



Asamblea General

Distr. general
23 de julio de 2015
Español
Original: inglés

Septuagésimo período de sesiones

Tema 28 b) 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

Promoción de la integración social a través de la inclusión social

Informe del Secretario General

Resumen

El presente informe se ha preparado en cumplimiento de la resolución 68/131 de la Asamblea General, de 18 de diciembre de 2013, relativa a la promoción de la integración social mediante la inclusión social. Se ha elaborado sobre la base de las constataciones de los cuatro informes anteriores sobre la integración social y en él se describen las actividades nacionales y las iniciativas emprendidas por el sistema de las Naciones Unidas con el objetivo de promover la participación cívica, social, económica y política de aquellas personas que pertenecen a grupos vulnerables o marginados o se encuentran en situaciones de vulnerabilidad o marginación.

* A/70/150.



Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	3
II. Enfoques regionales con respecto a la integración social	4
III. Actividades de integración social a nivel nacional	8
A. Promoción de la participación activa de las personas en la vida cívica, social, económica y política.....	8
B. Reducción de las desigualdades.....	12
C. Instituciones nacionales para promover la inclusión social y la integración social. ...	15
IV. Iniciativas del sistema de las Naciones Unidas.....	16
V. Conclusiones y recomendaciones.....	20
A. Conclusiones.....	20
B. Recomendaciones	21

I. Introducción

1. En la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague del 6 al 12 de marzo de 1995, la comunidad internacional reconoció la importancia de la integración social y resolvió trabajar en la creación de una sociedad para todos, en la que las personas pudieran ejercer plenamente sus derechos y obligaciones y contribuir a la sociedad en igualdad de condiciones.

2. Veinte años más tarde, la creación de una sociedad inclusiva para todos sigue siendo, en gran medida, un objetivo incumplido, dado que muchas personas aún no pueden participar plenamente en la vida civil, política, social y económica de sus países. Muchas personas permanecen excluidas por motivos de género, edad, raza, casta, etnia, discapacidad u otras características, y, como resultado, tienen un acceso limitado y de menor nivel a los servicios de salud, la educación y el empleo. Por tanto, la exclusión social sigue siendo uno de los principales obstáculos para el logro de los objetivos de desarrollo.

3. Sin embargo, es alentador que a nivel mundial se reconozca cada vez más que las políticas y los programas específicos tienen un efecto positivo en la inclusión social, en especial de los grupos excluidos¹.

4. El presente informe es el quinto de la serie relativa a la inclusión, la integración y la cohesión social. Su objetivo es aprovechar las constataciones de los informes anteriores, en los que se detallan los antecedentes de esos conceptos, con especial atención a las estrategias prácticas para apoyarlos². En el informe anterior (A/68/169), publicado en 2013, se examinaron las novedades recientes relativas a la protección social, la educación, la construcción institucional y la coherencia normativa en cuanto estrategias de integración social.

5. Este informe se ha elaborado de conformidad con la resolución 68/131 de la Asamblea General, en la que, entre otras cosas, la Asamblea destacó que los Estados Miembros debían dar prioridad a la creación de una “sociedad para todos” basada en el respeto de todos los derechos humanos y los principios de igualdad entre las personas, acceso a servicios sociales básicos y promoción de la participación activa de todos los miembros de la sociedad, en particular las personas que pertenecen a grupos vulnerables o marginados o que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad o marginación, en todos los aspectos de la vida, incluidas las actividades cívicas, sociales, económicas y políticas, así como en los procesos de adopción de decisiones. En la sección II del informe se ofrece una sinopsis de los enfoques regionales para la integración social, mientras que en la sección III se describen las actividades realizadas recientemente a nivel nacional para promover la participación cívica, social, económica y política de las personas que pertenecen a grupos vulnerables o marginados o que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad o marginación. Algunas formas específicas de participación son la participación económica a través del empleo; la participación en la formulación de políticas y en la prestación de servicios; la participación de los jóvenes, las personas de edad y las personas con discapacidad; y el acceso a los servicios y a la protección social, así como la participación en la planificación urbana y la presupuestación.

¹ Véase Banco Mundial, *Inclusion Matters: The Foundation for Shared Prosperity* (Washington D.C., 2013).

² Los informes anteriores se publicaron con las siguientes siglas: E/CN.5/2009/2, E/CN.5/2010/2, E/CN.5/2011/2 y A/68/169.

6. En la sección IV se presta especial atención a los esfuerzos nacionales realizados con el objetivo de reducir las desigualdades mediante la no discriminación, la reducción de la pobreza, la educación y acuerdos institucionales que propicien la inclusión y la integración social.

7. La información de nivel nacional incluida en el informe se basó en las respuestas de los Estados Miembros a la nota verbal transmitida por la Secretaría en febrero de 2015 de conformidad con las disposiciones de la resolución 68/131 de la Asamblea General. La Secretaría recibió un total de 10 respuestas de los Gobiernos de la Arabia Saudita, Azerbaiyán, Bulgaria, los Estados Unidos de América, Lituania, Marruecos, México, el Perú, la República Dominicana y Rumania.

8. En la sección V del informe se examinan las actividades llevadas a cabo por las entidades del sistema de las Naciones Unidas para fomentar la integración social. En la sección final se presentan varias conclusiones y se ofrecen recomendaciones para promover la integración social mediante la inclusión social.

II. Enfoques regionales con respecto a la integración social

9. Si bien los enfoques regionales con respecto a la inclusión, la integración y la cohesión social difieren en cuanto a su alcance y aplicación, mejorar el acceso a los servicios básicos, la protección social y el empleo sigue siendo fundamental para promover la inclusión social en la mayoría de las regiones. En muchas partes del mundo, la labor en favor de la integración social incluye medidas especiales cuyo objetivo es reducir las desigualdades y mejorar la situación de los grupos vulnerables, en particular mediante la introducción de cambios en los marcos legislativos que prohíban diversas formas de discriminación.

10. El acceso a la educación, la atención de la salud y la vivienda y la igualdad ante la ley constituyen la base de la integración social en África, de conformidad con la Posición Común Africana sobre Integración Social, que fue aprobada en el primer período de sesiones de la Conferencia de Ministros de Desarrollo Social de los Estados Miembros de la Unión Africana, celebrado en Windhoek del 27 al 31 de octubre de 2008. En la Posición Común Africana se insta a los Estados miembros a que elaboren políticas socioeconómicas amplias, mejoren la coordinación en el sector público a fin de corregir la fragmentación y la programación poco sistemática para hacer frente a los problemas sociales, mejoren la gobernanza democrática y el respeto de los derechos humanos y faciliten la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el diseño y la ejecución de los programas y las políticas.

11. En los últimos tiempos, la inclusión social y económica de las personas de edad ha recibido especial atención en África. La Conferencia de Ministros de Desarrollo Social ha presentado un proyecto de protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos³ relativo a los derechos de las personas de edad en África, para que lo apruebe y firme la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana. Los temas que tratan los artículos del protocolo incluyen la eliminación de la discriminación contra las personas de edad, el acceso a la justicia y la igualdad de protección ante la ley, el derecho a tomar decisiones, la protección contra el maltrato y las prácticas tradicionales nocivas, la atención, el apoyo y el acceso a los servicios de salud y educación y al crédito.

³ United Nations, *Treaty Series*, vol. 1520, núm. 26363.

