



Consejo Económico y Social

Distr. general
4 de diciembre de 2013
Español
Original: inglés

Comisión de Desarrollo Social

52º período de sesiones

11 a 21 de febrero de 2014

Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo

Social y del vigésimo cuarto período extraordinario

de sesiones de la Asamblea General

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

Informe del Secretario General

Resumen

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

En el presente informe se examinan los programas, prácticas y estrategias que han demostrado su eficacia en el empoderamiento de las personas y de los grupos sociales. En el informe se pone de relieve la importancia de crear instituciones de carácter abierto e inclusivo, fomentar la participación de la población mediante el fortalecimiento de su capacidad para intervenir y eliminar la discriminación. El informe concluye con unas recomendaciones de carácter normativo.



I. Introducción

1. El empoderamiento, es decir, el proceso que conduce a la participación efectiva de todos los miembros de la sociedad en la adopción de decisiones que afectan a su vida, es un objetivo fundamental de un proceso de desarrollo social centrado en las personas. En el programa de acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, los Gobiernos afirmaron que todos los miembros de una sociedad deberían tener la oportunidad de ejercer el derecho y la responsabilidad de participar activamente en los asuntos de la comunidad en la que viven y se comprometieron a asegurar una inversión pública y privada sustancial en el perfeccionamiento de los recursos humanos y en el aumento de la capacidad en los sectores de la salud y la educación, así como en la atribución de responsabilidades y la participación, especialmente para los sectores pobres o socialmente excluidos¹. Los Gobiernos también convinieron una serie de medidas para el empoderamiento de las personas que vivían en la pobreza y las organizaciones que representaban a esas personas.

2. Además de tener un valor intrínseco, el empoderamiento es también un potente motor del desarrollo social. Las medidas que tratan de dar a las personas poder, medios para fortalecer sus propias capacidades y posibilidades para usar esas capacidades —como la educación y la atención de la salud, la representación política, el acceso a la justicia, los derechos de propiedad y el control de los activos productivos, la tecnología de la información y las comunicaciones o los servicios financieros— contribuyen a romper el ciclo de la pobreza y la exclusión. Las instituciones y normas que promueven procesos de carácter abierto e inclusivo contribuyen a crear las condiciones necesarias para la reducción de la pobreza y la desigualdad, como también lo hacen los Gobiernos responsables y receptivos que alientan la participación de las personas y las comunidades en la vida social, económica y política. Los procesos participativos también contribuyen a fomentar la confianza y la solidaridad y, por tanto, sirven de apoyo para la creación de sociedades inclusivas, cohesivas y estables.

3. En recientes procesos intergubernamentales se ha puesto de relieve la importancia del empoderamiento de las personas como un medio para alcanzar los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente y como un fin en sí mismo. En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en 2012, por ejemplo, los Gobiernos reafirmaron la importancia de apoyar a los países en desarrollo en su tarea para erradicar la pobreza y promover el empoderamiento de los pobres y las personas en situación vulnerable por medios como la eliminación de los obstáculos a las oportunidades, el aumento de la capacidad productiva, el desarrollo de la agricultura sostenible y la promoción del empleo pleno y productivo y del trabajo decente para todos, complementada por políticas sociales eficaces, como los niveles mínimos de protección social (véase la resolución 66/288 de la Asamblea General, anexo, párr. 23). En su sexagésimo séptimo período de sesiones, la Asamblea General aprobó su resolución 67/107, relativa al empoderamiento de las personas y el desarrollo, en la que expresó su preocupación por las catastróficas consecuencias de la pobreza, la desigualdad y las disparidades en todo el mundo y reconoció que las personas deberían ser el principal

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

centro de atención de todos los planes, programas y políticas a todos los niveles y que el empoderamiento de las personas era esencial para lograr el desarrollo.

4. El presente informe contiene exámenes de programas, políticas y estrategias que facilitan el empoderamiento de las personas como medio para conseguir la erradicación de la pobreza, la integración social y el trabajo productivo y decente para todos. También contiene recomendaciones concretas para promover ese empoderamiento. En el informe se aportan pruebas concretas del papel que desempeñan las estrategias que dan voz a las personas y las permite ejercer su capacidad de obrar —su capacidad para actuar individual y colectivamente en favor de sus propios intereses— en pro del desarrollo sostenible para orientar los debates normativos de ámbito nacional e internacional, incluidos los debates en curso sobre el programa internacional de desarrollo para después de 2015 y los futuros objetivos del desarrollo sostenible.

II. Promoción del empoderamiento de las personas

5. Ha habido tendencias fundamentales, como la amplia expansión de la alfabetización y la educación, las mejoras en las tecnologías de la información y las comunicaciones y la difusión de la democracia formal y los procesos de descentralización, que han permitido a las personas adoptar decisiones fundamentadas y ejercer su poder, mediante mejores oportunidades para participar en los procesos de adopción de decisiones, entre otras cosas. Aunque esos avances han servido también para elevar las aspiraciones de las personas, no han dado lugar a una mayor participación o a la mejora del bienestar económico o social para todos de una forma coherente. Las desigualdades económicas y sociales siguen siendo muy profundas y van en aumento en muchos países. Algunos grupos sociales, como los pueblos indígenas, las personas con discapacidad, los jóvenes y los migrantes, siguen padeciendo desproporcionadamente la pobreza y la exclusión, y las diferencias entre esos grupos y el resto de la población que han podido medirse han ido, en general, aumentando con el tiempo. La exclusión no solo afecta a la capacidad de las personas de esos grupos y a las oportunidades de que disponen, sino que también socavan su dignidad y el bienestar de la sociedad en general.

6. Aunque a menudo se utiliza el concepto de empoderamiento para hacer referencia al fomento de los derechos y las capacidades de los grupos socialmente desfavorecidos, cada vez está más difundida la percepción de que las medidas para promover el empoderamiento de las personas deben ir más allá de los enfoques orientados a grupos concretos. Es decir, para romper el ciclo de la desigualdad y la pérdida de poder no solo se necesitan políticas y estrategias que procuren y faciliten la participación de las personas y los grupos sociales que se encuentran con los problemas más graves a la hora de superar la pobreza y la exclusión, sino que también se necesitan instituciones económicas, sociales y políticas de carácter inclusivo que contribuyan a nivelar el terreno de juego para todos. Las políticas encaminadas a lograr la igualdad de oportunidades y eliminar los obstáculos que se oponen a la participación de todos han contribuido a acercar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y contribuirán a hacer realidad un programa de desarrollo para después de 2015.

