



# Asamblea General

Distr. general  
22 de julio de 2013  
Español  
Original: inglés

**Sexagésimo octavo período de sesiones**  
Tema 27 b) del programa provisional  
**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**

## **Promoción de la integración social mediante la inclusión social**

### **Informe del Secretario General**

#### *Resumen*

El presente informe se ha preparado en atención al pedido formulado por la Asamblea General en su resolución [66/122](#), relativa a la promoción de la integración social mediante la inclusión social. El informe se basa en los resultados de tres informes anteriores sobre la integración social ([E/CN.5/2009/2](#), [E/CN.5/2010/2](#) y [E/CN.5/2011/2](#)) y examina la evolución reciente de tres esferas principales: la protección social, la educación y la coherencia en materia de políticas y creación de instituciones.



## I. Introducción

1. La integración social es el proceso mediante el cual se promueve el desarrollo social a través de la construcción de los valores, las relaciones interpersonales y las instituciones fundamentales para la fundación de una sociedad para todos. A través de la integración social, cada individuo puede ejercer sus derechos, asumir sus obligaciones y participar en la vida política, social, cultural y económica en condiciones de igualdad.

2. Los esfuerzos de inclusión social incluyen varias estrategias que están orientadas principalmente a lograr el empoderamiento de los grupos en situación vulnerable para que puedan contribuir al desarrollo y obtener los beneficios que de él se derivan. Las medidas tomadas en esta esfera se han concentrado, en su mayoría, en la atención a las necesidades y circunstancias especiales de los grupos sociales menos favorecidos con el fin de promover su integración al resto de la sociedad.

3. Los esfuerzos de inclusión social son esenciales para lograr la cohesión social. La cohesión social hace referencia, sobre todo, a la capacidad general de una sociedad para garantizar el bienestar de todos sus miembros, minimizar la desigualdad de oportunidades y evitar la polarización y los conflictos. Una sociedad socialmente cohesionada está unida por un contrato social basado en un entendimiento compartido respecto de cuáles son los derechos y las obligaciones de los individuos.

4. La comunidad internacional ya ha reconocido que la promoción de un crecimiento económico sostenido, inclusivo y equitativo debe complementarse con una protección social eficiente, con el fin de que los individuos en situación vulnerable o de marginación puedan beneficiarse de los frutos del crecimiento económico. A través de su resolución [66/122](#), la Asamblea General, exhortó a los Estados Miembros a implementar estrategias de inclusión social que promovieran la integración social y que garantizaran unos niveles mínimos de protección social para los grupos en situación vulnerable. Esos niveles mínimos protegerían los derechos sociales y económicos de esos grupos. Con este fin, se incentivó a los Estados a crear instituciones u organismos nacionales para promover, aplicar y evaluar los programas y mecanismos de inclusión social a nivel nacional y local.

5. Aunque desde hace ya mucho tiempo la integración social se reconoce como el marco global para promover el desarrollo social y la formulación de políticas sociales, el objetivo de lograr sociedades socialmente cohesionadas ha seguido siendo difícil de alcanzar y muchos grupos e individuos en situación vulnerable han quedado excluidos de los beneficios del desarrollo.

6. Al mismo tiempo, la persistencia de las desigualdades socioeconómicas y algunos episodios de tensión social han hecho tomar conciencia de la vital importancia de los esfuerzos de inclusión social para hacer del desarrollo un proceso verdaderamente inclusivo. De a poco, las políticas y los programas que promueven la inclusión, la integración y la cohesión sociales se están incorporando a las estrategias nacionales de desarrollo.

7. En el presente informe se destacan los últimos análisis regionales de las cuestiones de integración y cohesión sociales publicados después del informe del Secretario General de 2010, centrado principalmente en las políticas y programas nacionales orientados a la integración social (E/CN.5/2011/2).

## II. Reseña de la inclusión social, la integración social y la cohesión social

8. En muchas partes del mundo, la globalización, las crecientes desigualdades económicas y sociales, la brecha generacional y la intensificación del individualismo y las políticas de identidad socavan, cada vez más, la integración social. Es posible que estas tendencias, sobre el trasfondo de la falta de inclusión social, impidan obtener logros sólidos en lo que respecta a políticas sociales y conduzcan a la inestabilidad social, lo cual restaría legitimidad política a los gobiernos.

9. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) revisó, recientemente, el concepto de cohesión social, su importancia para el desarrollo y las formas en las que podría medirse. En la revisión, la organización definió tres componentes de la cohesión social: la inclusión social, el capital social y la movilidad social. La inclusión social se consideraba un índice de dimensiones de la exclusión social como la pobreza, la desigualdad y la polarización social. El capital social combinaba la confianza interpersonal y la social con diversas formas de compromiso cívico. La movilidad social guardaba relación con el grado en que las personas podían, o creían que podían, cambiar su posición en la sociedad.

10. El trabajo de la OCDE sugiere que las sociedades cohesionadas tienden a hacer más uso de medidas de política general destinadas a combatir la exclusión y la marginación sociales, a promover la movilidad social, y a desarrollar el capital social. La eficacia de tales medidas depende, en gran parte, de que se implemente un marco de políticas inclusivas y se formulen políticas coordinadas, particularmente en las esferas del empleo, la protección social, la participación cívica, la educación, el género y la migración<sup>1</sup>.

11. Ha habido diferencias considerables entre las regiones en cuanto a las formas de abordar la integración y la inclusión sociales, en especial en lo relativo al concepto y la medición de la cohesión social. En los ámbitos latinoamericano y europeo se hicieron algunos intentos notables por conceptualizar y medir la cohesión social.

12. En 2010, el Comité de Ministros del Consejo de Europa implementó una nueva estrategia y plan de acción del Consejo orientados a la cohesión social, donde la cohesión social se entendía como la capacidad de una sociedad para garantizar el bienestar de todos sus miembros, —reduciendo las diferencias y evitando la marginalización— con el fin de compensar las diferencias y divisiones y de garantizar los medios necesarios para que todos sus miembros alcancen el bienestar.

13. El Plan de Acción se apoya sobre cuatro pilares de la cohesión social: volver a apostar a los derechos sociales y a una sociedad cohesionada; construir una Europa de

---

<sup>1</sup> OCDE, *Perspectives on Global Development 2012: Social Cohesion in a Shifting World* (Paris, 2011).

obligaciones que no solo sean compartidas, sino también sociales; fortalecer la representatividad y la democratización de los procesos de toma de decisiones; favorecer el diálogo social y mejorar el grado de compromiso cívico; y construir un futuro seguro para todas las personas. El Comité Europeo para la Cohesión Social coordinó la implementación del plan de acción por parte de los Estados, que a cambio facilitarían información acerca de la implementación a nivel nacional y compartirán sus experiencias, métodos y prácticas óptimas.

14. El elemento central del enfoque era la idea de que la cohesión social era vital para el gozo de los derechos humanos, la estabilidad de la democracia y la existencia de un Estado de derecho.

15. El concepto de la cohesión social que formuló la Comisión Económica para América Latina y el Caribe fue acuñado en base a las experiencias nacionales de la región. La idea dominante consistía en la construcción de una visión del desarrollo que trascendiera el crecimiento económico y sentara sus bases sobre los principios rectores de la equidad y la integración social<sup>2</sup>. El planteamiento de la Comisión en lo relativo a la cohesión social hacía hincapié en la conexión existente entre los mecanismos de inclusión y exclusión en la región y la percepción de los ciudadanos acerca de su funcionamiento. El marco de cohesión social de la región reconocía tres indicadores principales de la cohesión social: diferencias o brechas, realidades institucionales y factores subjetivos. Además, se indicaron cuatro ámbitos —o instituciones sociales que tenían un papel destacado en la construcción de la cohesión social— como particularmente relevantes para la región: las relaciones sociales, la ciudadanía, el mercado y la protección social.