12. En las regiones de la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP) y la Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESPAO), la protección social se considera fundamental para el logro de la integración social. Tal como se indica en un análisis reciente de las diversas formas y manifestaciones que adopta la desigualdad en Asia y el Pacífico, dado que el crecimiento impulsado por el mercado no ha sido suficiente por sí solo para lograr un desarrollo inclusivo y sostenible, el fortalecimiento de la protección social puede ser una medida eficaz para reducir la desigualdad y contribuir a la integración social⁴.

13. En la región de la CESPAP, la protección social se ve como un medio para el logro la integración social, ya que contribuye a la estabilidad social y política de los países⁵, mientras que la desigualdad se considera un obstáculo a la integración del crecimiento económico, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental. A pesar de este entendimiento común, las desigualdades de ingresos y de acceso a la atención de la salud y la educación todavía son frecuentes en la región.

14. En particular, sigue habiendo sectores que sufren privación del acceso a los servicios sociales en varios países de la región, donde los grupos de menores ingresos tienen un acceso limitado a los servicios de atención de la salud y a la educación en comparación con los grupos de mayores ingresos. Mejorar el acceso a los servicios y a la protección social es una medida que los países de la región pueden adoptar para hacer frente a las desigualdades y fomentar la inclusión social⁶.

15. La CESPAO pone de relieve que para combatir la pobreza y promover la equidad, la igualdad y los derechos humanos, la protección social debe incorporarse en políticas sociales participativas inclusivas y amplias⁷. Los Estados miembros de la CESPAO utilizan varios marcos participativos en la formulación de las políticas públicas, incluida la política de protección social. Por ejemplo, algunos gobiernos de la región han establecido observatorios sociales conformados por organizaciones de la sociedad civil y círculos académicos para que presten asistencia en la formulación de políticas basadas en datos socioeconómicos⁷.

16. En toda la región, se considera que el acceso a los servicios de protección social garantiza que los beneficios del progreso económico se distribuyan de manera más equitativa. Aunque todos los países árabes cuentan con planes de protección social de algún tipo, esos planes tienden a estar muy fragmentados y se los considera más como enfoques que ofrecen una asistencia social temporal que como componentes de una estrategia integrada de protección social⁷. Los planes de protección social de la región comprenden varios programas que tienen un alcance limitado y que están administrados de forma fragmentada por el sector público, el privado y las organizaciones no gubernamentales. Solo un tercio de la población de la región del Oriente Medio y Norte de África tiene acceso a los sistemas oficiales de protección social⁷.

⁴ Véase CESPAP, documento de trabajo titulado “Confronting inequalities in Asia and the Pacific: the role of social protection”, diciembre 2014.

⁵ CESPAP, nota de la secretaría relativa a lucha contra las crecientes desigualdades en Asia y el Pacífico: tendencias y oportunidades en el contexto de la agenda para el desarrollo después de 2015 (E/ESCAP/CSD (3)/1), 13 de junio de 2013.

⁶ Véase CESPAP, “Confronting Inequalities in Asia and the Pacific”.

⁷ CESPAO, “Participation and social protection in the Arab region”, (E/ESCWA/SDD/2014/Technical Paper.7) (5 de noviembre de 2014), pág. 22.

17. Como se indica en el reciente análisis de la CESPAL, es importante para la región que se eduque a los ciudadanos acerca de su derecho a la protección social. Los beneficiarios de los programas de protección social no deberían verse a sí mismos como receptores pasivos de subsidios y servicios, sino como ciudadanos activos, con la facultad de reclamar una distribución más justa de los recursos. Otros instrumentos para involucrar a las personas en la adopción de decisiones relativas a la protección social incluyen los diálogos en los que se brindan observaciones en relación con las políticas nacionales, las alianzas estratégicas entre diferentes partes interesadas formadas para elaborar y aplicar políticas de protección social más adaptadas a las necesidades, y los observatorios para fomentar una formulación de políticas participativa e informada que asegure una mejor orientación de los programas y las iniciativas⁷.

18. Aunque los países de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) han logrado avances significativos en la promoción de la inclusión social mejorando el ejercicio de los derechos civiles y políticos de las personas, la participación genuina de los grupos tradicionalmente marginados debido a su condición socioeconómica, género u origen étnico, sigue siendo limitada. Los altos niveles de desigualdad y exclusión también guardan relación con las dificultades que entraña el ejercicio de los derechos socioeconómicos⁸.

19. *Americas Quarterly*, una revista dedicada al análisis de políticas y al debate sobre el desarrollo económico, financiero y social y sobre la política en el hemisferio occidental, publica el Índice de Inclusión Social, en el que se clasifica a los países del continente americano en función de su potencial para mejorar la movilidad social, una serie de derechos y políticas sociales, el acceso a puestos de trabajo en el sector formal y la actitud y la conducta públicas⁹. En el informe relativo al índice de 2014 se señaló que los patrones de exclusión política, económica y social se basan en ineficiencias estructurales que son difíciles de cambiar a corto plazo. Otros problemas radican en la falta de instituciones dedicadas a la inclusión social y en un legado de actitudes con respecto a la raza y el género y leyes que propician la exclusión.

20. La Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) dedicó su 44º período ordinario de sesiones al tema de “Desarrollo con inclusión social”. En su declaración final, los países miembros de la OEA se comprometieron a dedicar sus esfuerzos a erradicar el hambre y la pobreza, en particular la pobreza extrema, luchar contra la inequidad, la desigualdad, la discriminación y la exclusión social, e incrementar el acceso equitativo a los servicios de salud, así como a una educación de calidad e inclusiva¹⁰. La declaración alentó la adopción de políticas públicas intersectoriales sobre inclusión y protección social para fortalecer el respeto de los derechos humanos. Asimismo, alentó la adopción de medidas en favor de la participación plena y efectiva de todas las personas en la sociedad. En la declaración también se reconoció que el acceso universal a una educación de calidad e inclusiva, con especial atención a las personas y los grupos en situaciones

⁸ Organización de los Estados Americanos, *Inequality and Social Inclusion in the Americas: 14 Essays*. 2ª ed. (Washington D.C., 2011). Se puede consultar en: <http://www.oas.org/docs/desigualdad/LIBRO-DESIGUALDAD-INGLES.pdf>.

⁹ Véase <http://www.americasquarterly.org/charticles/socialinclusionindex2014/>.

¹⁰ Véase http://www.oas.org/en/media_center/press_release.asp?sCodigo=S-005/14.

de vulnerabilidad, contribuye al fortalecimiento de la inclusión social, así como al desarrollo de la persona, la economía y las instituciones democráticas.

21. En la estrategia de la Unión Europea Europa 2020 se incluye la Plataforma contra la Pobreza y la Exclusión Social y la Agenda de Nuevas Cualificaciones y Empleos¹¹. La inclusión social activa, junto con el empleo, la innovación, la educación y los objetivos relativos al clima y la energía forman parte de una iniciativa cuyas metas son sacar a 20 millones de personas de la pobreza y la exclusión social y aumentar el empleo de la población en edad de trabajar al 75%.

22. En la Unión Europea, la inclusión activa se define como la acción de posibilitar que todos los ciudadanos, especialmente los más desfavorecidos, puedan participar plenamente en la sociedad, en particular mediante el empleo¹². Las estrategias para asegurar la plena participación de todos los ciudadanos de la Unión Europea consisten en otorgar apoyo financiero suficiente y acceso a oportunidades laborales, facilitar el acceso de la población a los mercados laborales, hacer frente a la pobreza en el espacio laboral, prevenir los desincentivos para el trabajo y apoyar el acceso de la población a servicios de calidad.