7. Las instituciones y normas que promueven la inclusión y el empoderamiento están influenciadas por las medidas adoptadas por muchos interesados, incluidos los Estados, miembros de la sociedad civil, movimientos sociales, sindicatos y asociaciones de trabajadores autónomos, el sector privado, medios de comunicación y, lo que es más importante, las personas y grupos que viven en la pobreza o han quedado excluidos de la sociedad por cualquier otra razón. En la práctica, suele ser la formación de amplias coaliciones de interesados, más que la actuación del Estado o de la sociedad civil por sí sola, la que conduce a la formación de instituciones plurales e inclusivas y, de esa forma, allana el camino al proceso de empoderamiento².

A. Papel de los Gobiernos en la promoción del empoderamiento

8. El papel de los Gobiernos sigue siendo esencial a la hora de crear las condiciones en que las personas y las comunidades pueden asumir por sí mismas la responsabilidad para escapar de la pobreza, conseguir empleo productivo y un trabajo decente y lograr la integración social. Los Gobiernos están en mejores condiciones para eliminar las barreras institucionales, formales e informales, que impiden a algunas personas y grupos sociales adoptar medidas para mejorar su bienestar y ampliar su abanico de elecciones. Solo los Gobiernos pueden crear entornos jurídicos, administrativos y normativos seguros e inclusivos y tienen el mandato y los recursos necesarios para proporcionar servicios e infraestructura en la escala en que se necesitan. La actuación de los Gobiernos es esencial también a la hora de limitar la concentración excesiva de poder e influencia que, en última instancia, socava el empoderamiento y desemboca en la exclusión. Para hacerlo, es necesario, entre otras cosas, abordar el problema de la corrupción. Es necesario también eliminar las barreras que se oponen al empoderamiento económico, incluso mediante la adopción de políticas macroeconómicas y de otro tipo que promuevan la creación de empleo productivo y un trabajo decente para todos.

9. Cabe señalar, no obstante, que el empoderamiento es un proceso a largo plazo en el que influyen las circunstancias nacionales y locales, desde las instituciones económicas, sociales y políticas hasta las normas, los comportamientos y las relaciones sociales. La percepción de las personas sobre su propio empoderamiento varía a lo largo del tiempo y en diferentes esferas de la vida económica, social, cultural o política. Así pues, no hay un conjunto único de políticas o estrategias en favor del empoderamiento que pueda aplicarse en todos los países y en todos los contextos. Es decir, no existe un único mapa para promover el empoderamiento. Más bien, los ejemplos satisfactorios de empoderamiento de las personas señalan hacia la necesidad de que los Gobiernos adopten un enfoque de empoderamiento en

² Pueden verse estudios monográficos sobre el papel del Estado y otros interesados en el empoderamiento en Duncan Green, "The role of the State in empowering poor and excluded groups and individuals", documento de antecedentes preparado para el Grupo de Trabajo de Expertos sobre políticas y estrategias para promover el empoderamiento de las personas para erradicar la pobreza, lograr la integración social y crear empleo pleno y trabajo decente para todos, Nueva York, 10 y 1 de septiembre de 2013 (puede consultarse en <http://undesadspd.org/CommissionforSocialDevelopment/Sessions/2014/EGMonEmpowermentPolicies.aspx>).

la formulación y aplicación de políticas a fin de facilitar la participación efectiva de todos los miembros de la sociedad en los procesos de adopción de decisiones³.

B. Elementos clave de un enfoque normativo basado en el empoderamiento

10. Aunque las estrategias concretas para promover el empoderamiento tienen carácter específico según el contexto, algunos elementos han estado presentes frecuentemente cuando los países han tenido éxito en la creación de las condiciones propicias para el empoderamiento. Concretamente, los Gobiernos que han adoptado un enfoque de empoderamiento han promovido estrategias orientadas a potenciar la capacidad y las aptitudes de las personas y grupos sociales y les han dado voz; han adoptado medidas para velar por que las instituciones sociales, económicas, políticas y jurídicas tengan un carácter abierto e inclusivo; y han promovido activamente la participación, por ejemplo, abordando el problema de la discriminación.

11. Para fortalecer las aptitudes y capacidades y mejorar el acceso a la información y a los activos productivos, es esencial que se dé a las personas y comunidades voz y capacidad de obrar, es decir, que se les dé poder y se rompa el ciclo intergeneracional de pobreza y exclusión. Es importante también fomentar la capacidad organizativa para que las personas puedan expresar sus preocupaciones de manera colectiva.

12. Se necesitan estructuras institucionales de apoyo que faciliten el empoderamiento. Para establecer instituciones de carácter abierto e inclusivo se necesita, en primer lugar, crear asociaciones entre las instituciones del Estado y otros interesados, así como espacios para la consulta. La resolución colectiva de los problemas mediante mecanismos de participación es a menudo un proceso lento que puede requerir la modificación de culturas institucionales muy arraigadas y de la forma de pensar y el comportamiento de los implicados, pero es una condición necesaria para que las soluciones sean legítimas, pertinentes y sostenibles. En segundo lugar, un enfoque de empoderamiento necesita que las personas encargadas de la adopción de decisiones sean receptivas y que los ciudadanos estén en condiciones de exigirles responsabilidades. Así pues, las iniciativas orientadas hacia el buen gobierno deben promover activamente la transparencia y la rendición de cuentas. En tercer lugar, la forma en que funcionan las instituciones depende en gran medida de las normas sociales y culturales imperantes. Esas normas y valores evolucionan lentamente y están sometidas a la influencia del contexto, la cultura y la historia, pero, como se desprende de los ejemplos que se presentan en las secciones siguientes, los Gobiernos pueden intervenir y ayudar a transformarlas.

13. Incluso las estrategias encaminadas a establecer instituciones receptivas y fortalecer la capacidad de las personas o a mejorar el acceso a la información serán insuficientes para promover una participación útil si existen normas culturales y sociales que mantienen o perpetúan la desigualdad en las relaciones de poder y la situación de desventaja de algunos grupos sociales. La discriminación sigue siendo

³ Puede verse un análisis detallado de los enfoques de empoderamiento en la formulación de políticas en D. Narayan, ed., *Empowerment and Poverty Reduction. A Sourcebook* (Washington D.C., Banco Mundial, 2002).

un obstáculo fundamental que dificulta la participación de los grupos marginados en la vida económica, social y política. Los Gobiernos no solo deben velar por que las políticas y la legislación no discriminen a algunas personas o grupos, sino que también deben hacer frente de manera explícita a los comportamientos y normas que contribuyan a crear asimetrías en el poder y den lugar a la discriminación, incluso a través de los sistemas legislativo y judicial. Con todo, las estrategias para hacer frente a la discriminación, incluso cuando son eficaces, no siempre pueden garantizar la participación efectiva de todos los miembros de la sociedad o la distribución equitativa de los bienes y servicios públicos. Aun dentro de unos marcos normativos cimentados en el universalismo y el respeto de los derechos humanos, puede ser necesario adoptar medidas selectivas, incluida la discriminación positiva, para hacer que el universalismo sea más eficaz en lo que se refiere a llegar a quienes se encuentran marginados o necesitan un apoyo especial y promover las formas de participación que les permitan adquirir poder por sí mismos.