16. En este planteamiento, las relaciones sociales determinaban si un individuo se sentía aceptado y respetado por su grupo familiar o por la comunidad, por ejemplo, en los casos de hijos nacidos fuera del matrimonio o en aquellos casos donde se los sometía a un alto grado de violencia familiar. La ciudadanía y la formación de buenos ciudadanos dependían solamente de que todos los que ejercieran cargos oficiales fueran electos por medio de procesos democráticos, de que hubiere procesos electorales y políticos legítimos que contaran con la participación de los ciudadanos, de que se cumplieran las leyes (una vez promulgadas) y de que existieran medios de comunicación libres. La participación en la economía se consideraba un camino hacia la cohesión social porque promovía ganancias justas para todos en forma de reconocimiento económico y movilidad social. La conclusión de que la protección social era un derecho fundamental de todos los individuos por el solo hecho de ser miembros de la sociedad era vital para evitar la polarización social en la región.

### III. Estrategias para la integración social

17. La protección social, la educación y la creación de instituciones son vitales para la integración y cohesión sociales.

---

<sup>2</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Cohesión social en América Latina: una revisión de conceptos, marcos de referencia e indicadores* (LC/G.2420), pág. 77.

## A. Protección social

18. Cada vez se tiene más conciencia de que la ampliación del espectro de la protección social, junto con la provisión de servicios sociales, fomenta la cohesión social. El compromiso de construir planes básicos de protección social surge de un sentido más amplio de la solidaridad en virtud del cual la sociedad asume su responsabilidad de asegurar un nivel básico de protección para las personas más vulnerables y necesitadas y toma medidas al respecto.

19. En un sentido amplio, se entiende por protección social el conjunto de políticas y programas públicos diseñados para brindar a las personas un nivel mínimo de seguridad en la satisfacción de sus necesidades básicas. De acuerdo con la realidad y las prioridades nacionales, los países han adoptado diversas definiciones y enfoques en lo relativo a la protección social como las transferencias monetarias, las pensiones sociales y los sistemas de seguridad social. En los últimos años varios países en desarrollo han intentado alcanzar unos niveles mínimos de protección social —al menos el acceso a servicios básicos y a la mínima seguridad de ingresos— que fueran universales y no contributivos.

20. Durante el último decenio, los países de América Latina fueron los pioneros en la ampliación de programas innovadores para erradicar la pobreza, como las transferencias condicionadas de ingresos en efectivo, las pensiones no contributivas y las prestaciones familiares y por hijos a cargo. Los programas implementados han incluido, entre otras cosas, transferencias monetarias en efectivo a familias que viven en la pobreza, transferencias que eran una combinación de complementos de los ingresos y prestación o utilización de servicios (en general, de atención de la salud, educación y nutrición) y programas integrados para erradicar la pobreza que ofrecían transferencias personalizadas y acceso preferencial a los servicios a las comunidades y los grupos socialmente excluidos<sup>3</sup>.

21. Los programas se han orientado a tratar los principales factores que influyen en la transferencia intergeneracional de la pobreza: los bajos ingresos, la falta de empleo y la falta de acceso a la educación y a la atención de la salud. En su mayoría, los programas se han dirigido a familias con hijos pequeños. Todos ellos son posibles gracias a la intervención pública de agencias de asistencia social y se financian mediante impuestos. Se estima que, en conjunto, los programas han asistido al 32% de las personas que viven en condiciones de pobreza en toda América Latina<sup>4</sup>.

22. En Asia y el Pacífico, los Estados Miembros consideraban que la protección social era una herramienta de desarrollo inclusiva útil para combatir la pobreza, la desigualdad y la exclusión después de las crisis que afectaron a los alimentos, los

---

<sup>3</sup> En el trabajo de Armando Barrientos, Miguel Niño-Zarazúa y Matilde Maitrot, “Social Assistance in Developing Countries Database version 5”, Brooks World Poverty Institute, Working Paper Series (Manchester, Brooks World Poverty Institute, Universidad de Manchester, 2010) figuran ejemplos de programas concretos.

<sup>4</sup> Armando Barrientos, “On the distributional implications of social protection, reforms in Latin America”, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo, Working Papers Series, núm. 2011/69 (Helsinki, Universidad de las Naciones Unidas-Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo, noviembre de 2011).

combustibles y las finanzas en 2008<sup>5</sup>. También la consideraban una inversión y uno de los componentes principales de una política nacional de desarrollo orientada a la construcción de sociedades cohesionadas y estables y al fomento de la confianza entre los gobiernos y los ciudadanos.