23. Los planes nacionales de inclusión social en la Unión Europea reflejan las prioridades políticas, sociales y económicas establecidas por los Estados Miembros, así como las diferencias en la dinámica de las políticas.

24. Los esfuerzos de integración social de la población romaní, uno de los grupos más discriminados en Europa, han sido objeto de especial atención. El Decenio de la Inclusión Romaní (2005-2015), un compromiso político regional, tenía por objeto mejorar su estatus socioeconómico e inclusión social, haciendo hincapié en la salud, la educación, el empleo y la vivienda. Del mismo modo, en el marco de la Unión Europea para las estrategias nacionales de inclusión de los romaníes para el 2020, puesto en marcha por la Comisión Europea en 2011, se solicita que todos los miembros de la Unión Europea elaboren y apliquen estrategias orientadas a promover la integración de los romaníes en las esferas de la salud, la vivienda, la educación y el empleo. Los gobiernos deben respetar los compromisos ya contraídos e implementarlos mediante instrumentos internacionales en cuestiones relativas a la inclusión social, la pobreza, la salud y la discriminación¹³.

25. En respuesta a la reciente crisis de inmigración en Europa, la Comisión Europea propugna la aplicación de cupos nacionales obligatorios para reubicar a los nuevos inmigrantes en toda Europa. La propuesta, que ha suscitado una preocupación considerable, tiene por objeto distribuir los migrantes de acuerdo con el número de habitantes, el Producto Interno Bruto (PIB), la tasa de desempleo y el número de solicitantes de asilo de cada país¹⁴. En el reciente proyecto de Agenda Europea de Migración también se hace hincapié en la necesidad de contar con políticas de integración efectivas para que las políticas de migración tengan éxito. Además, se dedicarían fondos a iniciativas concretas orientadas a la mejora de las

¹¹ Véase <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=750>.

¹² Véase <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1059&langId=en>.

¹³ Véanse más ejemplos de estrategias nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea en la sección III.

¹⁴ Véase <http://www.bbc.com/news/world-europe-32693737>.

competencias lingüísticas y profesionales, el acceso a los servicios y al mercado laboral, así como a una educación inclusiva¹⁵.

III. Actividades de integración social a nivel nacional

A. Promoción de la participación activa de las personas en la vida cívica, social, económica y política

26. Si bien durante mucho tiempo los Estados Miembros han concentrado sus esfuerzos en la mejora de la empleabilidad de los jóvenes en un contexto de desempleo y subempleo generalizados, actualmente la adopción de medidas destinadas a promover la participación económica de las personas de edad y las personas con discapacidad va en aumento.

27. Los gobiernos también están reconociendo que la participación de las personas, las comunidades y las organizaciones de la sociedad civil en la formulación de políticas y la prestación de servicios es indispensable para invertir los procesos de exclusión. Además, cada vez hay más pruebas de que los procesos de formulación de políticas basados en los conocimientos de las personas y las comunidades a menudo producen mejores resultados. Hay ejemplos de esa labor participativa de formulación y seguimiento de políticas con intervención de jóvenes, personas de edad y personas con discapacidad, incluidas aquellas con discapacidad intelectual y del desarrollo.

28. Si bien se considera que un transporte asequible y accesible es fundamental para la inclusión social de las personas con discapacidad y las personas de edad, las experiencias de un número creciente de ciudades ponen de manifiesto su importancia para otros grupos sociales desfavorecidos y las comunidades en general.

29. Por otra parte, más ciudades de todo el mundo están experimentando con enfoques innovadores para las políticas de inclusión social, como la presupuestación participativa.

Participación económica mediante el empleo

30. La participación en el mercado laboral es uno de los pilares de las estrategias de integración social en muchos países. La labor destinada a estimular la creación de empleo y mejorar las competencias que guardan relación con la empleabilidad mediante la capacitación es decisiva para lograr una mayor participación económica. La inclusión económica mediante el empleo de determinados grupos, en especial de aquellos que llevan desempleados mucho tiempo y de los jóvenes, así como de las personas con discapacidad, a menudo también forma parte de las iniciativas de integración social.

31. La política de inclusión económica del Perú tiene por objeto posibilitar que las personas tengan ingresos suficientes para ellas y sus hogares y que aumente su seguridad alimentaria independientemente de la asistencia monetaria prestada por el

¹⁵ Véase http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf.

Gobierno. La estrategia se centra en desarrollar oportunidades de generación de ingresos para las familias pobres de las zonas rurales mediante la diversificación económica, la mejora de las competencias y el acceso a los servicios.

32. Como se ha indicado anteriormente, en los países miembros de la Unión Europea, posibilitar que todos los ciudadanos, especialmente los más desfavorecidos, participen plenamente en la sociedad, en particular mediante el empleo, es parte de la inclusión activa. Las medidas diseñadas para llevar a cabo esta tarea incluyen el apoyo financiero suficiente y la asistencia en la obtención de empleo, la participación en mercados laborales inclusivos y el acceso a servicios de calidad¹⁶.

33. El objetivo del Plan Nacional de Acción para el Aumento de la Inclusión Social 2014-2020 de Lituania es reducir la pobreza y la exclusión social, prestando especial atención a las medidas de empleo activo y al desarrollo de los servicios sociales, así como a la prestación de asistencia en efectivo con objetivos específicos.

34. Muchos gobiernos se concentran en facilitar oportunidades laborales para grupos vulnerables específicos. En Bulgaria, estos grupos incluyen a los jóvenes desempleados de hasta 29 años de edad, los adultos mayores de 50 años de edad, las personas con discapacidad, la minoría étnica romaní y aquellos que llevan mucho tiempo desempleados. En Lituania, la iniciativa de Garantía Juvenil tiene como objetivo asegurar que todos los jóvenes (menores de 28 años de edad) reciban una oferta de empleo, o educación permanente, incluidos puestos de aprendiz, antes de que hayan transcurrido cuatro meses desde que quedaron desempleados o dejaron la educación formal.

35. En Azerbaiyán, se están adoptando medidas para facilitar el acceso de los jóvenes al empleo, la formación profesional para los desplazados internos y los refugiados y la promoción de los cursos de formación profesional y del empleo por cuenta propia entre los jóvenes. Además, su proyecto de fortalecimiento de la protección social, ejecutado conjuntamente por el Ministerio de Trabajo y Protección Social y el Banco Mundial, tiene como objetivo, entre otras cosas, mejorar los servicios de empleo mediante actividades de orientación laboral y el desarrollo de normas profesionales y de programas de capacitación por módulos para los jóvenes.

36. En algunos países en desarrollo se aplican programas similares a este. Por ejemplo, en Marruecos, el Organismo Nacional de Promoción del Empleo y las Competencias Profesionales es una entidad de servicio público que asiste a los empleadores para vincular los solicitantes de empleo con las oportunidades laborales. Como intermediario activo en el mercado laboral, el Organismo Nacional se encarga de organizar y ejecutar programas de promoción de puestos de trabajo especializados. Está compuesto por 78 agencias, sitas en diferentes regiones del país, que prestan asistencia en cuestiones relativas a proyectos de empleo por cuenta propia y de desarrollo de la capacidad profesional de los jóvenes empresarios.

