



Asamblea General

Distr. general
25 de julio de 2016
Español
Original: inglés

Septuagésimo primer período de sesiones

Tema 26 del programa provisional*

Desarrollo social: desarrollo social, incluidas las cuestiones relativas a la situación social en el mundo y a los jóvenes, el envejecimiento, las personas con discapacidad y la familia

Situación social en el mundo 2016: No dejar a nadie atrás — El imperativo del desarrollo inclusivo

Nota de la Secretaría

Resumen

En la presente nota se ofrece un panorama general del *Informe sobre la situación social en el mundo 2016* y se exponen sus principales conclusiones y recomendaciones de política. El informe completo se difundirá como publicación de las Naciones Unidas.

* A/71/150.



I. Introducción

1. En las últimas décadas la humanidad ha logrado avances sin precedentes en el desarrollo social. La pobreza ha disminuido drásticamente en todo el mundo y las personas tienen mejor salud y educación y están mejor conectadas que nunca. Sin embargo, los avances han sido dispares. Las desigualdades sociales y económicas persisten y, en muchos casos, han empeorado. En todos los países, algunas personas y grupos tropiezan con obstáculos que impiden su plena participación en la vida económica, social y política.

2. Ante este telón de fondo de grandes desigualdades, la inclusión y la prosperidad compartida se han revelado como aspiraciones básicas en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible¹. Uno de los compromisos fundamentales de la Agenda 2030 es el de no dejar a nadie atrás y ver cumplidos todos los objetivos y metas para todas las naciones y los pueblos y para todos los sectores de la sociedad, y de hacer un esfuerzo por llegar primero a los más rezagados². Este mensaje básico responde al compromiso de fomentar la justicia social, la igualdad y la inclusión que contrajeron los gobiernos 21 años atrás en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y se basa en el principio fundamental de que el desarrollo no será sostenible a menos que sea inclusivo.

3. El énfasis de la Agenda 2030 en la inclusividad pone de relieve la necesidad de determinar quién se está quedando atrás y de qué manera, que es lo que el informe sobre la situación social en el mundo de 2016 se propone hacer. Concretamente, en el informe se examinan las pautas de exclusión social y se dilucida si los procesos de desarrollo han sido inclusivos o no, prestando especial atención a los vínculos existentes entre las tendencias de la exclusión, la pobreza y el empleo. Al perseguir esos objetivos, el informe obedece a la aspiración de estimular la investigación, la acción y un debate más amplio sobre las medidas que se necesitan para no dejar a nadie atrás.

II. Inclusión y exclusión sociales

4. La exclusión social se refiere a un estado en que las personas no pueden participar plenamente en la vida social, económica, política y cultural, así como al proceso que conduce a ese estado³. La participación puede verse obstaculizada cuando las personas carecen de acceso a los recursos materiales, en particular los ingresos, o al empleo, la tierra, la vivienda o servicios tales como la educación y la asistencia sanitaria, fundamentos esenciales del bienestar que se recogen en la Agenda 2030. Sin embargo, también se ve limitada cuando las personas no pueden hacer oír su voz ni ejercer sus derechos y cuando su dignidad no es respetada en condiciones de igualdad. Así, la exclusión social entraña tanto privaciones materiales como sentimientos de alienación, inferioridad y falta de poder de

¹ Resolución 70/1, titulada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”.

² *Ibid.*, párr. 4.

³ Por consiguiente, el término general “exclusión social” se refiere, en la presente nota y en el informe, al concepto de falta de participación o exclusión respecto de la vida económica, política, cultural, civil o social, y la falta de participación en los procesos políticos, la vida civil o el mercado de trabajo se considera un síntoma de exclusión social general.

actuación o de control de las decisiones importantes. La pobreza es, por tanto, una importante dimensión de la exclusión, pero no la única. Muchas veces las personas quedan excluidas a causa, por ejemplo, de una discapacidad, o por razón de su orientación sexual, sin que vivan necesariamente en la pobreza.

5. En relación con el objetivo 10.2 de la Agenda 2030, que es cumplir la aspiración de potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todos los miembros de la sociedad para 2030, se reclama atención y se da preeminencia a atributos que tienen una influencia considerable en el riesgo de exclusión, a saber, “edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición”⁴. En efecto, las posibilidades de una persona en la vida dependen considerablemente de la adscripción a un grupo, aunque el grado de exclusión que sufren los grupos depende en gran medida de las instituciones, normas y políticas establecidas.