14. La adopción y puesta en práctica de un enfoque de empoderamiento para la formulación de políticas es un proceso a largo plazo y requiere un marco normativo integrado. Para suprimir los obstáculos que dificultan la participación efectiva se necesita con frecuencia reformar las instituciones, invertir en capital humano y ejercer influencia en comportamientos y normas histórica y culturalmente arraigados. Los Gobiernos y demás interesados deben permanecer abiertos para ensayar diferentes opciones y buscar soluciones colectivas. Una vez establecidas las instituciones políticas de carácter inclusivo y participativo, esas instituciones se ocuparán de crear mecanismos de control y equilibrio que eviten el abuso de poder y tenderán a su vez a fomentar la creación de instituciones económicas y sociales de carácter inclusivo.

15. No crear unas condiciones favorables al empoderamiento tiene un alto costo. Negar la voz o la influencia a quienes están social, económica o políticamente marginados es un factor clave en las tensiones sociales, la inestabilidad política y los conflictos. Las convulsiones políticas que se observan en el Oriente Medio constituyen, en gran parte, la reacción más reciente a la exclusión de los jóvenes del mercado de trabajo y de los procesos de adopción de decisiones. La pérdida de potencial humano y productivo que suponen la carencia de poder y la exclusión social tiene un efecto negativo en la estabilidad y el crecimiento económico. De hecho, las sociedades con grandes desigualdades tienden a crecer más lentamente que las que presentan menores niveles de desigualdad, tienen más dificultades para mantener el crecimiento durante largos períodos de tiempo y se recuperan más lentamente de las crisis económicas^{4,5}. El enfoque de empoderamiento es a la vez un fin en sí mismo y un medio para alcanzar el desarrollo sostenible y conseguir la erradicación de la pobreza.

⁴ A. G. Berg y J. D. Ostry, “Inequality and unsustainable growth: two sides of the same coin?” FMI Staff Discussion Note, N° SDN/11/08 (Fondo Monetario Internacional, 8 de abril de 2011).

⁵ S. Chaudhuri y M. Ravallion, “Partially awakened giants: uneven growth in China and India”, World Bank Policy Research Working Paper, N° 4069 (Washington D.C., Banco Mundial, 2006).

III. Fortalecimiento de la capacidad de participación de las personas

16. La capacidad de las personas para desarrollar todo su potencial y conseguir que sus decisiones se transformen en los resultados deseados depende en buena medida de su educación, su salud y sus aptitudes productivas. Las políticas que promueven el capital humano y las aptitudes productivas son condiciones previas para el empoderamiento.

A. Inversión en servicios sociales y protección social

17. La educación, como actividad que proporciona actitudes y valores positivos, puede desempeñar un papel especialmente importante en la promoción del empoderamiento. A nivel mundial, aunque se ha conseguido aumentar los niveles de matriculación en la escuela, especialmente en la enseñanza primaria, sigue habiendo desigualdades importantes en el acceso a una educación de calidad tanto dentro de los países como entre unos países y otros. La oferta de educación y otros servicios básicos sigue siendo fragmentada y excluyente en gran número de países. Entre las estrategias empleadas para mejorar el acceso a la educación de las personas que viven en la pobreza y otros grupos marginados figura la reducción o eliminación de las tasas escolares y otros costos conexos, la puesta en marcha de programas educativos bilingües y maleables desde el punto de vista cultural, la mejora de la accesibilidad física a las instalaciones escolares, las campañas públicas para promover la matriculación en la escuela y la expansión de la formación profesional y la capacitación técnica.

18. Además de facilitar el acceso, los sistemas educativos deben mejorar la calidad del aprendizaje para poder cumplir su papel en el empoderamiento. Los países que han conseguido más avances en la mejora de sus resultados de aprendizaje son los que han invertido en la calidad del personal docente, han aumentado los sueldos de ese personal y han hecho esfuerzos por distribuirlo equitativamente entre las regiones. Entre ellos hay países situados en regiones desarrolladas, como Australia, Finlandia, el Japón y Suecia, y países situados en regiones en desarrollo, como el Brasil, China y la República de Corea⁶. Muchos países han desarrollado también enfoques innovadores en virtud de los cuales se mantiene la calidad de la educación formal e informal a unos precios asequibles, incluida la enseñanza a distancia. Igualmente importante para el empoderamiento son las reformas de los planes de estudio encaminadas a ofrecer a los jóvenes mejores aptitudes para participar en la vida económica y política y convertirse en agentes activos del desarrollo sostenible. Esas reformas deben ir encaminadas también a modificar los comportamientos y las normas sociales que crean desigualdad en las relaciones y ponen en peligro la sostenibilidad social del desarrollo.

19. La educación cívica puede desempeñar un importante papel en la transformación. Además de despertar la conciencia sobre los derechos y la propia identidad, puede servir para educar a los ciudadanos acerca de las prioridades políticas del Gobierno y de los procesos de planificación presupuestaria,

⁶ Véase R. C. Wei, A. Andree y L. Darling-Hammond, "How nations invest in teachers", *Educational Leadership*, vol. 66, Nº 5 (2009); Campaña Mundial para la Educación y Educación Internacional, *Closing the Trained Teacher Gap* (Campaña Mundial para la Educación, 2012).

fomentando así la participación cívica y promoviendo el empoderamiento. Se ha demostrado, por ejemplo, que los programas orientados al empoderamiento de los pueblos indígenas en América Latina y el Caribe mediante la concienciación y la facilitación de instrumentos para una participación política y electoral eficaz y significativa han contribuido a fortalecer sus organizaciones y redes. Los Gobiernos deben tener en cuenta la posibilidad de impartir educación cívica, a través de los sistemas educativos formales e informales y en colaboración con las organizaciones de la sociedad civil.