23. Se esperaba que la ampliación del espectro de la protección social contribuyera al crecimiento económico, ya que aumentaría el poder de consumo de los hogares pobres y estimularía la demanda de productos y servicios locales. También se esperaba que el seguro de riesgo asumido por la protección social permitiera a las personas desarrollar al máximo sus habilidades y su potencial y les diera la posibilidad de contribuir más activamente al desarrollo económico.

24. La Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico ha recomendado a los Estados Miembros que adopten una estrategia gradual para la protección social. Esta estrategia está encaminada principalmente a crear un acceso y unos derechos universales a la protección social de manera gradual, comenzando por los grupos más vulnerables.

25. Para los países de bajos ingresos de África Subsahariana, los programas de protección social autofinanciados son un reto, ya que estos países tienen poca capacidad de recaudación de ingresos y costos administrativos altos. Sin embargo, hay cada vez más pruebas, provenientes tanto de los programas que ya existen como de las simulaciones, de que los componentes básicos de un nivel mínimo de protección social, por ejemplo, las pensiones de vejez no contributivas, los subsidios para la infancia y las obras públicas serían viables en la mayoría de los países de bajos ingresos<sup>6</sup>. Habrá que movilizar los recursos y reorganizarlos de acuerdo con los presupuestos locales para que sea posible ampliar la provisión de protección social más allá de esos programas.

26. El compromiso político y la financiación y el control nacionales son los elementos distintivos de la mayoría, si no de todos, los planes de protección social exitosos en África. En muchos países, la falta de determinación de los gobiernos por asegurar alguna forma de protección social se debe a que los ciudadanos todavía no se han movilizado de manera eficaz en reclamo de protección social, como sí ha ocurrido en otros países de la región<sup>7</sup>.

27. La creciente aceptación por parte de los gobiernos de que se necesite una protección social universal —con intervenciones dirigidas a grupos específicos que servirían como elementos fundacionales de la cobertura universal— es un fenómeno mundial. Sin embargo, y a pesar de los numerosos beneficios que traen aparejados, las estrategias de protección social han demostrado no ser efectivas para eliminar las formas de discriminación social y económica que ciertos grupos sufren desde hace ya mucho tiempo. Según la OCDE, donde se han desarrollado sistemas duales de protección (en que los más pobres quedan bajo la cobertura de la asistencia social y

---

<sup>5</sup> *The Promise of Protection: Social Protection and Development in Asia and the Pacific* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.11.II.F.5).

<sup>6</sup> OIT, *Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva: Informe del Grupo consultivo presidido por Michelle Bachelet convocado por la OIT con la colaboración de la OMS* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2011).

<sup>7</sup> Véase el documento de antecedentes preparado en el marco del informe de 2010 *European Report on Development* de Staphen Devereux titulado “Building Social Protection Systems in Southern Africa” y disponible en <http://erd.eui.eu/publications/erd-2010-publications/background-papers/building-social-protection-systems-in-southern-africa/>.

los más ricos están cubiertos por la contribución individual o alternativas privadas), tal desarrollo ha socavado el respaldo de la cada vez más numerosa clase media a la provisión de servicios públicos, que es uno de los componentes decisivos de la cohesión social<sup>8</sup>. La inversión en la educación pública es indispensable para revertir estas tendencias, ya que nivela las oportunidades y forma una ciudadanía activa.

## **B. La inversión en educación, incluida la educación cívica**

28. La educación, además de mejorar las oportunidades profesionales y de vida que promueven la movilidad ascendente y el desarrollo del capital humano, contribuye a la cohesión social mediante la difusión de valores decisivos para desarrollar un sentido de pertenencia a la sociedad compartida. La educación tiene el potencial de fomentar no solo habilidades cognitivas y sociales, sino también actitudes, hábitos y normas positivas que llevan a estilos de vida más sanos y a una ciudadanía más activa. Algunos de estos son la capacidad de toma de decisiones y el pensamiento críticos, la capacidad de interpretar la oratoria política, las aptitudes de organización y las capacidades cívicas.