6. En este contexto, en el informe se percibe la inclusión social como el proceso de mejorar las condiciones de participación en la sociedad de las personas que se encuentran en situación de desventaja por motivos de edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición. Se sostiene que la promoción de la inclusión social exige tanto eliminación de los obstáculos a la participación de las personas, en especial determinadas leyes, políticas e instituciones, así como actitudes y conductas discriminatorias, como la adopción de medidas activas de inclusión para facilitar esa participación.

7. El establecimiento de un conjunto de criterios para determinar quién queda excluido y de qué manera es fundamental para seguir de cerca los progresos y evaluar los efectos de las medidas adoptadas para promover la inclusión y asegurar que no se deje a nadie atrás. Sin embargo, la medición de la exclusión social en los distintos países plantea dificultades considerables por varias razones. En primer lugar, las personas están excluidas de muchos dominios de la vida —social, económico, político, civil y espacial—, y la trascendencia de cada dominio depende en gran medida del contexto del país, así como de etapa del ciclo vital en que se encuentre la persona. Es decir, los conceptos de inclusión social y exclusión social son multidimensionales y dependientes del contexto, por lo que resulta difícil plasmarlos en un conjunto limitado de indicadores mensurables que sean aplicables a los distintos países. Además, para evaluar debidamente la exclusión, si bien se necesitan indicadores objetivos de la situación de los individuos y los grupos sociales, también deben tenerse en cuenta los juicios y percepciones subjetivas de esas personas. En segundo lugar, los datos necesarios para medir las múltiples dimensiones de la exclusión derivan generalmente de diversas fuentes que difieren en cuanto a su alcance y finalidad. La consiguiente falta de comparabilidad de los datos dificulta la realización de evaluaciones internacionales amplias y el examen de las tendencias a lo largo del tiempo. En tercer lugar, no todos los grupos sociales son estadísticamente visibles o tenidos en cuenta. Por ejemplo, las evaluaciones de la exclusión social se basan principalmente en encuestas de hogares, que, por definición, omiten grupos con alto riesgo de exclusión y de pobreza tales como las personas sin hogar, las personas internadas en instituciones y las poblaciones móviles, nómadas y pastorales, al tiempo que otros grupos aparecen insuficientemente representados.

⁴ Resolución 70/1, Objetivo 10, meta 10.2.

8. Teniendo presentes estos desafíos, en el informe se examinan tres conjuntos de indicadores: los que miden el acceso a las oportunidades, a saber, la educación, los servicios de salud y la infraestructura; los que miden el acceso al empleo y los ingresos; y los que miden la participación en la vida política, civil y cultural. Se adopta un enfoque relativo respecto de la exclusión: en lugar de establecer un umbral por debajo del cual las personas o grupos se considerarían excluidos, se interpretan las disparidades reveladas por esos indicadores en determinados grupos como síntomas o resultados de la exclusión de quienes se están quedando atrás o tienen menor participación.

9. Es evidente que el alcance de la exclusión social, los grupos a los que afecta y los problemas sociales que abarca varían no solo en función del contexto sino también a lo largo del tiempo. En el informe se destacan los efectos que tienen en la exclusión las principales tendencias del cambio climático; los cambios demográficos; y los cambios tecnológicos, concretamente los adelantos en la tecnología de la información y las comunicaciones, reconociendo que, en muchos sentidos, el mundo se ha vuelto menos tolerante a la exclusión a lo largo del tiempo. La difusión de los ideales democráticos y la demanda de igualdad de derechos ha llevado a algunos gobiernos a flexibilizar las políticas que apuntalan el trato injusto y a crear oportunidades para la participación política. Entretanto, la expansión de la educación y las mejoras de la tecnología de la información y las comunicaciones están permitiendo a más personas tomar decisiones más fundamentadas y hacer oír su voz. Sin embargo, estos avances no han sido suficientes para eliminar las desventajas y promover sociedades inclusivas. Los acontecimientos políticos recientes, entre ellos las reacciones políticas a los grandes movimientos de personas que intentan escapar de la guerra y la indigencia en su propio país, así como los efectos del cambio climático, ponen en peligro la promoción del desarrollo inclusivo.