20. Las personas y comunidades que han tomado conciencia de su poder pueden exigir al Estado y a los encargados de prestar servicios responsabilidades por una enseñanza y otros servicios básicos de calidad. El derecho a recibir unos servicios básicos en los países que han establecido esos derechos de manera jurídicamente vinculante, como es el caso de la India, ha sido ejercitado activamente por los ciudadanos y ha conducido a un aumento de los presupuestos públicos destinados a los servicios sociales⁷. La supervisión de la ejecución de las actividades participativas también ha permitido a las personas y comunidades influir en el volumen y la calidad de los servicios prestados, aunque de las pruebas disponibles se desprende que la participación no garantiza la mejora en la prestación de servicios. También se necesitan reformas en el ámbito de la gobernanza y los cambios administrativos, incluidos los cambios en los incentivos que se ofrecen a los encargados de la prestación de servicios para que mejoren la calidad. Algunos países están fortaleciendo las “competencias culturales” entre los encargados de la prestación de servicios. Hacer que los encargados de la prestación de servicios sean responsables no solo por su presencia o sus aptitudes técnicas, sino también por su capacidad para relacionarse de manera eficaz con personas de diferentes culturas, orígenes étnicos y niveles socioeconómicos como indicador del desempeño es una forma eficaz de velar por que las personas y los grupos sociales marginados se sientan cómodos a la hora de acceder a los servicios.

21. Al nivel de los hogares, las inversiones en educación, salud y otras capacidades humanas corren peligro cuando las perturbaciones económicas o de otro tipo amenazan los ingresos. No resulta sorprendente que los programas de protección social que ayudan a los hogares a afrontar los períodos de declive económico también sirvan para mantener a los niños sanos y escolarizados. Mejorando la capacidad de las personas y las familias para gestionar y superar situaciones que afectan a su bienestar, los programas de protección social contribuyen directamente a su empoderamiento. Que esos programas aborden las causas estructurales de la exclusión y la impotencia dependerá de los sistemas concretos existentes y la forma en que se pongan en práctica. En los países en que la protección social consiste principalmente en programas de asistencia social, hay pruebas de que las transferencias en efectivo condicionadas a la asistencia a la escuela o a la realización de reconocimientos médicos periódicos han ayudado a mejorar los resultados en materia de educación y salud. Con todo, el éxito de esos

⁷ A. B. Deolalikar y S. Jha “Empowerment and the delivery of public services”, documento preparado para la Reunión de Expertos sobre políticas y estrategias para promover el empoderamiento, empoderamiento de las personas para erradicar la pobreza, lograr la integración social y crear empleo pleno y trabajo decente para todos, Nueva York, 10 y 11 de septiembre de 2013 (puede consultarse en <http://undesadspd.org/CommissionforSocialDevelopment/Sessions/2014/EGMonEmpowermentPolicies.aspx>).

sistemas a la hora de romper el ciclo intergeneracional de pobreza y promover el empoderamiento depende en gran medida de la disponibilidad de unos servicios sociales de calidad y de su capacidad para hacer frente a una demanda cada vez mayor.

B. Mejora del acceso a un trabajo decente y otros activos productivos

22. Los activos productivos y otros activos materiales, como la tierra, la vivienda y los ahorros, también ayudan a las personas a soportar los impactos negativos y aumentar sus opciones y, por tanto, a adquirir poder. Para las personas que viven en la pobreza, que a menudo carecen de posesiones materiales, su principal activo es su trabajo. Cuando participan en el empleo productivo y tienen un trabajo decente, esas personas pueden mejorar su nivel de vida y frecuentemente escapar de la pobreza. Quien tiene un trabajo decente no solo se desarrolla desde una perspectiva personal, sino también socialmente, dado que su trabajo les aporta un reconocimiento social. Allá donde contribuye a fomentar el diálogo social, el empleo presta voz a los trabajadores y les permite desempeñar un papel activo en la adopción de decisiones que afectan a su bienestar. No obstante, aunque la mayoría de las personas que viven en la pobreza y las que pertenecen a otros grupos marginados son económicamente activas, el trabajo no suele ser un camino para salir de la pobreza debido a los bajos sueldos, la inseguridad en el empleo y las malas condiciones laborales.

23. Las políticas e instituciones del mercado de trabajo son eficaces en cuanto al empoderamiento de los trabajadores y la mejora de las posibilidades de empleo, pero a menudo dejan sin protección a los trabajadores del sector no estructurado. Además, los sindicatos organizados conforme a la relación tradicional de empleador-empleado no representan adecuadamente a quienes trabajan fuera del sector estructurado o a quienes mantienen una situación contractual no convencional, como el empleo temporal o a tiempo parcial. La incidencia cada vez mayor de las formas de empleo no tradicionales ha hecho que cobren importancia las instituciones innovadoras, como las asociaciones de trabajadores autónomos. Las instituciones económicas basadas en la plena participación de sus miembros, como las cooperativas, también desempeñan un importante papel en el empoderamiento de los trabajadores. Los países han adoptado medidas para prestar apoyo jurídico a los derechos de negociación colectiva de los trabajadores del sector no estructurado y han proporcionado apoyo directo a las organizaciones que los representan, pero serán necesarios más financiación y más esfuerzos en materia de fomento de la capacidad para que esas organizaciones puedan tener una influencia significativa.

24. No obstante, los principales obstáculos para la creación de empleo decente y la reducción de las desigualdades en el mercado de trabajo a menudo se originan fuera de ese mercado. La política social y las instituciones del mercado laboral no lograrán por sí solas las transformaciones estructurales necesarias para crear empleo decente para todos y empoderar económicamente a todos los miembros de la sociedad. Para que un marco normativo pueda conducir a la creación de más y mejores empleos, debe incluir políticas macroeconómicas orientadas a lograr ese objetivo. También se necesitan políticas complementarias dirigidas a promover el desarrollo industrial y la diversificación económica, así como inversiones en infraestructura.

25. En las zonas rurales, la propiedad de la tierra ha sido tradicionalmente un factor de exclusión y falta de poder. Las políticas y estrategias que promueven la seguridad del acceso y la tenencia de la tierra y recursos conexos, especialmente para los pequeños agricultores y los pueblos indígenas, abren oportunidades para el empoderamiento. Recientemente, varios países en desarrollo han adoptado iniciativas orientadas a la gobernanza de carácter inclusivo en relación con la tierra y otros recursos naturales basadas en procesos participativos y han reconocido el derecho de las personas que viven en la pobreza a formar parte de esos procesos. No obstante, incluso cuando existen mecanismos participativos, los trabajadores más pobres de las zonas rurales quedan a menudo excluidos porque no están plenamente informados o porque carecen de capacidad para negociar ventajosamente. En ese contexto, resulta fundamental el apoyo a las organizaciones rurales, el acceso a la información y las medidas de discriminación positiva.