37. La inclusión financiera es parte de la inclusión económica general. En la República Dominicana se apoya una serie de programas de inclusión económica y social, en particular programas especiales cuyo objetivo es mejorar el acceso de los

¹⁶ Véase <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1059&langId=en>.

hogares pobres a los servicios y la educación financieros, así como al microcrédito. En el marco del programa general Progresando con Solidaridad, puesto en marcha en 2012, más de 3.000 cabezas de familia recibieron educación financiera y mejoraron sus conocimientos y competencias en la gestión de las finanzas personales y el uso de servicios financieros. De modo similar, en el Perú, varios programas de inclusión financiera destinados a los beneficiarios de programas sociales, las personas de edad y las mujeres que viven en las zonas rurales forman parte de las estrategias generales de inclusión social.

Participación en la formulación de políticas y la prestación de servicios

38. A lo largo de los años, la Asamblea General ha alentado a los Estados Miembros a incorporar los objetivos de integración social en la formulación de políticas sociales promoviendo la participación de las personas que pertenecen a grupos vulnerables o marginados, o que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad o marginación, en la planificación, la aplicación y el seguimiento de los procesos. En ese sentido, se han creado distintos marcos de consulta sobre políticas sociales para garantizar una mayor participación pública en la elaboración y aplicación de las políticas.

39. En México, el Plan Nacional de Desarrollo, 2013-2018, se estableció mediante una consulta cívica, en la que participaron investigadores y expertos de la esfera académica, organizaciones no gubernamentales y el público en general.

40. En la Arabia Saudita, la participación activa se promueve a través de comités y centros de desarrollo social enfocados a la familia, los niños, los jóvenes, las mujeres, la producción interna, los vínculos sociales, la orientación para familias, la sensibilización y educación, y las personas con discapacidad.

41. En Sudáfrica, el Ministerio de Salud organizó amplias consultas públicas sobre el nuevo Plan Nacional de Seguro Médico en que participaron administradores del plan, representantes del sector farmacéutico, asociaciones profesionales, órganos estatutarios, departamentos gubernamentales, instituciones académicas, la sociedad civil y miembros del Parlamento. Uno de los principales resultados del proceso de consulta fue la introducción, en 2011, de la disposición sobre atención básica de la salud, en virtud de la cual todos los ciudadanos y residentes pueden acceder a ella, independientemente de su situación laboral o su capacidad de contribuir al Plan Nacional de Seguro Médico¹⁷.

Participación de los jóvenes, las personas de edad y las personas con discapacidad

42. Algunos países han adoptado medidas activas para facilitar la participación de grupos determinados en el desarrollo socioeconómico, en particular los jóvenes, las personas de edad y las personas con discapacidad.

43. En un contexto de desempleo y subempleo generalizados, los jóvenes constituyen el grupo excluido más numeroso de la región del Oriente Medio y Norte de África. En casi todos los países de la región, la mayoría de los jóvenes tiene pocas oportunidades, si es que las tiene, de participar en el desarrollo económico de

¹⁷ Véase <http://www.samj.org.za/index.php/samj/article/view/6601/4920>.

su país, lo que obstaculiza el crecimiento económico, contribuye a la ociosidad, el aislamiento y la frustración y aviva el malestar social.

44. La promoción del envejecimiento activo y de la vida independiente de las personas de edad forma parte de las estrategias generales de inclusión social de muchos países. En los Estados Unidos de América, la Ley de las Personas de Edad comprende un programa de nutrición y promueve la socialización, la salud y el bienestar de los estadounidenses de edad, en especial de aquellos que se encuentran en situaciones de mayor necesidad social debido a la discapacidad, las barreras lingüísticas o el aislamiento cultural, social o geográfico a causa, entre otras cosas, de su raza o etnia.

45. En Rumania, los comités asesores de diálogo civil para las personas de edad funcionan desde 2004. Están integrados por representantes de las Direcciones de Diálogo, Familia y Solidaridad Social de los condados, de los seguros médicos y de los planes de pensiones, así como por representantes de los servicios públicos descentralizados de los ministerios y los presidentes de los consejos para las personas de edad avanzada de los condados. Se consulta a los representantes de las personas de edad sobre proyectos legislativos relativos a cuestiones que revisten importancia en lo económico, social, médico y cultural. Los comités analizan los problemas socioeconómicos a que se enfrentan las personas de edad y elaboran propuestas para encararlos.

46. En los Estados Unidos, la Ley de Asistencia para Discapacidades del Desarrollo y Declaración de Derechos del año 2000 tiene por objeto asegurar que las personas con discapacidad del desarrollo y sus familias puedan participar en el diseño de servicios comunitarios, formas de apoyo individualizado y otros tipos de asistencia que promuevan la autodeterminación, la independencia, la productividad, la integración y la inclusión en todos los aspectos de la vida en comunidad, y tener acceso a ellos. La Ley apoya la Red Nacional de Centros Universitarios para la Excelencia en Educación, Investigación y Servicios relativos a la Discapacidad del Desarrollo. Estos centros son entidades de educación, investigación y servicios interdisciplinarios que forman parte de un sistema universitario, o entidades públicas o sin fines de lucro asociadas con universidades. Además, los Consejos Estatales sobre Discapacidad del Desarrollo prestan servicios de asistencia para las personas con discapacidad intelectual y discapacidad de desarrollo y sus familias, mientras que los Estados, por medio de sus Sistemas de Protección y Defensa protegen los derechos humanos y jurídicos de todas las personas con discapacidad. Asimismo, los Centros de Recursos sobre el Envejecimiento y la Discapacidad brindan apoyo a la labor estatal para simplificar el acceso a los servicios a largo plazo y las opciones de apoyo para los adultos mayores y las personas con discapacidad.

Transporte accesible

47. El transporte confiable, asequible y accesible es un componente necesario de una inclusión genuina para todos, pero aún más para las personas con discapacidad y las personas de edad. Algunos Estados Miembros han incluido a personas con discapacidad y personas de edad en el diseño y el planeamiento del transporte público en las zonas urbanas a fin de atender mejor a sus necesidades.

48. En los Estados Unidos, el Programa de Demostración e Investigación sobre Transporte de la Administración para la Vida en Comunidad incorporó a personas

con discapacidad y a adultos mayores de 17 comunidades de todo el país en la elaboración de sugerencias destinadas a mejorar su sistema de transporte. Siete comunidades recibieron financiación para llevar adelante esas propuestas¹⁸.

49. Entre 2004 y 2008, la ciudad de Medellín (Colombia) transformó su sistema de transporte para hacerlo más inclusivo instalando teleféricos que conectan comunas anteriormente enfrentadas. También se crearon espacios públicos, como parques y museos, para fomentar la interacción social. Una gran parte del presupuesto municipal se destina a inversiones sociales para los sectores vulnerables de la población, incluidas las personas de edad. Algunos programas incorporan a jóvenes y a personas de edad en grupos de acción comunitaria y de esta forma ayudan a los grupos vulnerables a abogar por sus intereses ante los municipios (en especial durante el período de planificación presupuestaria) y les prestan asistencia para lograr que las entidades gubernamentales rindan cuentas de sus actos.

Presupuestación participativa

50. La presupuestación participativa se ha aplicado en muchos países, especialmente en los de América Latina. En Europa, varias municipalidades de Alemania, España, Francia, Italia y Polonia han adoptado enfoques participativos. A fin de mejorar la prestación de servicios a las comunidades, las administraciones locales de algunos países de África Subsahariana, como Kenya, Mozambique, la República Unida de Tanzania, Sudáfrica, Uganda, Zambia y Zimbabwe, permiten la participación cívica en el proceso de preparación del presupuesto. Asimismo, algunas municipalidades rurales de la India han introducido planes de presupuestación participativa para asegurar la distribución equitativa de las transferencias sociales. Algunos estudios indican que las localidades que hicieron obligatorias las asambleas llegaron mejor a los hogares más vulnerables y, de esa forma, limitaron el acaparamiento de recursos por parte de las elites locales¹⁹.