III. Principales dimensiones de la exclusión

10. Los vínculos fundamentales entre la pobreza, la desigualdad económica, el déficit de trabajo decente y la exclusión social han sido bien reconocidos en el ámbito de la política internacional. En la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague en marzo de 1995, los gobiernos reconocieron que la búsqueda común del desarrollo social con objeto de lograr la justicia social y la igualdad requiere no solo el fomento de la integración social sino también la erradicación de la pobreza y la promoción del pleno empleo. Mediante la aprobación de la Agenda 2030, los gobiernos y la comunidad internacional en general han reafirmado con renovada urgencia que la pugna por lograr un mundo inclusivo implica abordar varios objetivos interdependientes, entre ellos la erradicación de la pobreza, la reducción de las desigualdades, la búsqueda del crecimiento económico inclusivo y sostenible y el trabajo decente para todos.

A. Pobreza, desigualdad de los ingresos y exclusión: un círculo vicioso

11. En la medida en que las privaciones materiales representan un obstáculo importante para la inclusión social, los progresos conseguidos en la reducción de la pobreza extrema en el plano mundial son un buen augurio para el logro de un

desarrollo inclusivo. Si en 1990 casi la mitad de la población mundial vivía en la pobreza extrema (medida actualmente a 1,90 dólares por día), la proporción había disminuido al 12,7% en 2012⁵. Sin embargo, otros datos aconsejan cautela al interpretar esas tendencias mundiales como una indicación temprana de éxito en la erradicación de la pobreza. Las pruebas presentadas en el informe sugieren, por ejemplo, que la mejora de la situación de las personas que viven en la pobreza extrema ha sido escasa y que muchas personas que han escapado de la pobreza siguen siendo vulnerables a ella.

12. Las tendencias de la desigualdad también sugieren que la prosperidad no se ha compartido en forma equitativa, dado que la desigualdad de los ingresos ha aumentado en muchos países en los 20 últimos años. En general, la desigualdad de los ingresos entre los grupos sociales constituye una parte importante del total de la desigualdad de los ingresos, aunque su ponderación relativa varía apreciablemente de un país a otro. Por ejemplo, la desigualdad entre grupos étnicos o raciales representaba más del 50% del total de la desigualdad en Sudáfrica a mediados del decenio de 2000, del 30% al 50% del total en Guatemala, Panamá y el Paraguay, y menos del 15% del total de la desigualdad de los ingresos en muchos países desarrollados⁶. De manera similar, la desigualdad entre las poblaciones rurales y urbanas explicaba más del 50% del total de la desigualdad en el Senegal, pero menos del 10% en Côte d'Ivoire, Etiopía y el Níger⁷.

B. Déficits de trabajo decente y exclusión

13. Los empleos constituyen una base importante para la inclusión social, en particular cuando proporcionan ingresos suficientes y acceso a protección social, condiciones de trabajo decentes y perspectivas de desarrollo personal. Además de ser una importante fuente de ingresos, el empleo a menudo confiere identidad y aceptación sociales. En contextos de pobreza generalizada, incluso un empleo informal puede conferir reconocimiento social, así como autonomía y poder de actuación.

14. En las dos últimas décadas, la participación en el mercado de trabajo ha ayudado a millones de personas a escapar de la pobreza y ha empoderado económicamente a las mujeres y otros grupos desfavorecidos, aunque, si bien es cierto que en algunos casos ha promovido la inclusión social de esos grupos, en otros ha profundizado las brechas existentes. En general, sin embargo, el crecimiento económico y, en términos más amplios, el desarrollo, no han sido suficientemente inclusivos, ya que no han conseguido reducir los déficits de trabajo decente. Muchas personas y familias enteras no cuentan con la estabilidad que aportan los trabajos decentes como base para hacer frente a los riesgos o garantizar los medios de vida. El riesgo de tener un empleo mal pagado, precario o inseguro es

⁵ El Banco Mundial publicó estimaciones revisadas de la pobreza económica basadas en una nueva serie de factores de conversión de la paridad de poder adquisitivo (PPA) y el correspondiente nuevo umbral de pobreza económica de 1,90 dólares por día en octubre de 2015.

⁶ Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2006: Equidad y desarrollo* (Washington D.C., 2005). Véase también Chris Elbers y otros, "Re-interpreting sub-group inequality decompositions", World Bank Policy Research Working Paper, núm. 3687 (Washington D.C., Banco Mundial, agosto de 2005).