26. El acceso a los mercados laborales, la tierra y otros recursos productivos se ve influenciado por la disponibilidad de servicios financieros. Actualmente, el sistema bancario oficial está todavía fuera del alcance de la mayoría de los pobres del mundo. Cerca del 60% de los adultos residentes en los países en desarrollo, incluido el 77% de los adultos que viven con menos de 2 dólares al día, no tiene acceso a servicios bancarios⁸. En ausencia de un sector bancario oficial, las iniciativas de microfinanciación han tratado de atender las necesidades de crédito y otras necesidades financieras de las personas que viven en la pobreza o en zonas remotas. Cuando las instituciones de microfinanciación desempeñan su actividad con arreglo a prácticas de préstamo responsables, esa financiación desempeña una importante función como red de seguridad, pero también tiene efectos sociales más amplios al ayudar a las personas a adquirir poder por sí mismas apoyando empresas productivas o ahorrando para la educación. En algunos contextos, los programas de microfinanciación han ayudado a reducir la pobreza, si bien en muchos casos eso ha sucedido tan solo temporalmente, pero su impacto y su alcance son limitados. Para que ese impacto sea mayor es necesario dar a las personas capacidad para que utilicen eficazmente la microfinanciación.

27. Los Gobiernos pueden hacer más por mejorar al acceso a una amplia gama de servicios financieros y fomentar el potencial que tienen de cara al empoderamiento apoyando programas de alfabetización financiera, ofreciendo formación para desarrollar las aptitudes empresariales y de gestión necesarias para utilizar el crédito de forma productiva y ayudando a reducir los costos, los requisitos en materia de documentación y la distancia que es necesario recorrer para tener acceso a una cuenta bancaria, incluso mediante el fomento de la banca móvil. También es necesario hacer más por promover las prácticas responsables y sostenibles de préstamo entre una gama de proveedores de servicios financieros, incluidos los bancos comerciales, las cooperativas financieras, las instituciones de microfinanciación y las organizaciones de base comunitaria.

⁸ Banco Mundial, base de datos mundial de inclusión financiera (Global Findex). Puede consultarse en <http://microdata.worldbank.org/index.php/catalog/global-findex> (comprobado el 31 de octubre de 2013).

C. Aprovechamiento de la contribución de los movimientos sociales

28. Junto con sus capacidades básicas, la capacidad de obrar de las personas depende de su habilidad para agruparse en torno a causas comunes y expresar sus preocupaciones. Los movimientos sociales y las asociaciones locales han dado tradicionalmente a las personas, especialmente las que viven en la pobreza o pertenecen a otros grupos marginados, una voz y una mayor capacidad para exponer sus intereses. A menudo de carácter informal y no coordinado, esas formas de actuación colectiva constituyen un contrapeso esencial de la excesiva concentración y utilización del poder. Los esfuerzos de movilización social han ayudado a evitar que las personas se lanzaran a conflictos violentos y han abierto espacios para el ejercicio de los derechos civiles y políticos. Esas personas han puesto en tela de juicio los estereotipos de la pobreza o los basados en la identidad de grupo. También han desempeñado un papel en el desarrollo de la autoestima y la identidad compartida, por ejemplo, entre los trabajadores del sector no estructurado y han aportado reconocimiento a su trabajo. Históricamente, han planteado y promovido cuestiones, desde la degradación del medio ambiente hasta los derechos de la mujer, que han pasado posteriormente a ser importantes prioridades para el Estado.

29. Los Gobiernos pueden crear un entorno propicio para esos movimientos de base comunitaria abriendo espacios para la consulta de carácter inclusivo y estableciendo alianzas entre los movimientos sociales y las instituciones políticas, incluidos los comités parlamentarios y los partidos políticos. Puede que también sea necesario introducir cambios en la legislación para legitimar y fortalecer esos movimientos. A menudo, los movimientos sociales están desconectados entre sí y su influencia es limitada. Mejorar el acceso a la información, incluso a través de la tecnología de la información y las comunicaciones, puede ayudar a esos movimientos a establecer redes y coaliciones que pueden ser necesarias para impulsar el cambio. Tal vez sea necesario también adoptar medidas de discriminación positiva para velar por que representen las opiniones e intereses de los miembros más pobres y marginados de la sociedad.

30. En última instancia, el capital social —el beneficio que se deriva de la cooperación entre las personas y los grupos y la creación de redes sociales— es tan importante para el empoderamiento como el capital humano. Al invertir en capital social apoyando la movilización social, ayudando a construir asociaciones colectivas y fortaleciendo la acción comunitaria, los Gobiernos hacen que las personas y los grupos puedan convertirse en agentes del cambio y el desarrollo. También responden al creciente llamamiento en favor de la participación activa en la elaboración de los programas políticos de ámbito nacional e internacional, incluido el programa de desarrollo para después de 2015.

D. Promoción del acceso a la tecnología de la información y las comunicaciones

31. En los últimos años, la rápida innovación tecnológica ha conducido a una importante expansión de las conexiones de banda ancha y al aumento del uso de las comunicaciones móviles para operaciones comerciales y la creación de nuevos medios de vida. La creciente facilidad de acceso a la tecnología de la información y

las comunicaciones ha sido fundamental a la hora de hacer posible la participación, dando a personas y grupos la posibilidad de expresar sus opiniones y ayudándoles a organizarse en torno a causas comunes. Esa tecnología ha ampliado también las posibilidades para que las personas, las comunidades locales y las organizaciones de la sociedad civil influyan en el debate sobre la política internacional y su formulación. El potencial de esa tecnología reviste especial interés en el caso de los jóvenes, que ya utilizan las redes sociales para conectarse, comunicarse e inspirar a otros en gran número. Como herramienta, la tecnología de la información y las comunicaciones puede ayudar a mejorar la gobernanza facilitando información y ayudando a coordinar las demandas de quienes desean que las instituciones tengan un carácter más inclusivo. Es evidente, por otra parte, que esa ayuda solo puede traducirse en un cambio significativo si amplios segmentos de la sociedad se movilizan y organizan para hacerlo realidad.

32. No obstante, aún persiste una importante brecha digital entre los países, entre las zonas urbanas y rurales dentro de los países y entre las diferentes comunidades y grupos sociales. Por ejemplo, la proporción de usuarios de Internet se cifra en torno al 30% en los países en desarrollo, en comparación con casi el 77% en los países desarrollados⁹. La proporción de suscriptores de Internet de banda ancha fija es del 6% en los países en desarrollo y del 27% en los países desarrollados. A medida que crece el impacto de la tecnología de la información y las comunicaciones, las persistentes desigualdades en su acceso y utilización pueden contribuir a crear una nueva capa de exclusión para las personas y los grupos que no la utilizan.