51. Aunque en los países árabes es menos común, la presupuestación participativa se considera útil para lograr que los mecanismos de protección social respondan mejor a las necesidades de la población de la región. Sin embargo, se necesitan instituciones que faciliten la participación pública en materia de procedimientos y a nivel informal. En la mayoría de los países de la región, la eficacia del gasto público se ve reducida por la corrupción y el clientelismo. Para mejorar la participación de los ciudadanos en la región árabe, la CESPAAO recomienda asegurar una mayor apertura de los sistemas políticos y de gobernanza; mejorar los marcos jurídicos que garanticen las libertades fundamentales, como la libertad de expresión y la libertad de los medios de comunicación; mejorar la capacidad de participación dentro y fuera del gobierno; y lo que es más importante, asegurar la voluntad y la capacidad del Estado para poner la información presupuestaria a disposición del público¹⁹.

B. Reducción de las desigualdades

52. En muchos países del mundo la reducción de las desigualdades ha pasado a ser una prioridad en materia de políticas, así como una parte esencial de la agenda para el desarrollo. La reducción de las desigualdades que habrá de conducir a la inclusión

¹⁸ Véase <http://www.act.gov/Programs/CIP/OCASD/Transportation/index.aspx>.

¹⁹ CESPAAO, "Participation and social protection in the Arab region" (véase la nota 7).

social solo se logrará encarando los problemas asociados con las causas económicas, sociales y jurídicas de la exclusión. La falta de integración social a menudo está asociada con la pobreza, mientras que la reducción de la pobreza suele considerarse una vía hacia la integración social y una mayor inclusión.

53. Las estrategias para la inclusión social de las personas que viven en la pobreza tienen dos vertientes, que consisten en satisfacer sus necesidades básicas, como las de salud, a través de la prestación directa de servicios o las transferencias de efectivo, y en empoderarlas por medio de la educación. La prestación de protección social, parte fundamental del Programa de Trabajo Decente, también se ha convertido en un componente esencial del conjunto de herramientas para lograr la reducción de la pobreza y la integración social.

54. Cada vez más, los Estados Miembros prestan mayor atención a la tarea de reconocer y eliminar los obstáculos que impiden la participación social y cultural de personas y grupos excluidos, en particular las diversas formas de discriminación de que son objeto. Las instituciones nacionales encargadas de promover la igualdad y la inclusión social desempeñan un papel cada vez más importante en la tarea de lograr que la exclusión social y la discriminación se comprendan mejor y de luchar contra ellas de manera más eficaz e integrada.

Reducción de la pobreza

55. En muchos países, la igualación de las oportunidades mediante la protección social y las transferencias monetarias condicionadas para los hogares que viven en la pobreza forman parte de la labor de integración social.

56. En el Perú, la Estrategia Nacional “Incluir para Crecer” se centra principalmente en igualar las oportunidades para los niños que viven en zonas rurales. El programa Juntos ofrece transferencias monetarias condicionadas a las madres que viven en la pobreza extrema, vinculadas a la salud y la educación de sus hijos, mientras que la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social se centra en la nutrición infantil y el desarrollo del niño en la primera infancia. La finalidad de ambos programas es prevenir la transmisión de la pobreza de una generación a otra.

57. En Rumania, la Estrategia Nacional de Inclusión Social y Reducción de la Pobreza para 2014-2020 tiene por objeto reducir el número de personas que corren el peligro de caer en la pobreza y la exclusión social, en consonancia con los objetivos de la Estrategia Europa 2020. Los principales componentes programáticos de la Estrategia consisten en ayudar a las familias vulnerables a través de las prestaciones por hijos a cargo, la licencia de maternidad (incluido un período más extenso para las madres de niños con discapacidad), el apoyo a los ingresos y los incentivos laborales para los beneficiarios del programa.

58. En la República Dominicana, el programa Progresando con Solidaridad combina transferencias monetarias condicionadas con oportunidades de desarrollo educativo, técnico y profesional, acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones y creación de microempresas, además de oportunidades de adquirir conocimientos financieros básicos, como forma de facilitar una salida sostenible de la pobreza. Las intervenciones del programa orientadas hacia la familia también tienen por objeto mejorar la salud y la nutrición de los miembros de la familia y educarlos como ciudadanos.

59. En México, las actividades para reducir la pobreza y las desigualdades se centran en mejorar el acceso a los servicios básicos, la vivienda digna, la alimentación, la educación y la salud.

Acceso a los servicios y la protección social

60. En los últimos años, varios Estados Miembros han adoptado medidas para ampliar la cobertura y los beneficios de las disposiciones de protección social, en particular para los más necesitados. En Azerbaiyán, el programa de asistencia social selectiva, que cuenta con el apoyo del Banco Mundial, concede prestaciones monetarias a familias de ingresos bajos, que representan aproximadamente el 10% de la población total. Casi la mitad de los beneficiarios son niños. Asimismo, se están adoptando medidas para mejorar la calidad de los servicios en las guarderías, a fin de asegurar un mejor desarrollo cognitivo, emocional y físico de los niños. También en Azerbaiyán, se han establecido centros públicos de rehabilitación destinados a atender las necesidades sociales de los niños que tienen problemas de salud a través de la evaluación funcional y de terapias basadas en actividades y juegos.

61. Como se ha mencionado, el modelo de inclusión social del Perú se centra en brindar oportunidades para la próxima generación mediante el acceso de los niños a servicios básicos de salud, nutrición y educación preescolar²⁰.

Educación

62. A menudo se considera que garantizar la igualdad de acceso a la educación secundaria de calidad es una de las mejores estrategias de inclusión social para ayudar a reducir las desigualdades, mientras que la enseñanza primaria obligatoria se considera un instrumento fundamental para prevenir la exclusión social de los grupos desfavorecidos.

63. En Rumania se han aprobado nuevas leyes sobre educación para garantizar la igualdad de acceso a la educación de calidad y, de esa forma, favorecer el desarrollo personal de las generaciones más jóvenes y satisfacer las necesidades socioeconómicas de la sociedad. Un objetivo fundamental del nuevo plan de estudios es garantizar el respeto a la identidad cultural de todos y a los derechos de las minorías nacionales, y promover el diálogo intercultural. Con el apoyo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), se ofrece capacitación especial para los maestros de historia y lengua romaní mediante cursos intensivos. El nuevo plan de estudios también hace hincapié en la participación y la responsabilidad de los padres.

Lucha contra la discriminación

64. La igualdad ante la ley es un principio fundamental que está consagrado en las constituciones nacionales, mientras que la desigualdad se ve cada vez más como un obstáculo importante para la cohesión social. Como la discriminación es una fuente de desigualdad y un obstáculo para la integración social, se han incluido medidas contra la discriminación en las estrategias de integración social.

²⁰ Véase <http://www.midis.gob.pe/index.php/es/nuestra-institucion/sobre-midis/por-que-existimos-2>.