⁷ *Ibid.*

mayor hoy que en 1995. A pesar de los rápidos progresos en la reducción de la pobreza, el 13,5% de los trabajadores de los países en desarrollo viven en la pobreza extrema (con menos de 1,90 dólares por día), una cifra que pone en tela de juicio la idea de que el empleo —cualquier empleo— es la principal solución para la pobreza⁸. Una proporción considerable y persistente de los trabajadores se encuentran fuera del ámbito de la reglamentación y no han estado debidamente representados en el diálogo social y los procesos de formación de consenso en el mundo del trabajo. Si bien algunos empleos informales sí pasan a ser peldaños para acceder al trabajo formal y empoderar a las personas que los ejercen, en particular mujeres, la mayoría de esos empleos atrapan a las personas y los grupos en una espiral de baja productividad, pobreza y exclusión. Por ejemplo, según datos de cuatro países en desarrollo —China (zonas urbanas), Colombia (zonas urbanas), Sudáfrica y Turquía—, anualmente solo entre el 8% y el 35% de los trabajadores en empleos informales pasan a tener empleos formales, mientras que el resto se limitan a cambiar de empleo informal⁹. La probabilidad de pasar al desempleo o la inactividad es mayor en los trabajadores con empleo informal que en quienes tienen empleo formal. El déficit de trabajos decentes, sobre todo entre los jóvenes, alimenta el temor a la inseguridad social y pone en riesgo el contrato social.

IV. ¿Quién se queda atrás y respecto de qué? Tendencias y pautas de la exclusión social

15. En el informe se confirma que atributos tales como la edad, el origen étnico, la raza, el género, el lugar de residencia y la migración y la situación en materia de discapacidad siguen afectando al riesgo de quedar atrás tanto en los países ricos como en los pobres y pueden ser la base para impedir a algunos grupos participar plenamente en la sociedad. Sin embargo, los riesgos que afrontan cada uno de estos grupos no dan lugar a desventajas uniformes en los distintos países o regiones: el alcance de la exclusión y sus resultados dependen del contexto, entre otras cosas de las instituciones, normas y actitudes locales y de las leyes y políticas en vigor.

16. Si bien el hecho de quedar a la zaga en la educación o el acceso a los servicios de salud, o enfrentar obstáculos a la participación política, por sí mismo, no puede equipararse a la exclusión social, el informe demuestra que las desventajas en todos estos ámbitos por lo general se refuerzan mutuamente, lo que significa que los niveles más bajos de salud y educación van de la mano con los mayores niveles de pobreza y desempleo, así como las menores oportunidades de tener voz en la vida política y civil. Son las desventajas acumuladas de determinados grupos sociales las que se toman en el informe como síntoma de la exclusión de esos grupos.

17. Aunque suelen tener sus raíces en circunstancias históricas, las desigualdades observadas tienden a persistir incluso después de que las condiciones estructurales que las crearon hayan cambiado. Las pruebas presentadas demuestran que algunos grupos étnicos siguen experimentando importantes desventajas en países que han dejado de erigir barreras formales a su participación. No obstante, la discriminación

⁸ Organización Internacional del Trabajo, *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo 2016: Transformar el empleo para erradicar la pobreza* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2016).

⁹ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, *OECD Employment Outlook 2015* (París, 2015).

sigue siendo un factor clave para que algunos grupos queden relegados, como demuestra también el informe.

18. Es importante señalar que, aunque el análisis que figura en el informe se basa en grupos estadísticamente visibles, los grupos que se omiten en las encuestas de hogares y los censos suelen ser los que mayor riesgo corren de quedarse atrás. Muchas veces, es cuando los grupos obtienen reconocimiento político y hay movimientos sociales que promueven el cumplimiento de sus derechos cuando los países comienzan a identificarlos y a hacer esfuerzos concretos por incluirlos en los censos y encuestas.