33. Para que se haga realidad el potencial en materia de empoderamiento de la tecnología de la información y las comunicaciones es necesario cerrar la brecha. Para hacerlo se debe, en primer lugar, ampliar la infraestructura tecnológica, incluso por medio de asociaciones entre los sectores público y privado. La intervención pública es especialmente importante en lo que se refiere a mejorar el acceso en poblaciones con pocos servicios y en zonas rurales o remotas a las que es menos probable que el sector privado dirija sus inversiones. En segundo lugar, hay que facilitar el uso de esa tecnología promoviendo la educación y la capacitación necesarias y comprendiendo y solucionando los factores culturales y sociales que pueden inhibir su uso. Para ello puede ser preciso promover la producción de contenidos en idiomas indígenas y locales. En tercer lugar, es necesario que la tecnología satisfaga las necesidades de los usuarios, incluidas las de las personas con discapacidad y las de las personas de edad. Con el fin de satisfacer los requisitos de accesibilidad para las personas con discapacidad, los Gobiernos que aún no lo hayan hecho deben adoptar las normas tecnológicas internacionales existentes. También puede hacerse más por liberar el potencial de esa tecnología para promover las aptitudes empresariales y crear oportunidades para el empleo productivo, especialmente para los jóvenes. Por último, para ampliar el uso de la tecnología de la información y las comunicaciones se requieren estrategias que alienten su utilización responsable, garantizando la protección de la intimidad y la prevención de la delincuencia.

⁹ Unión Internacional de Telecomunicaciones, “The world in 2013: ICT facts and figures” (Ginebra, 2013) (puede consultarse en www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/facts/ICTFactsFigures2013-e.pdf).

34. Los Gobiernos utilizan cada vez con mayor frecuencia la tecnología de la información y las comunicaciones para recabar la participación del público en los procesos de adopción de decisiones. La realidad que se observa tanto en los países desarrollados como en desarrollo muestra, sin embargo, que la mejora del acceso a esa tecnología a menudo no es suficiente para garantizar la participación electrónica¹⁰. Es necesario poner en práctica estrategias para fomentar la sensibilización acerca de la participación electrónica y velar por que los mecanismos elegidos sean accesibles y fáciles de entender. Para crear un sistema eficaz de participación electrónica para todos, es importante que los Gobiernos inviertan en la prestación de servicios públicos multicanal que promuevan la accesibilidad de esa tecnología. Los Gobiernos la utilizan también para recabar la participación de los ciudadanos en el diseño y la prestación de servicios públicos, incluidas la salud y la educación. La tecnología de la información y las comunicaciones también permite a los Gobiernos mejorar la prestación de los servicios sobre la base de la respuesta de los usuarios. No obstante, en la actualidad solo hay 24 países que ofrezcan acceso libre a los servicios de gobierno electrónico a través de puntos dedicados o conexiones wifi gratuitas¹¹.

35. Para que los esfuerzos encaminados a la participación por vía electrónica tengan éxito los ciudadanos deben percibir que su participación por esa vía es efectiva a la hora de influir en la adopción de decisiones, es decir, que los Gobiernos son receptivos y responsables. En muchos casos, la participación electrónica no se ha traducido en una mejora en la prestación de los servicios o en los resultados deseados en materia de políticas, lo que ha provocado un descenso en el nivel de confianza en el Gobierno¹². Además, mientras el acceso a la tecnología de la información y las comunicaciones y su uso no sean equitativos, el papel de la participación electrónica en el empoderamiento de los miembros más pobres y marginados de la sociedad seguirá siendo limitado. Si la participación electrónica no tiene una base amplia, puede contribuir en realidad a agrandar la brecha digital. Por otra parte, los esfuerzos por cerrar esa brecha pueden contribuir a reducir la desigualdad en otras dimensiones económicas, sociales y políticas.

IV. Participación en los procesos de gobernanza y las instituciones públicas de carácter inclusivo

36. La participación de los ciudadanos permite conocer su respuesta ante los efectos de los programas y políticas gubernamentales, incluidos sus efectos imprevistos, y ayuda a conseguir que los recursos públicos se utilicen de manera adecuada y eficaz. Así pues, la participación en los procesos de gobernanza

¹⁰ Véase el informe de la Reunión de expertos sobre “E-Participation: Empowering People through Information and Communication Technologies (ICTs)” (participación electrónica: empoderamiento de las personas mediante las tecnologías de la información y las comunicaciones), Ginebra, 24 y 25 de Julio de 2013. Puede consultarse en: <http://undesadspd.org/CommissionforSocialDevelopment/Sessions/2014/EGMonICTsandParticipation.aspx>.

¹¹ *United Nations E-Government Survey 2012: E-Government for the People* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.12.II.H.2).

¹² N. Ahmed, “An overview of e-participation models” (Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2006).

contribuye a la transparencia, la receptividad y la rendición de cuentas de las instituciones públicas.

37. Poner en marcha mecanismos participativos a menudo entraña introducir cambios importantes en la forma en que trabajan las instituciones públicas y en la relación entre los ciudadanos y esas instituciones. A su vez, cuando las instituciones tienen un carácter abierto e inclusivo y cuando los Gobiernos promueven activamente la transparencia y la rendición de cuentas, es más probable que la participación sea eficaz y lleve a que los ciudadanos adquieran poder por sí mismos. En la presente sección se examinan las instituciones y las normas que facilitan que los procesos sean abiertos e inclusivos.

A. Facilitar la intervención y la participación públicas

38. La gobernanza participativa ha venido ganando importancia en los últimos años, alimentada por el creciente reconocimiento de que la inclusión social aporta transparencia y legitimidad a los procesos de gobernanza. La presupuestación participativa en Porto Alegre (Brasil), por ejemplo, da fe de los resultados tangibles de la participación ciudadana en la asignación de los fondos públicos y en la formulación, supervisión y evaluación de las políticas públicas encaminadas a reducir la pobreza extrema. De los últimos análisis se desprende que la participación ciudadana contribuye a la aparición de cambios visibles en la distribución del presupuesto y en las políticas a corto plazo¹³. También fortalece las alianzas y las redes, especialmente los movimientos sociales y las asociaciones locales. No obstante, todavía son escasas las investigaciones sobre sus efectos a largo plazo.

39. Las instituciones públicas pueden aprovechar la Internet, las tecnologías móviles y las redes sociales para promover la participación pública y mejorar su propia eficacia en la prestación de servicios y en la percepción de la opinión pública sobre el desarrollo. Un creciente número de Gobiernos utilizan la gobernanza electrónica para divulgar información eficazmente e interactuar con sus ciudadanos. En los países con una conectividad a Internet relativamente limitada y un alto nivel de analfabetismo, la difusión de información específica en idiomas locales a través de los medios tradicionales es importante para complementar los esfuerzos a favor de la gobernanza electrónica a nivel nacional. Es importante obtener financiación para llevar a cabo esas iniciativas.