65. La Ley de Protección contra la Discriminación de Bulgaria, por ejemplo, constituye una sólida base jurídica para la protección contra todas las formas de discriminación, incluidas las que afectan a la educación, el empleo y la participación en los procesos de adopción de decisiones. La Ley establece la participación equilibrada de hombres y mujeres, así como de las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas y lingüísticas, en los procesos de gobernanza y adopción de decisiones a nivel nacional y local. Además, prohíbe explícitamente todo tipo de discriminación directa o indirecta por motivos de sexo, raza, etnia, nacionalidad, origen, religión o creencias, educación, afiliación política, situación personal o pública, discapacidad, edad, orientación sexual, situación familiar, situación patrimonial o cualquier otro motivo, como se indica en otros documentos jurídicos y tratados internacionales ratificados por Bulgaria.

C. Instituciones nacionales para promover la inclusión social y la integración social

66. Como se señaló en el anterior informe del Secretario General sobre la promoción de la integración social mediante la inclusión social (A/68/169), la aplicación eficaz de políticas de inclusión social depende en buena medida de una red de instituciones de gobierno que funcione a la perfección en su apoyo a las autoridades y comunidades locales. Esas instituciones también son fundamentales para dar participación a las personas más excluidas y asegurar que tengan voz.

67. En el plano nacional, las estrategias de integración social constituyen una parte esencial de las políticas sociales y son implementadas por entidades pertenecientes a los ministerios que se encargan del trabajo, la protección social, la juventud, la tercera edad o la familia. En Rumania, por ejemplo, el Ministerio de Trabajo, Familia, Protección Social y Personas de Edad está ultimando una estrategia amplia de inclusión social y lucha contra la pobreza para el período 2015-2020²¹.

68. Los órganos consultivos con frecuencia se encargan de elaborar los planes nacionales de inclusión y de vigilar su puesta en práctica. En Rumania, la Comisión Nacional de Inclusión Social del Consejo Interministerial de Asuntos Sociales, Salud y Protección del Consumidor se ocupa de determinar las prioridades nacionales que se incorporarán en el plan de acción para la inclusión social, seleccionar los indicadores que se utilizarán para fines de vigilancia y supervisar el proceso de presentación de informes.

69. En el Perú, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social elaboró una Estrategia Nacional en ese ámbito, y se estableció una Comisión Intergubernamental de Desarrollo e Inclusión Social para fortalecer la coordinación de las políticas.

70. En algunos países, los órganos establecidos por el gobierno para llevar a cabo la coordinación general de la política nacional de promoción, ejecución y evaluación de las políticas y los programas de inclusión social están vinculados a los órganos que se ocupan de la igualdad de oportunidades y la lucha contra la discriminación. Este es el caso del Departamento de Igualdad de Oportunidades,

²¹ La estrategia se centra en intervenciones clave en materia de empleo, transferencias sociales, educación, salud, vivienda, participación social y fortalecimiento de la capacidad institucional para la reducción de la pobreza y la inclusión social.

Lucha contra la Discriminación y Asistencia Social del Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales de Bulgaria.

71. En la Arabia Saudita, las instituciones nacionales de promoción de la inclusión social abarcan los centros de desarrollo social y los comités civiles encargados de apoyar los planes nacionales de desarrollo, el Departamento de Desarrollo Comunitario del Ministerio de Asuntos Sociales, la Comisión de Derechos Humanos y el Consejo de Asuntos Económicos y Sociales. Además, la Red de Observatorios Urbanos Al-Madinah del Centro Rey Abdulaziz para el Diálogo Nacional, establecida en 2003, genera una serie de indicadores cuantitativos y cualitativos sobre más de 23 zonas urbanas que permiten observar las dimensiones esenciales del desarrollo económico, social y humano, como la educación, la salud, el empleo y los ingresos, así como la infraestructura en ámbitos que incluyen las carreteras, el agua, el alcantarillado y la vivienda. Los indicadores se desglosan por género, y la vigilancia se extiende hasta el nivel más bajo de las dependencias de planificación. El Observatorio promueve la equidad espacial con miras a asegurar la distribución equitativa de los bienes y servicios públicos esenciales, así como las oportunidades para la inversión y el desarrollo económicos. También puede llevar a cabo acciones afirmativas en la esfera de la planificación del desarrollo a nivel provincial, que incluye favorecer a las regiones menos desarrolladas²².

72. Recientemente se han establecido diálogos nacionales sobre cuestiones sociales para suscitar la participación de los ciudadanos en varios países de la región del Oriente Medio y Norte de África. La Comisión de Marruecos sobre el Diálogo Nacional, establecida en 2013, está integrada por representantes de la sociedad civil y marroquíes residentes en el extranjero. La Comisión promueve el debate sobre las cuestiones del empoderamiento de la sociedad civil y la participación de la ciudadanía en la adopción de decisiones sobre políticas públicas.

73. La Corporación de Seguridad Social de Jordania llevó a cabo un diálogo nacional sobre la reforma de la seguridad social, en marcha desde 2006, con una amplia variedad de órganos y expertos nacionales y locales, así como activistas, sindicalistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y personas aseguradas. Los participantes pudieron evaluar el sistema actual, poner de relieve oportunidades y problemas, y formular comentarios y sugerencias para la reforma²³. La iniciativa obtuvo el Premio de Buenas Prácticas de la Asociación Internacional de la Seguridad Social. El diálogo nacional dio lugar a un proyecto de ley que el Parlamento aprobó en 2014.

IV. Iniciativas del sistema de las Naciones Unidas

74. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) promueve la coherencia de las políticas a nivel mundial, nacional y subnacional y presta asistencia a los Estados Miembros en la formulación de políticas inclusivas y equitativas y marcos regulatorios que fomenten la igualdad en el disfrute de los derechos humanos en la educación, las ciencias, la cultura, la

²² Véase CESPAAO, "Participation and social protection in the Arab region", pág. 17. Véase la nota 7.

²³ Asociación Internacional de la Seguridad Social, "National dialogue: an approach to reform social security is lot more than a line in budget, it is involvement of all", un caso de la Corporación de Seguridad Social. Good Practices in Social Security, 2009.

comunicación y la información²⁴. El Programa de Gestión de las Transformaciones Sociales (MOST) de la UNESCO tiende puentes entre la investigación, la política y la práctica, además de promover la transferencia de conclusiones y datos pertinentes de investigaciones en ciencias sociales a los encargados de adoptar decisiones y otras partes interesadas, promoviendo de ese modo la formulación de políticas con base empírica a nivel nacional, regional e internacional²⁵. En el marco del programa, la UNESCO facilita periódicamente reuniones de ministros de desarrollo social.

75. En el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la participación se considera parte de un enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos. Sobre la base de las normas internacionales de derechos humanos, el enfoque se centra en diversas formas de desigualdad y exclusión en las esferas política, económica y social. El enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos analiza las prácticas discriminatorias y las relaciones de poder y los procesos injustos que agravan el problema de la exclusión, y se centra en los grupos que padecen discriminación, desventajas y exclusión (por ejemplo, los niños, las minorías y las mujeres). El enfoque basado en los derechos humanos pone de relieve la necesidad de que haya participación en todas las etapas del proceso de programación, en particular de quienes se encuentran en situación de desventaja, y subraya la responsabilidad del Estado y sus instituciones en lo referente a respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos dentro de su jurisdicción²⁶.