29. La educación para el compromiso cívico es particularmente importante para la cohesión social. El compromiso cívico tiende a mejorar el rendimiento del mercado laboral, a reducir los niveles de delincuencia y promover la confianza en las instituciones democráticas y entre las personas. La confianza interpersonal promueve el crecimiento económico y la eficiencia institucional y reduce los niveles de corrupción. Algunos investigadores afirman que el nivel de confianza en una sociedad es un índice fiable para predecir los resultados económicos<sup>9</sup>.

30. En los Estados miembros de la OCDE, los individuos con mejores niveles de educación son, por lo general, más propensos a demostrar un mayor compromiso cívico y social que los de niveles de educación más bajos. Las encuestas sociales europeas han revelado que, por cada año de escolaridad adicional, las personas aumentan sus posibilidades de participación en la comunidad o en actividades de voluntariado. El análisis de la Encuesta Mundial sobre Valores arrojó resultados similares e indicó un alto grado de correlación entre el nivel de educación y el grado de confianza interpersonal en el Canadá, el Japón y los Estados Unidos de América<sup>10</sup>.

31. La experiencia ha demostrado que la educación para la tolerancia y el respeto por la diversidad cultural como parte del programa de estudios básicos, junto con el mejoramiento del acceso de las minorías a la educación, ha contribuido a la integración social. Las escuelas pueden promover la tolerancia creando una atmósfera de apertura en el aula, que tiende a inspirar el respeto y la confianza entre maestros y alumnos como personas y a fomentar el diálogo sobre opiniones y valores. Además, las escuelas tienen la posibilidad de preparar a sus alumnos para la

---

<sup>8</sup> OCDE, *Perspectives on Global Development 2012*.

<sup>9</sup> Beugelsdijk, S., H.L.F. de Groot y A.B.T.M. van Schaik, "Trust and Economic Growth", Tinbergen Institute Discussion Papers, núm. 049/3 (Amsterdam y Rotterdam, Tinbergen Institute, 2002).

<sup>10</sup> Véase la publicación de la OCDE, *Education at a Glance 2010: OECD Indicators* (Paris, 2010); las encuestas sociales europeas llevadas a cabo desde 2002 hasta 2007; y la encuesta de alfabetización y competencias de los adultos (Adult Literacy and Life Skills Survey, ALL), que se llevó a cabo en 2003.

participación cívica promoviendo proyectos de voluntariado y consejos estudiantiles.

32. Los trabajos de investigación sugieren que la educación terciaria fortalece aún más el sentido de confianza interpersonal y la tolerancia entre los alumnos. Los resultados son más visibles cuando se ofrece un programa de estudios y una atmósfera académica que conducen a un mejor entendimiento de la diversidad y de los beneficios sociales y económicos que se derivan de vivir en comunidades social y culturalmente diversas<sup>11</sup>.

33. Sin embargo, en muchos países, en especial en aquellos con mercados laborales de una debilidad persistente, la educación terciaria no ha sido suficiente para preparar a los jóvenes para el empleo, y muchos jóvenes con diplomas profesionales quedaron desempleados, lo que generó frustración y creó caldo de cultivo de nuevas tensiones sociales. Para responder a tales situaciones, se ha prestado cada vez más atención al desarrollo profesional y de capacidades técnicas, además del desarrollo de aptitudes empresariales para la creación de empresas y para generar oportunidades de trabajo por cuenta propia para los jóvenes.

34. Las instituciones educativas desempeñan un papel claro en la promoción de la educación cívica, de la participación en los procesos democráticos y de los voluntariados. Sin embargo, es en la familia y en la comunidad donde se da por primera vez la experiencia individual de la integración social y donde se transmiten las normas sociales que los individuos adquieren en la infancia y cultivan en su juventud.

### **C. Las instituciones y la coherencia de las políticas**

35. La experiencia ha demostrado que la aplicación eficaz de políticas de inclusión social depende fundamentalmente de una red de instituciones de gobierno que funcione a la perfección en su apoyo a las autoridades y comunidades locales, por ejemplo, las dependencias de inclusión social o los grupos de trabajo locales para la integración social. La eficacia en la ejecución de los programas depende de que los gobiernos adopten un enfoque integral, para lo que deberán, necesariamente, contar con la cooperación horizontal de todos los ministerios competentes relevantes, cooperación que se verá facilitada por la presupuestación por actividades.

