar particular atención a los grupos marginados desde el punto de vista social y económico. Los gobiernos deberían formular y aplicar políticas sociales intersectoriales integrales que prevean planes de protección social básicos dirigidos tanto a la economía estructurada como a la no estructurada, como instrumentos para alcanzar la equidad, la inclusión, la estabilidad y la cohesión en sus respectivas sociedades.

106. Los gobiernos deberían trabajar con empeño para poner en práctica políticas que prohíban explícitamente la discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición y eliminar toda disposición discriminatoria de sus marcos jurídicos nacionales.

107. Los gobiernos deben eliminar las barreras que se interponen a la participación y promover la creación de mecanismos de consulta que permitan a los grupos socialmente excluidos, como las mujeres, las minorías y otros grupos marginados, ser escuchados en cuanto a sus necesidades y aspiraciones, aplicando las disposiciones de los instrumentos internacionales pertinentes.

108. Para asegurarse de que se obtengan resultados, los gobiernos y la sociedad en su conjunto deberían esforzarse especialmente por establecer marcos de evaluación de las políticas de inclusión social, basándose en indicadores que midan los resultados y las repercusiones y no tan sólo los insumos y los productos.

Plano internacional

109. La comunidad internacional y los gobiernos donantes deberían prestar especial atención a las necesidades de las sociedades frágiles, entre ellas, las que acaban de salir de un conflicto, así como las subregiones en situación de riesgo, a fin de promover la consolidación de la paz, la cohesión social y relaciones constructivas dentro de la comunidad orientadas a prevenir y mitigar los conflictos violentos.

110. Se invita a las entidades intergubernamentales regionales a que faciliten el intercambio de buenas políticas y prácticas destinadas a lograr la equidad, la inclusión y la cohesión. Debería examinarse la posibilidad de establecer una

norma mínima de “base social” apropiada a nivel regional y una transferibilidad global transfronteriza de prestaciones básicas.

111. La comunidad internacional tal vez desee reflexionar sobre los mandatos vigentes respecto de grupos concretos con objeto de definir los nexos y las esferas de convergencia entre ellos. Los puntos comunes que se encuentren en la manera de ocuparse de los distintos grupos vulnerables podrían sentar las bases para aplicar dichos mandatos con mayor eficacia.