76. Mejorar la participación política de los jóvenes es el objetivo primordial de la guía de buenas prácticas del PNUD²⁷. La guía recomienda cambios prácticos de política a los efectos de aumentar la participación democrática de los jóvenes, como armonizar la edad mínima para votar con la edad mínima para postularse a cargos públicos y establecer cuotas para los jóvenes y las mujeres en la legislación electoral. Asimismo, la guía recomienda a las organizaciones internacionales y las organizaciones de la sociedad civil que fomenten la participación de los jóvenes y la educación cívica en forma continua en las escuelas y las universidades, que apoyen a las organizaciones de desarrollo comunitario y de voluntarios dirigidas por jóvenes, que brinden un respaldo flexible a proyectos juveniles innovadores y de pequeña escala, que superen la brecha digital y que utilicen plataformas en línea para intercambiar conocimientos y establecer redes. Los parlamentos, los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil orientadas a la promoción pueden hacer que los jóvenes participen en las campañas de educación de los votantes empleando estrategias multimedia, facilitar los consejos nacionales de la juventud dirigidos por jóvenes y poner en marcha y apoyar los consejos de la juventud a nivel local.

²⁴ UNESCO, “Social inclusion, social transformations, social innovation: what role for UNESCO in 2014-2021?”, consultas de la Directora General con los Estados Miembros, 23 de noviembre de 2012. Se puede consultar en

http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/BPI/EPA/images/media_services/Director-General/ConceptNoteSocialInclusionSocialTransformationsSocialInnovationEN.pdf.

²⁵ Véase <http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/most-programme/about-most/>.

²⁶ PNUD, Dirección Regional para Europa y la CEI, *Regional Human Development Report: Beyond Transition – Towards Inclusive Societies* (Bratislava, 2011). Se puede consultar en http://hdr.undp.org/en/reports/regional/europethesis/RBEC_HDR_2011_EN.pdf.

²⁷ PNUD, “Mejorando la participación política de la juventud a lo largo del ciclo electoral: guía de buenas prácticas” (Nueva York, enero de 2013). Toda la guía se puede consultar en http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Electoral%20Systems%20and%20Processes/SP_UN-Youth_Guide-LR.pdf.

77. El Banco Mundial, que hace hincapié en la inclusión en los mercados, los servicios y los espacios, define la inclusión social como el proceso de mejorar las condiciones en que las personas y los grupos participan en la sociedad y de aumentar la capacidad, las oportunidades y la dignidad de las personas que se encuentran en situación desfavorecida, sobre la base de su identidad, en lo que respecta a su participación²⁸.

78. Cada vez con mayor frecuencia, la inclusión social y económica forma parte de las actividades del Banco Mundial en la región del Oriente Medio y Norte de África, así como de su estrategia para Asia Meridional, con especial hincapié en la mejora de la gobernanza y la igualdad entre los géneros, en las que se basa su labor en toda la región. Fortalecer la inclusión social implica mejorar el acceso a los servicios públicos y su calidad, generar cohesión social y hacer frente a las peores formas de exclusión y privación²⁹.

79. El Banco Mundial reconoce que la participación ciudadana es clave para mejorar los resultados en materia de desarrollo. El objetivo de su reciente iniciativa de participación ciudadana es lograr que los beneficiarios de los proyectos del Banco le transmitan sus observaciones al respecto. El Banco Mundial también alienta a los países clientes a incorporar mecanismos de participación ciudadana en los procesos y las políticas de los países. Con la mediación de la Alianza Global para la Auditoría Social, 39 países han aceptado que la sociedad civil vigile su desempeño²⁹.

80. El Banco Mundial es consciente de la importancia que tiene el desarrollo impulsado por la comunidad que otorgue control a los grupos comunitarios sobre las decisiones de planificación y los recursos destinados a inversiones en proyectos de desarrollo local. Los programas de desarrollo impulsado por la comunidad que son bien ejecutados tienden a mejorar la prestación de servicios de salud y educación y la sostenibilidad de los recursos, y ayudan a las comunidades a crear infraestructura de menor costo y mejor calidad. Como en su mayor parte tienen por destinatarios a los pobres y vulnerables, estos programas pueden hacer oír la voz de esos grupos en la mesa donde se discuten las políticas³⁰.

81. Para la Organización Mundial de la Salud (OMS), el concepto de exclusión social proporciona un marco único para comprender los determinantes sociales de las desigualdades en materia de salud y elaborar medidas más apropiadas y eficaces para afrontarlas³¹. Si bien la expresión “exclusión social” puede tener significados diversos, los procesos de exclusión son similares y dan lugar a desigualdades en materia de dignidad humana, derechos humanos y salud humana.

82. En los últimos años, la OMS ha contribuido a incorporar en la agenda para el desarrollo en general la noción de los determinantes sociales de la salud y la equidad en materia de salud en relación con la inclusión social. Los determinantes sociales de la salud son:

²⁸ Véase Banco Mundial, *Inclusion Matters*. Véase la nota 1.

²⁹ Véase Banco Mundial, *Informe Anual 2014* (Washington D.C., 2014).

³⁰ Véase Banco Mundial, *Inclusion Matters*.

³¹ OMS, Red de Conocimientos sobre la Exclusión Social, “Understanding and tackling social exclusion: final report to the WHO Commission on Social Determinants of Health from the Social Exclusion Knowledge Network” (febrero de 2008). pág. 185. Se puede consultar en http://www.who.int/social_determinants/knowledge_networks/final_reports/sekn_final%20report_042008.pdf.

las circunstancias en que las personas nacen, crecen, viven, trabajan y envejecen. Esas circunstancias son el resultado de la distribución del dinero, el poder y los recursos a nivel mundial, nacional y local. Los determinantes sociales de la salud explican la mayor parte de las inequidades sanitarias, esto es, las diferencias injustas y evitables observadas en y entre los países en lo que respecta a la situación sanitaria³².

83. En la Declaración Política de Río sobre Determinantes Sociales de la Salud, aprobada el 21 de octubre de 2011 en la Conferencia Mundial sobre Determinantes Sociales de la Salud, que se celebró en Río de Janeiro (Brasil) del 19 al 21 de octubre de 2011, los Jefes de Gobierno, ministros y representantes gubernamentales subrayaron que había cinco esferas de acción fundamentales para hacer frente a las desigualdades en materia de salud, que incluyen, adoptar una mejor gobernanza en pro de la salud y del desarrollo, fomentar la participación en la formulación y aplicación de las políticas, reducir las inequidades sanitarias y vigilar los progresos y reforzar la rendición de cuentas (párr. 10)³³. La serie de informes sectoriales de la OMS sobre los determinantes sociales de la salud proporciona información sobre diversos enfoques normativos y sus efectos en la salud y se centra en esferas de posible colaboración. La serie alienta un diálogo sistemático y una mejor colaboración con otras esferas de gobernanza.

84. Los gobiernos han demostrado interés en promover la equidad en las políticas sanitarias. Sin embargo, a pesar de algunos esfuerzos, las desigualdades en materia de salud van en aumento en algunas poblaciones. Un examen reciente de los estudios sobre los determinantes sociales de la salud y la equidad en materia de salud apunta a que al parecer se hace hincapié en las actividades de promoción y no en las de análisis, y la aplicación de la teoría de análisis político es sumamente limitada³⁴.

85. Las oficinas regionales de la OMS han participado activamente en la labor dedicada a los determinantes sociales de la salud, y algunas han creado programas sobre esos determinantes y los factores de riesgo en respuesta a las prioridades de salud pública³⁵. Utilizando el marco conceptual creado por la Comisión sobre Determinantes Sociales de la Salud, la Oficina Regional para Europa realizó un examen de los determinantes en el que encontró nuevas pruebas y recomendó medidas para promover la salud y reducir las desigualdades sanitarias, medidas que se incorporaron en Salud 2020, el nuevo marco normativo europeo para la salud y el bienestar³⁶. Este marco “a nivel de todo el gobierno” se basa en la coordinación

³² Véase http://www.who.int/social_determinants/es/.