A. Denegación de oportunidades

19. Si cuentan con educación y salud, las personas pueden adquirir las aptitudes y capacidades necesarias para participar plenamente en todos los aspectos de la vida. El acceso a estos servicios sociales básicos, considerado por lo tanto como un derecho fundamental, define las oportunidades en la vida. Mientras que muchos aspectos de las grandes y persistentes desigualdades polarizan los debates políticos entre los países, existe un claro consenso sobre la necesidad de que la educación y la atención sanitaria beneficien a todas las personas, independientemente de sus circunstancias, es decir, un consenso sobre la necesidad de que esos servicios sean universalmente accesibles. Sin embargo, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, existen disparidades perdurables en la matriculación escolar, los logros educativos y los resultados del aprendizaje que obedecen a factores ajenos a la capacidad inherente de los estudiantes para aprender, a saber, el origen étnico. En Europa, por ejemplo, al menos el 10% de los niños romaníes de entre 7 y 15 años no asistían a la escuela en Bulgaria, Francia, Grecia, Italia y Rumania en 2011, en comparación con menos del 5% de los niños no romaníes¹⁰. Por lo que se refiere a los logros educativos, en promedio, en 19 países con datos, la proporción de jóvenes (de 15 a 24 años) que han terminado el primer ciclo de la enseñanza secundaria es dos veces mayor en los jóvenes del principal grupo étnico que en los de la minoría étnica más desfavorecida¹¹. Del mismo modo, no todas las personas ni todos los grupos se han beneficiado por igual de las mejoras en la salud. Las medidas que tienen en cuenta la mortalidad, la enfermedad y la funcionalidad, como la esperanza de vida ajustada en función del estado de salud, tienden a mostrar brechas más amplias, según la situación socioeconómica o el lugar de residencia, que la esperanza de vida al nacer. Las brechas en la esperanza de vida ajustada en función del estado de salud que se basan en la situación socioeconómica, la raza y el origen étnico, por ejemplo, tienden a ser más amplias que las que se observan mediante la esperanza de vida al nacer¹².

¹⁰ Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *The Situation of Roma in 11 EU Member States: Survey Results at a Glance* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2012).

¹¹ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Base de Datos Mundial sobre la Desigualdad en la Educación. Puede consultarse en <http://www.education-inequalities.org>. Consultado el 22 de julio de 2016. Promedio basado en datos del Afganistán, Belice, el Brasil, Chile, Costa Rica, la ex República Yugoslava de Macedonia, Georgia, Ghana, Guatemala, Guinea-Bissau, la República Centroafricana, la República Democrática Popular Lao, la República de Moldova, Serbia, Sudáfrica, Suriname, Tailandia y Trinidad y Tabago.

¹² Eileen M. Crimmins y Aaron Hagedorn, "The socioeconomic gradient in healthy life expectancy", *Annual Review of Gerontology and Geriatrics*, vol. 30, núm. 1 (2010), págs. 305 a 321.

20. El análisis del informe pone de relieve la necesidad de hacer un seguimiento por separado de los progresos en las diferentes dimensiones de la inclusión social. Demuestra, por ejemplo, que algunos grupos sociales han experimentado una reducción más rápida de la mortalidad infantil, mientras que otros se han beneficiado de reducciones relativamente más marcadas de la malnutrición¹³, y que los progresos realizados en la mitigación de los desfases respecto de la salud infantil entre los grupos étnicos no se han reflejado necesariamente en mejoras equitativas en el acceso a la infraestructura, y viceversa.

B. La desigualdad en las perspectivas de generación de ingresos

21. También hay importantes disparidades en el acceso al mercado de trabajo, las oportunidades de empleo, los salarios y los ingresos generales de los distintos grupos sociales. Los grupos desfavorecidos no solo tienen más probabilidades de vivir en la pobreza, sino que experimentan una pobreza más profunda y tienen más probabilidades de permanecer en la pobreza a largo plazo que el resto de la población. En el mercado de trabajo, los pueblos indígenas, los miembros de otras minorías étnicas y los migrantes internacionales perciben salarios más bajos que los del resto de la población, lo mismo que ocurre con las mujeres, que, cuando trabajan a tiempo completo, ganan en promedio de un 10% a un 30% menos que los hombres¹⁴. La exclusión de los jóvenes del mercado de trabajo es motivo de especial preocupación debido a su efecto de largo plazo en el bienestar y a su repercusión en la cohesión social y la estabilidad. Más del 40% de la juventud mundial activa está desempleada o bien trabajando pero viviendo en la pobreza¹⁵. Únicamente en los países pertenecientes a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), en 2014 casi 39 millones de jóvenes (el 15,5% de los jóvenes) no estaban trabajando ni recibiendo educación o capacitación¹⁶.

22. Las desventajas en el mercado de trabajo no obedecen sencillamente a las diferencias entre los trabajadores en lo que respecta a su educación, sus aptitudes o su lugar de residencia. El análisis del informe pone de manifiesto que la mayoría de las diferencias ocupacionales observadas entre grupos étnicos persisten, por ejemplo, cuando se tienen en cuenta los efectos de los logros educativos y otras características sociodemográficas. El mercado de trabajo sigue reflejando distinciones de raíz social basadas en el origen étnico, la raza, la edad, el género y

¹³ Andy Sumner, “The new face of poverty: How has the composition of poverty in low income and lower middle-income countries (excluding China) changed since the 1990s?”, IDS Working Paper, núm. 408 (Brighton, Reino Unido, Institute of Development Studies, noviembre de 2012).