36. Aún donde se cuenta con instituciones de gobierno eficientes, la aplicación de políticas de inclusión no se traduce automáticamente en resultados positivos de integración social, a menos que dichas políticas estén respaldadas por una amplia participación de la ciudadanía en su diseño, implementación, seguimiento y evaluación.

37. Como se mencionó antes, invertir en la educación cívica y la participación de la comunidad es el primer paso hacia la creación de una ciudadanía bien informada que sea capaz de exigir que sus derechos se respeten y que los funcionarios públicos rindan cuenta de sus actos. El segundo paso consiste en crear marcos de participación e instituciones que auspicien la participación económica, social, cultural y política de todos los miembros de la sociedad. El solo alcance de tal

---

<sup>11</sup> El estudio titulado *Citizenship Education Longitudinal Study*, que se realizó en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte es uno de las pocas fuentes de referencia disponibles para evaluar los efectos de la educación cívica y el compromiso social.

participación indica el nivel de integración social que existe en la misma sociedad. Los individuos y los grupos sociales necesitan un amplio espectro de oportunidades para participar en los procesos de toma de decisiones que inciden en su bienestar. Cuando las personas no tienen oportunidad de participar, o cuando intencionalmente se les niega la posibilidad de hacerlo, se sienten marginadas y comienzan a desconfiar de la autoridad y las instituciones públicas, lo que puede conducir a tensiones sociales. En consecuencia, dar impulso a formas de gobierno participativas, es decir, gobiernos que cuenten con la participación directa de los actores interesados en los procesos de toma de decisiones relativas a cuestiones que les conciernen directamente, y fomentar la participación activa de los ciudadanos en todos los ámbitos de la vida pública a nivel nacional y local, es vital para el éxito de los esfuerzos de integración social<sup>12</sup>.

38. Las instituciones locales y nacionales que fomentan formas de gobierno participativas y el compromiso de la comunidad, tales como las organizaciones de la sociedad civil, las cooperativas y las juntas de vecinos, que a menudo representan a los grupos en situación vulnerable y abogan por sus derechos, ofrecen oportunidades para la participación y el compromiso cívicos.

39. Cada vez más organizaciones sin fines de lucro y de la sociedad civil están reclamando un modelo de interacción con las autoridades que sea participativo y concreto, a veces conocido como la gestión del compromiso comunal, con el fin de mejorar la capacidad de respuesta del sector público a las necesidades públicas. Otro de los reclamos que formulan las organizaciones de la sociedad civil es la presupuestación participativa, que suele considerarse prueba de un compromiso firme con la gobernanza participativa. Si bien en general el interés por la presupuestación participativa está creciendo, los gobiernos siguen reservando el control exclusivo de los procesos de presupuestación.

40. A pesar de los esfuerzos hechos para fomentar la gestión participativa de gobierno, la limitada capacidad institucional y los prejuicios y estereotipos arraigados siguen siendo los mayores obstáculos a la integración social de algunos individuos y grupos que son discriminados en razón de su origen étnico, su género, su edad, su situación de residencia en el país y otras características. Como respuesta a esta situación, los países crearon órganos nacionales diseñados para revertir la discriminación e investigar casos de discriminación.

41. En muchos países se han creado instituciones nacionales de derechos humanos, como las comisiones nacionales de derechos humanos o los ombudsmán, para defender los derechos humanos. A menudo se encarga a las comisiones de derechos humanos que revisen la legislación nacional relativa a los derechos humanos y las políticas vigentes. Los ombudsmán (conocidos como defensores del pueblo en algunos países) están encargados de investigar y hacer frente a las denuncias por discriminación. Por lo general, son designados para ejercer sus funciones a nivel país, pero también pueden ser designados por el gobierno local. Además, en algunos pocos países, se están explorando nuevas formas de ampliar la participación ciudadana en el tratamiento de cuestiones de derechos humanos mediante una gran

---

<sup>12</sup> La gestión participativa del gobierno incluye formas de gobierno en las que se empodera a los asociados de la sociedad civil para que hagan uso de los recursos del Estado para tomar decisiones sobre cuestiones que les atañen directamente.

variedad de mecanismos integrales como audiencias públicas, juntas consultivas u órganos consultivos oficiales<sup>13</sup>.