³³ La Declaración Política de Río fue aprobada por la 65ª Asamblea Mundial de la Salud el 26 de mayo de 2012, en el párrafo 1 de su resolución WHA65.8. Véase Organización Mundial de la Salud, *65ª Asamblea Mundial de la Salud, Ginebra, 21 a 26 de mayo de 2012, Resoluciones y Decisiones, Anexos (WHA65/2012/REC/1)*. Se puede consultar en http://www.who.int/sdhconference/declaration/Rio_political_declaration_Spanish.pdf.

³⁴ Mark G. Embrett y G.E. Randall, “Social determinants of health and health equity policy research: exploring the use, misuse, and nonuse of policy analysis theory”, *Social Science and Medicine*, vol. 108, edición C (2014), págs. 147 a 155.

³⁵ Véase el informe de fecha 23 de noviembre de 2012, titulado “Determinantes sociales de la salud”, presentado por la Secretaría a la Junta Ejecutiva de la OMS en su 132º período de sesiones (EB132/14). Se puede consultar en http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/EB132/B132_14-sp.pdf.

³⁶ *Ibid.*, párr. 6.

intersectorial de las políticas sanitarias con las políticas y los programas que afectan a la salud fuera del sector sanitario.

86. En un reciente análisis regional de las políticas de salud en América Latina se observó que la introducción de la cobertura sanitaria universal a fin de mejorar la salud y sus determinantes se basaba en políticas públicas integradas tendentes a desarrollar los sistemas de salud que incorporaban la intervención multisectorial. Los programas de salud reforzados por la acción intersectorial y la participación social han tratado de dar respuesta a los determinantes sociales de la salud y de mejorar los resultados y reducir las desigualdades en materia de salud. El éxito de esas políticas puede atribuirse a la inversión en capacidad administrativa y política y a un firme respaldo político y administrativo³⁷.

V. Conclusiones y recomendaciones

A. Conclusiones

87. En las sociedades inclusivas, todas las personas y los grupos están empoderados para participar plenamente en la vida política, social y económica de sus comunidades y naciones. Para crear este tipo de sociedades, es indispensable luchar contra las desigualdades mediante reformas jurídicas y estructurales y poner en práctica una serie de políticas que promuevan la participación cívica, las oportunidades económicas, el acceso a los servicios y la protección social para todos. También es fundamental crear instituciones y estructuras que propicien la participación efectiva de las personas y las comunidades y pidan cuentas a los gobiernos.

88. El examen de las políticas de integración social formuladas recientemente que figura en este informe pone de manifiesto que las iniciativas de integración social deben basarse en la promoción de los derechos económicos, sociales, civiles y políticos de personas y grupos. Por lo tanto, el acceso a los servicios básicos con equidad, accesibilidad, disponibilidad y calidad es una prioridad para muchos países donde los programas de inclusión socioeconómica están orientados a eliminar las causas estructurales de la pobreza, la desigualdad y la exclusión.

89. El acceso al empleo y al trabajo decente representa el camino más seguro hacia la integración económica y social. Así pues, a menudo se considera que mejorar la empleabilidad de las personas a través de la educación de calidad y la formación profesional es el mejor medio de promover la inclusión y la plena participación en la vida económica.

90. De manera cada vez más generalizada se considera que la protección social universal o específica es crucial para la reducción de la pobreza y la inclusión social, y se ha convertido en parte esencial de la formulación de políticas sociales más amplias. Existe también un creciente reconocimiento de

³⁷ Véase Luiz Odorico Monteiro de Andrade y otros, "Social determinants of health, universal health coverage, and sustainable development: case studies from Latin American countries", *The Lancet*, vol. 385, núm. 9975 (4 de abril de 2015). Publicado en línea el 15 de octubre de 2014. DOI: [http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736\(14\)61494-X](http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736(14)61494-X). Se puede consultar en [http://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736\(14\)61494-X.pdf](http://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736(14)61494-X.pdf).

que la propia formulación de políticas sociales requiere una participación de base amplia. En este contexto, es posible utilizar toda la gama de conocimientos de profesionales y legos que están disponibles a través de la participación comunitaria a fin de orientar políticas y acciones y garantizar iniciativas apropiadas, aceptables y eficaces.

91. Cabe destacar que algunos gobiernos han elaborado planes y programas nacionales de inclusión social y han aplicado o han seguido aplicando, con cierto éxito, una serie de intervenciones dirigidas a diferentes grupos. Los ejemplos de buenas prácticas que se presentan en este informe tienen por objeto alentar a los Estados Miembros a que adopten políticas y programas adecuados a nivel nacional. Es evidente que para incluir socialmente a las personas y los grupos vulnerables es necesario darles voz y comprender su situación, lo que constituye la base de la participación efectiva indispensable para su integración social.

92. Sin embargo, a pesar de algunas iniciativas positivas, sigue habiendo problemas importantes para la inclusión social. La persistencia de marcos discriminatorios a nivel comunitario, como el sistema de castas, pone de manifiesto los límites de la legislación nacional contra la discriminación. La persistente exclusión del pueblo romaní en Europa ejemplifica la dificultad inherente a la tarea de lograr la inclusión social a nivel comunitario. Otro reto para la inclusión social en todo el mundo es la corriente continua de migrantes y refugiados indocumentados que huyen de la pobreza generalizada y la falta de oportunidades económicas, así como de conflictos prolongados.

93. Los Estados Miembros reconocen que las políticas y los programas de integración social son cruciales para avanzar hacia los objetivos de desarrollo social y los consideran pertinentes para sus actividades de desarrollo en general. Las iniciativas orientadas a la inclusión social de personas y grupos son vitales para poner fin a la pobreza y el desempoderamiento y lograr otros objetivos de desarrollo sostenible. Por lo tanto, merecen ser incorporadas en la agenda para el desarrollo después de 2015.

B. Recomendaciones

Para promover sociedades inclusivas en el marco de la agenda para el desarrollo después de 2015 hace falta voluntad política y medidas concertadas de los gobiernos en todos los niveles

94. Se exhorta a los gobiernos a garantizar que los procesos de adopción de decisiones en todos los niveles sean inclusivos, participativos y representativos.

95. Los gobiernos deben examinar todos los marcos jurídicos vigentes para eliminar todas las disposiciones discriminatorias con miras a reducir las desigualdades.

96. Se alienta a los gobiernos a que consideren la posibilidad de crear instituciones nacionales para promover mecanismos de inclusión social a nivel nacional y local, o fortalecer las existentes, a fin de asegurar que nadie quede relegado.

97. Se alienta a los gobiernos a que sigan dando a conocer sus experiencias con iniciativas prácticas de nivel nacional destinadas a promover la participación económica, civil y política, así como las medidas contra la discriminación y de otra índole para promover la integración social.

98. Los gobiernos podrían considerar la posibilidad de intercambiar sistemáticamente las buenas prácticas de integración social a nivel regional e internacional, con el fin de que los encargados de la formulación de políticas y otras partes interesadas puedan aplicarlas a sus circunstancias nacionales y acelerar el progreso hacia el logro de una “sociedad para todos”.