40. Los Gobiernos pueden promulgar también leyes y reglamentos que garanticen el derecho a la información y establecer marcos institucionales que favorezcan la participación de los ciudadanos. Por ejemplo, el Gobierno de la India aprobó en 2005 la Ley sobre el derecho a la información, de ámbito nacional, una de las leyes más estrictas en ese terreno de todo el mundo. Fue el resultado de un movimiento iniciado por la Campaña Nacional en Favor del Derecho de la Población a la Información que contaba con un apoyo amplio y profundo y sirvió para demostrar el compromiso del Gobierno con la transparencia en el gasto público.

¹³ J. Gaventa y G. Barrett, "So What Difference Does it Make? Mapping the Outcomes of Citizen Engagement", documento de trabajo del Instituto de Estudios sobre el Desarrollo (IED), núm. 347 (Brighton, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Instituto de Estudios sobre el Desarrollo, 2010).

41. Además, para promover la eficacia de la participación cívica debe desarrollarse la capacidad institucional del Estado en ámbitos como la investigación y el análisis, la organización y la facilitación de consultas cívicas amplias, el establecimiento de alianzas y coaliciones y el intercambio de la información y el conocimiento.

B. Establecer asociaciones entre las instituciones públicas y otros interesados

42. La creación de asociaciones entre las instituciones públicas y otros interesados requiere que se pongan en sintonía las metas y actividades de los agentes estatales y no estatales, como el sector privado, los sindicatos, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil, para hacer realidad los objetivos comunes. Los Gobiernos pueden promover la eficacia de esas asociaciones ayudando a fomentar la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil, especialmente las de base comunitaria, mediante mecanismos para impedir su dependencia política y económica; creando modalidades eficaces para la colaboración con las organizaciones de trabajadores en los sectores estructurado y no estructurado; y proporcionando canales accesibles para el establecimiento de relaciones con las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las audiencias públicas, las asambleas populares y las consultas periódicas.

43. De las pruebas empíricas se desprende que las redes y asociaciones locales son muy eficaces a la hora de llevar las necesidades de la población al terreno público. Los Gobiernos pueden fomentar la capacidad de esas redes y asociaciones (como organizaciones de productores, cooperativas, grupos de autoayuda, grupos de ahorro y crédito, grupos de mujeres y organizaciones indígenas) para que representen eficazmente sus intereses ante las empresas privadas o los gobiernos locales. En algunos casos, los efectos participativos de las redes y asociaciones locales han sido más eficaces que la participación que se logra a través de los procesos oficiales de gobernanza.

44. Históricamente, numerosos procesos de empoderamiento tuvieron sus raíces en redes y alianzas locales que crecieron hasta poder influir en los Gobiernos. En los primeros años del decenio de 2000, la campaña “Derechos para la ciudad”, desarrollada en el Brasil, sirvió para promover el acceso a la vivienda y los bienes públicos para los pobres de las zonas urbanas y allanó el camino para la promulgación en 2001 de una ley federal, el Estatuto de la Ciudad, que dio pie a un nuevo orden jurídico sobre la equidad en el acceso a las tierras urbanas. Ese proceso mejoró también la capacidad para llevar a cabo el planeamiento urbano. De manera similar, una reforma de la tierra en las Filipinas que tuvo su origen en una red de organizaciones de campesinos abrió un espacio para el diálogo con el Gobierno, que más tarde formó un comité de trabajo encargado de poner en práctica la reforma. En Sudáfrica, la Campaña por el Tratamiento demostró el papel que podía desempeñar la participación ciudadana a la hora de conseguir el reconocimiento público del VIH/SIDA y que la sanidad pública proporcionase medicamentos antirretrovirales para 60.000 personas. Esa campaña orienta y apoya los esfuerzos de promoción a nivel nacional para conseguir tratamiento completo y servicios de prevención en determinados distritos.

45. Los mecanismos que llevan las perspectivas de la sociedad civil a las instituciones públicas hacen que esas instituciones sean conscientes y receptivas ante las necesidades de las personas y busquen soluciones colectivas eficaces. No obstante, es importante velar por que las organizaciones de la sociedad civil sean inclusivas y sus perspectivas no sean discriminatorias. Para ayudar mejor a las personas que viven en la pobreza y otros grupos excluidos, pueden canalizarse fondos hacia las organizaciones de las regiones más pobres, y pueden reservarse escaños en los consejos locales para representantes de esos grupos.

46. El proceso de creación de asociaciones eficaces entre el Estado y otros interesados requiere un compromiso político a largo plazo al más alto nivel. Cuando la confianza entre las instituciones públicas y la sociedad civil es débil, los primeros esfuerzos deben centrarse en las actividades de fomento de la confianza. Entre ellas pueden figurar el diálogo inclusivo y participativo entre funcionarios gubernamentales y dirigentes de organizaciones de la sociedad civil, especialmente las que representan a las personas que viven en la pobreza y otros grupos socialmente marginados, talleres conjuntos para buscar solución a problemas comunes, y la ejecución conjunta de programas de desarrollo. Debe prestarse una atención especial a la identificación y selección de las redes y organizaciones que han de formar las asociaciones para velar por que tengan legitimidad y un amplio apoyo y representación de la sociedad civil.

C. Construir instituciones públicas transparentes, responsables e inclusivas

47. La eficacia que pueda derivarse de una mayor intervención y participación de los ciudadanos dependerá en gran medida de la existencia de instituciones de carácter abierto e inclusivo que sean transparentes, responsables y receptivas a las necesidades de las personas, especialmente las más desfavorecidas y vulnerables. Para que la participación sea efectiva es necesario el acceso a una información pertinente y precisa sobre las cuestiones esenciales para la vida de las personas, incluidos sus prerrogativas y derechos fundamentales, la disponibilidad de servicios básicos y las posibilidades de empleo. Un mayor conocimiento de las políticas y estrategias facilitan la participación de los ciudadanos en los procesos de gobernanza y otros procesos de adopción de decisiones de una forma fundamentada y les permite exigir cuentas a los Gobiernos.