42. En la Unión Europea se crearon órganos nacionales para garantizar la igualdad de acuerdo con lo provisto en las directivas de la Unión Europea en materia de igualdad de trato con el fin de brindar una asistencia independiente a las víctimas de la discriminación. Estos realizan sus propias investigaciones sobre el estado de la discriminación, hacen un seguimiento de cuestiones de discriminación, elaboran informes al respecto y fomentan la igualdad. La red europea de organismos sobre igualdad (Equinet) agrupa a 38 organizaciones de 31 países que actúan para contrarrestar la discriminación basada en varios motivos, como la edad, la discapacidad, el género, la raza o el origen étnico, la religión o creencias y la orientación sexual. Un decenio después de la implementación de la directiva relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico y de la directiva relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato para hombres y mujeres, no existen directrices específicas acerca de los procesos de funcionamiento de estos órganos. Los órganos para garantizar la igualdad brindan asistencia a las víctimas de la discriminación a través de, por ejemplo, el asesoramiento jurídico, los servicios de mediación y otros servicios. La mayoría de estos también fomentan la igualdad de trato mediante campañas informativas y brindan su apoyo a las prácticas óptimas de los empleadores y proveedores de servicios.

43. La promoción de mecanismos de gobernanza participativa e implicación de la comunidad es indispensable para garantizar la coherencia y la continuidad de las políticas y programas de inclusión social a nivel nacional y local. La labor de las instituciones que se encargan de la discriminación y trabajan para garantizar la igualdad de derechos y oportunidades sigue siendo un factor crucial para evaluar los logros de tales políticas y programas y para cerrar las brechas y brindar orientación para afrontarlas.

#### IV. Retos

44. A pesar de los esfuerzos que se vienen desplegando para alcanzar la integración social, la inclusión y la cohesión sociales siguen siendo uno de los retos más grandes para las políticas públicas mundiales. La pobreza y la exclusión persistentes, grandes diferencias de ingresos, desigualdades en cuanto al acceso a la educación, los servicios de salud y el mercado laboral, y la mala distribución de los servicios sociales, así como la falta de acceso a ellos, son problemas corrientes en los países en desarrollo. Otros retos similares han vuelto a manifestarse, aunque no con la misma intensidad, en algunos países desarrollados.

45. Después de la crisis económica y financiera de fines de la década de 2000, muchos países hicieron grandes recortes en el gasto social, incluido el terreno de la protección social. Estas medidas de austeridad han tenido graves efectos en los medios de sustento de los grupos pobres y en situación vulnerable y en la confianza

---

<sup>13</sup> En la publicación *Prácticas de buen gobierno para la protección de los derechos humanos* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.07.XIV.10), también disponible en <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GoodGovernance.pdf> pueden encontrarse ejemplos de tales mecanismos.

que los ciudadanos depositaban en las autoridades<sup>14</sup>. En varios Estados miembros de la OCDE, la disminución de la cohesión social se vio reflejada en la disminución del número de votantes y de voluntarios y en menores niveles de confianza interpersonal. En varios países, otras dimensiones fundamentales de la cohesión social, como la confianza social y política, la tolerancia y las percepciones, también experimentaron una disminución, muchas veces drástica<sup>15</sup>.

46. Los obstáculos a la inclusión y la cohesión sociales incluyen, en algunos países, la falta de movilidad social y la disminución de la confianza en las oportunidades personales. Además, últimamente, la cantidad de asociaciones y grupos basados en la identidad ha ido en aumento, algo que con frecuencia se considera una reacción ante la falta de objetivos nacionales colectivos.

47. A nivel regional, a pesar de su función en la consecución y manutención de la cohesión y la solidaridad sociales, el modelo de desarrollo europeo basado en los derechos sociales sigue estando sujeto a presiones. De acuerdo con lo establecido en el párrafo 9 de la nueva estrategia y plan de acción del Consejo de Europa para la cohesión social, el surgimiento de una sociedad fragmentada, en la que la mayoría de las personas encuentran obstáculos para gozar plenamente de sus derechos o dependen de los subsidios u otros servicios sociales, y donde las desigualdades entre ricos y pobres son cada vez mayores, constituye uno de los principales retos por enfrentar para lograr la cohesión social en Europa.