¹⁴ Gillette H. Hall y Harry Anthony Patrinos, “Towards a better future for the world’s indigenous peoples”, en *Indigenous Peoples, Poverty and Development*, Gillette H. Hall y Harry Anthony Patrinos, eds. (Nueva York, Cambridge University Press, 2012); OCDE y Unión Europea, *Indicators of Immigrant Integration 2015: Settling In* (París, OECD Publishing, 2015); y *The World’s Women 2015: Trends and Statistics* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.15.XVII.8).

¹⁵ Organización Internacional del Trabajo, *Tendencias mundiales del empleo juvenil 2015: Promover la inversión en empleos decentes para los jóvenes* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2015).

¹⁶ OCDE, Inactividad de los jóvenes, datos de la OCDE, 2015. Puede consultarse en <https://data.oecd.org/youthinac/youth-not-in-education-or-employment-neet.htm>. Consultado el 22 de julio de 2016.

otros atributos personales que no deberían incidir en las oportunidades de empleo o las competencias de los trabajadores.

C. Participación desigual en la vida política, civil y cultural

23. La participación en actividades políticas, civiles y culturales es fundamental para promover la inclusión. Las personas y los grupos que están excluidos de la participación en los procesos políticos o culturales también tienen escasa voz o escaso poder para influir en las actitudes, normas, instituciones y políticas que dan lugar a la exclusión social en primer lugar. Además, algunas formas de participación política y cívica revelan aspectos subjetivos de la inclusión social que no se ponen de manifiesto evaluando meramente la situación socioeconómica de las personas y los grupos.

24. En muchos países, las minorías raciales y étnicas, los migrantes, las mujeres y los jóvenes votan con menos frecuencia y tienen menos probabilidades de ser representados en el gobierno por personas pertenecientes a su mismo grupo social. También en este aspecto, la educación y los ingresos favorecen un mayor nivel de compromiso político medido por el comportamiento electoral. En algunos casos, la disminución de la participación de los votantes es también el resultado de cortapisas institucionales para registrarse y votar; para empezar, el derecho a votar en un país por lo general se concede únicamente a los ciudadanos. Sin embargo, con frecuencia siguen existiendo diferencias en las pautas de votación aun cuando no se imponen restricciones oficiales al voto, lo que indica que hay otros obstáculos en juego.

25. La falta de participación en actividades políticas de algunos individuos y grupos es motivo de preocupación, porque socava los principales fundamentos de la gobernanza democrática, a saber, la representación, el estado de derecho y la protección de la libertad y los derechos. Los datos que figuran en el informe indican, por ejemplo, que en varios países los niveles de confianza en la policía y los tribunales son más bajos en las minorías raciales y étnicas, lo que menoscaba la legitimidad de esas instituciones en la protección del estado de derecho para todos y la promoción de la debida gobernanza democrática.

26. En el contexto de la participación en la vida social, las redes sociales son una importante fuente de apoyo, poder y capacidad de actuación para los individuos, los grupos y las comunidades que enfrentan múltiples formas de exclusión social. El contacto frecuente con familiares, amigos y vecinos proporciona un apoyo social que tiene efectos positivos en la salud y el bienestar. En muchos casos, los miembros de grupos vulnerables y marginados disfrutan de la participación en redes densamente configuradas de relaciones de grupo en la comunidad. Lo que les falta es el poder y el capital necesario para alcanzar sus fines.

V. El prejuicio y la discriminación, obstáculos para la inclusión social

27. El tratamiento de las personas motivado por prejuicios por razón de su identidad o sus características es una causa de exclusión especialmente extendida. En los distintos países, hay leyes y políticas que discriminan a las personas y los grupos en todas las esferas de la vida, si bien en las últimas décadas se ha hecho

mucho por poner fin a la aplicación de leyes discriminatorias; no obstante, las prácticas discriminatorias siguen apuntalando las diferencias basadas en el grupo, incluso en los casos en que se han eliminado las leyes discriminatorias.