48. Entre los fenómenos que están amenazando a la cohesión social en América Latina y el Caribe se pueden mencionar especialmente la profundización de las brechas sociales y culturales, la corrosión de la gobernabilidad, la erosión de las fuentes tradicionales de pertenencia y la desconfianza ciudadana en las instituciones<sup>16</sup>.

49. Los países han tropezado con múltiples impedimentos para aplicar eficazmente las políticas de inclusión social, como la falta de coordinación entre las instituciones de gobierno dedicadas a la presupuestación y las dedicadas a la provisión de servicios sociales, la escasa inversión en servicios sociales y la limitada participación de la sociedad civil en los reclamos por un cambio.

## V. Conclusiones y recomendaciones

### A. Conclusiones

**50. El papel que la inclusión, la integración y la cohesión sociales desempeñan en la promoción del desarrollo social está recibiendo cada vez más atención en la teoría y en la práctica del desarrollo y está siendo reconocido cada vez más como uno de los factores vitales para lograr un crecimiento y un desarrollo inclusivos.**

<sup>14</sup> Isabel Ortiz y Mathew Cummins, “The Age of Austerity: a review of public expenditures and adjustment measures in 181 countries” (Iniciativa para el Diálogo Político y el Centro Sur, Nueva York, marzo de 2013).

<sup>15</sup> Andy Green, Germ Janmaat y Helen Cheng, “Regimes of social cohesion: converging and diverging trends”, *Nacional Institute Economic Review*, núm. 2015 (enero de 2011).

<sup>16</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Cohesión social en América Latina*.

51. El panorama presentado en el presente documento ha indicado la importancia crucial de la protección social, la educación y la construcción de instituciones para promover la integración y la cohesión sociales.

52. La protección social es un derecho socioeconómico y una forma institucionalizada de solidaridad indispensable para lograr la integración y la cohesión sociales. Sin embargo, en vez de ser un grupo de programas desconectados entre sí, la protección social debería ocupar el centro de un marco de políticas integradas y coherentes basado en fundamentos legislativos y de gobernanza y tener una financiación sostenible. Es fundamental reconocer la necesidad de garantizar la protección a lo largo de toda vida, desde la infancia hasta la vejez, y la necesidad de proteger a los grupos en situación vulnerable de acuerdo con su situación y características particulares. Sin embargo, la protección social no debe ser concebida como un reemplazo de las reformas estructurales que son muchas veces necesarias para eliminar las desigualdades sociales, las diferencias de acceso a los recursos y la discriminación persistente.

53. Aplicar un plan educativo integral que haga hincapié sobre los principios de igualdad, de responsabilidad común y de la sociedad compartida es fundamental para promover una ciudadanía activa. Educar en valores y actitudes que demuestren aprecio por la diversidad y fomenten los derechos humanos es de una importancia vital en el fomento de la inclusión.

54. Los gobiernos, en colaboración con todos los actores interesados, deben invertir en la construcción y el fortalecimiento de las instituciones participativas creadas para erradicar los factores que causan la injusticia social, la exclusión y la discriminación. Las políticas que formulen tales instituciones para dar respuesta a estos problemas deben estar sujetas a la consulta, el seguimiento y la evaluación constantes.

## **B. Recomendaciones**

55. Se insta a los gobiernos a que continúen desarrollando y aplicando políticas socialmente inclusivas en las esferas de la protección social, la educación y la construcción de instituciones participativas como parte de sus estrategias nacionales de desarrollo.

56. Los gobiernos deberían fortalecer las intervenciones orientadas a los grupos en situación vulnerable a la vez que incorporan objetivos amplios de integración social en todas sus políticas y programas.

57. Se alienta a los gobiernos a construir instituciones nacionales y en colaboración con la sociedad civil y el sector privado para la aplicación, el seguimiento y la evaluación de las políticas de inclusión social a nivel nacional y local.

58. A nivel internacional, la promoción de la integración social, la igualdad y la no discriminación debería ser una parte integral del enfoque de las cuestiones de desigualdad en la agenda para el desarrollo después de 2015.