28. El registro público de los incidentes de discriminación, por ejemplo, mediante medidas legales adoptadas contra los empleadores o las autoridades públicas y denuncias de incidentes de delitos motivados por prejuicios, tiene un valor limitado para efectuar comparaciones entre países o incluso para evaluar las tendencias a lo largo del tiempo, dado que la voluntad y las oportunidades de denunciar la discriminación dependen de las políticas vigentes y del entorno social, especialmente de la eficacia, real o percibida, de la policía y el sistema de justicia. En lugar de ello, algunos estudios han evaluado la percepción sobre los casos de discriminación. Los resultados de la encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación revelan, por ejemplo, que en 2008 uno de cada cuatro encuestados se sentían discriminados debido a su origen étnico o inmigrante, género, edad, discapacidad, orientación sexual, religión o creencias, siendo la discriminación percibida por motivos de origen étnico o inmigrante la más importante en este sentido¹⁷. Los experimentos sobre el terreno en que se combinan métodos experimentales con la investigación *in situ* también muestran grandes diferencias de trato fundadas en la raza, el origen étnico y la condición migratoria en diversos ámbitos, como las invitaciones a entrevistas de trabajo, el alquiler de viviendas y los resultados de los exámenes.

29. La exposición persistente a la discriminación puede llevar a las personas a internalizar los prejuicios o la estigmatización en forma de vergüenza, baja autoautoestima, temor, estrés y mala salud mental y física. Puede afectar a su vez a los logros de la persona y disminuir su sensación de contar con poder de actuación, es decir, de capacidad para adoptar decisiones y actuar en consecuencia. Por lo tanto, las personas pueden comportarse efectivamente de una manera que se ajusta a la forma en que otros las perciben.

30. Pese a que la discriminación es condenada en todo el mundo y existen obligaciones jurídicas y directrices para combatirla, queda mucho trabajo por hacer a fin de lograr de un mundo libre de discriminación y prejuicios. El esfuerzo continuado por captar el alcance, las manifestaciones y los efectos de la discriminación constituye un paso necesario hacia la consecución de ese objetivo.

VI. Sendas hacia la inclusión social

31. En el informe se llega a la conclusión de que, a pesar de las numerosas tendencias positivas, que van desde una mayor representación de los grupos desfavorecidos en los procesos políticos hasta la reducción de las desigualdades en el acceso a la educación, las desigualdades basadas en la pertenencia a un grupo varían considerablemente entre los países y entre los grupos. El hecho de que el desarrollo deje atrás o no a algunas personas —y, por consiguiente, que promueva o no la inclusión social— depende del contexto, así como de los indicadores utilizados para evaluar los progresos.

¹⁷ Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *European Union Minorities and Discrimination Survey (EU-MIDIS): Main Results Report (2009)*. Puede consultarse en http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/663-FRA-2011_EU_MIDIS_EN.pdf.

32. El análisis del informe pone de relieve los vínculos inextricables que existen entre los objetivos de lograr la erradicación de la pobreza, el pleno empleo y el trabajo decente para todos y la inclusión social, entorno a los cuales giraron los compromisos básicos que se contrajeron en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. Esos objetivos son ahora parte integrante de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. La amplia visión de la Cumbre respecto del desarrollo social como proceso que entraña una distribución más justa de las oportunidades y los recursos para fomentar la justicia social, la igualdad y la participación de todas las personas en los procesos sociales, económicos y políticos sustenta estratégicamente la aplicación de la Agenda 2030. También se pone de relieve en el informe el enfoque del desarrollo centrado en las personas que se adoptó en la Cumbre y el hincapié hecho en los marcos de políticas integradas para abordar las desigualdades, que también se reafirman en la Agenda 2030.

33. Se reconoce cada vez más la importancia de la inclusión para fortalecer no solo la dimensión social, sino también las dimensiones económica y ambiental del desarrollo sostenible. Sin embargo, este reconocimiento no se ha traducido todavía en un compromiso político o en los necesarios cambios normativos que, como se sostiene en el informe, son imprescindibles para un desarrollo inclusivo. En lugar de ello, la excesiva dependencia de los mecanismos del mercado, la reducción de la función redistributiva del Estado y las desigualdades económicas cada vez mayores han contribuido a la exclusión social y, a lo largo de las últimas décadas, incluso han puesto en peligro el contrato social en muchos países frágiles y asolados por crisis. Ahí donde la desventaja basada en la identidad recibe el apoyo deliberado de la mayoría dominante, es posible que los gobiernos no se vean empujados a acabar con ella. Sin embargo, corregir las disparidades en el poder, la participación y la influencia no solo es la única manera correcta de actuar sino también una condición necesaria para promover el desarrollo inclusivo, a nivel tanto nacional como mundial.

34. El compromiso de no dejar a nadie atrás que se expresa en la Agenda 2030 es un paso importante en la buena dirección y se hace eco del compromiso contraído en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de garantizar que toda persona participe en la vida social, económica, política y cultural con igualdad de derechos. Pese a ello, el hecho de formular los objetivos en términos universales no garantiza por sí solo la universalidad. Por ejemplo, a pesar de que en los Objetivos de Desarrollo del Milenio existía la aspiración a lograr la enseñanza primaria universal, algunos niños se quedaron atrás, como muestra el informe. La medida en que la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible contribuya a promover la inclusión social dependerá de la forma y la fortaleza de su aplicación.

35. El análisis del informe demuestra que no dejar a nadie atrás exige ampliar las oportunidades para promover la inclusión y derribar los obstáculos estructurales con que tropiezan las personas y los grupos excluidos. En el informe se examinan dos grandes imperativos de política para alcanzar este objetivo.

36. El primero consiste en aplicar un marco de política que esté arraigado en principios universales, junto con medidas especiales destinadas a abordar los obstáculos a que hacen frente los grupos desfavorecidos o vulnerables. Debe hacerse un esfuerzo especial, aunque solo sea temporalmente, por superar los obstáculos que enfrentan algunos grupos y hacer que la prestación universal de bienes y servicios promueva con más eficacia la inclusión social. Los gobiernos

deberían formular esas medidas de manera que se reduzca en lo posible la estigmatización y se evite el monopolio de las élites locales, y deben integrarlas plenamente en sistemas más amplios de protección social. Las políticas encaminadas a hacer frente a la discriminación y las que proporcionan acceso preferencial a algunos servicios pueden facilitar la participación activa de las personas y las comunidades excluidas en el diálogo sobre políticas y los procesos de adopción de decisiones.

37. Para identificar a los grupos que han quedado atrás y, por ende, se encuentran en una situación que exige la aplicación de medidas especiales, puede ser necesario contar con mejores datos a nivel de los hogares y de los individuos, un mayor desglose de los datos y capacidad reforzada en muchas oficinas de estadística, así como la apertura a nuevas orientaciones en la investigación social innovadora. Sin embargo, por sí misma, la disponibilidad de mejores datos no ha impulsado a todos los países u organizaciones a suprimir los obstáculos con que tropiezan los grupos desfavorecidos. En cambio, en algunos países se han abordado eficazmente esos obstáculos aun contando con información imperfecta. En última instancia, asegurar que todas las personas disfruten de los mismos derechos y oportunidades exige voluntad y compromiso políticos.

38. El segundo imperativo en materia de políticas es el de promover instituciones inclusivas. En el informe se destaca que el papel de las instituciones puede consistir en perpetuar la exclusión o en promover la inclusión. Mediante el empoderamiento de los trabajadores, empresarios y pequeños productores, por ejemplo, o la puesta en práctica de planes inclusivos respecto de la propiedad de la tierra, nuevas formas de actuación colectiva o el aumento de la capacidad de los Estados para la presupuestación participativa, que permite a los ciudadanos decidir, debatir y asignar prioridades respecto de los proyectos de gasto público, las instituciones económicas pueden pasar a ser más inclusivas y equitativas. Del mismo modo, la promoción de la inscripción en el registro civil y la personalidad jurídica, la colaboración con la sociedad civil y la apertura a la creación de movimientos sociales y asociaciones locales pueden ayudar a las instituciones políticas a ser más transparentes e inclusivas. Por último, la promoción del reconocimiento mediante leyes de lucha contra la discriminación y su aplicación efectiva, la promoción de la tolerancia frente a las diferencias y la diversidad, y el rechazo de los valores, las actitudes y los comportamientos excluyentes son diversos enfoques para lograr instituciones culturales y sociales más inclusivas.

39. La abolición de prejuicios arraigados y la reforma de las instituciones que perpetúan la exclusión entrañan un proceso de largo plazo, a menudo lento, que depende de circunstancias, normas y comportamientos nacionales y locales con profundas raíces históricas y culturales. Por lo tanto, harán falta cambios normativos considerables. Sin embargo, los esfuerzos concertados y el compromiso político a largo plazo al más alto nivel pueden hacer posible ese cambio.