48. Las iniciativas en favor de la transparencia deben complementarse con mecanismos de rendición de cuentas que incluyan normas y procedimientos administrativos claros, instituciones de supervisión, auditorías y otros mecanismos de equilibrio y control para velar por que las instituciones públicas sean receptivas, las políticas se apliquen con eficacia y los recursos se destinen a la prestación de servicios de calidad. Los mecanismos de rendición de cuentas han ido adquiriendo un carácter cada vez más participativo a lo largo del último decenio y han permitido que la población pueda expresarse no solo con ocasión de las elecciones. También han ayudado a transformar la relación entre los ciudadanos y sus organizaciones e instituciones públicas, especialmente a nivel local, a medida que la descentralización ha permitido a las organizaciones de base comunitaria establecer relaciones con los gobiernos locales.

49. También es necesario hacer frente a las actitudes y normas que afectan al modo en que trabajan las instituciones para que la rendición de cuentas tenga un efecto significativo en el empoderamiento. Por ejemplo, la corrupción, que distrae recursos de las personas y los sectores que más los necesitan, se ha institucionalizado profundamente en muchos países y los ciudadanos la aceptan como algo inevitable. Las personas más vulnerables a la corrupción, que son las que viven en la pobreza y otros grupos marginados, carecen del poder económico, social y político necesario para oponerse a las prácticas corruptas. La lucha contra la corrupción exige un cambio de actitud y una lucha contra unas normas, un cinismo y una apatía tan profundamente arraigados que podrían seguir prosperando indefinidamente. De las pruebas empíricas se desprende que el éxito en la lucha contra la corrupción viene impulsado frecuentemente desde abajo y que, una vez que se han puesto en marcha esos esfuerzos, pueden cambiar los comportamientos y actitudes que dan lugar a la corrupción y crear en los ciudadanos un mayor sentido de la responsabilidad que contribuye a seguir luchando contra la corrupción¹⁴.

V. Lucha contra la discriminación

A. La discriminación lleva a la pérdida de poder

50. La discriminación es un factor generalizado de la pérdida de poder. Se ha definido como la amplia gama de actos de desigualdad e indignidad que sufren aquellas personas a las que quienes tienen el poder consideran menos capaces y menos merecedoras en virtud de su raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento u otra condición¹⁵. Es tanto una consecuencia como una causa de la pobreza. Las personas que viven en la pobreza, que experimentan discriminación por esa causa, también pueden ser objeto de discriminación por razón de su pertenencia a otros grupos desfavorecidos.

51. La discriminación puede ser directa o indirecta, y puede afectar tanto a la vida privada como a la pública. Puede dificultar o impedir el acceso y el disfrute de los bienes y servicios, de la justicia y las oportunidades, deshumanizar a las personas y dar al traste con los esfuerzos de los grupos sociales por promover sus intereses. La discriminación no solo daña a las personas y los grupos sociales, sino que también conlleva un costo importante para la sociedad en general. Se ha estimado que la pérdida de productividad resultante de la marginación de la minoría étnica romaní en Rumania ha costado al país 887 millones de euros y, de forma similar, que la productividad agrícola en el Estado Plurinacional de Bolivia sería un 36% más alta de no ser por la exclusión étnica¹⁶.

52. Estrechamente vinculada con la marginación y la exclusión social, la discriminación impide a las personas exigir sus derechos y participar de manera efectiva en la vida económica, social y política. Al mismo tiempo, las posibilidades

¹⁴ S. Panth, *Changing Norms is Key to Fighting Everyday Corruption* (Banco Mundial, Washington D.C., 2011); N. van der Gaag y J. Rowlands, eds., *Speaking Out: Case studies on How Poor People Influence Decision-Making* (Oxfam; Practical Action Publishing, 2009).

¹⁵ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Plan de Acción del ACNUDH: Protección y Empoderamiento (Ginebra, 2005).

¹⁶ Banco Mundial, *Inclusion Matters: The Foundation for Shared Prosperity* (Washington D.C., 2013).

de ejercer su derecho a participar pueden permitir a las personas rebelarse contra la discriminación. El empoderamiento de las personas no puede hacerse realidad cuando la discriminación limita las posibilidades de que cada uno desarrolle todo su potencial, adopte sus propias decisiones y participe en los procesos de adopción de decisiones.

53. La no discriminación y la igualdad son principios fundamentales de las reglas y normas internacionales, incluido el derecho de los derechos humanos. La no discriminación denota la ausencia de cualquier clase de distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos prohibidos. Para poner fin a la discriminación es necesario abordar el problema desde la legislación y en la práctica. Eso supone no solo su eliminación en virtud de las constituciones, leyes y políticas de los Estados, sino también la adopción de medidas que impidan, reduzcan y eliminen los comportamientos, condiciones y actitudes que dan lugar a la discriminación o la mantienen. Para ello es necesario prestar atención a los grupos sociales que han sido objeto de prejuicios históricos o persistentes y recabar su participación. Se han adoptado diversos instrumentos internacionales para poner fin a la discriminación y la exclusión de los grupos socialmente marginados, entre los que cabe citar, entre otros, el Programa de Acción Mundial para los Jóvenes, el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

B. Un marco de políticas completo y universal

54. La eliminación de la discriminación con el fin de empoderar a las personas requiere un enfoque completo e inclusivo con respecto a las medidas legislativas y de políticas. Un enfoque de esa naturaleza abarca la igualdad jurídica y el respeto de todo el abanico de los derechos humanos, el acceso universal a la justicia, los bienes y los servicios públicos, y el acceso equitativo a los activos y oportunidades para todos.

55. El principio de no discriminación se expone en el derecho internacional de los derechos humanos y los demás instrumentos de política deben integrarse de manera efectiva en los marcos jurídicos y de políticas nacionales por medio de la armonización con las constituciones nacionales, incluyendo cláusulas sobre derechos y procedimientos sobre la observancia ante los tribunales o la creación de jurisprudencia que garantice la posibilidad de hacer valer los derechos, como el reconocimiento del derecho a la educación, la vivienda y la seguridad alimentaria. Las reformas legislativas y administrativas son también un medio para conseguir la integración de las reglas y normas de derechos humanos a nivel nacional mediante, por ejemplo, leyes y políticas laborales que impongan la igualdad de remuneración para hombres y mujeres, garantías de la igualdad de derechos sobre la tierra y el derecho de las mujeres a la herencia, así como la prohibición de la violencia contra la mujer. En algunos Estados, como Australia, Costa Rica y Sudáfrica, también se han creado instituciones como comisiones de derechos humanos u oficinas del defensor del pueblo con el fin de fortalecer la capacidad nacional para la aplicación del principio de igualdad, incluso en beneficio de grupos marginados específicos. Es importante que esos instrumentos y medidas de ámbito nacional vayan acompañados de campañas de información pública y educación cívica que fomenten la

sensibilización de la población acerca de sus derechos y rechacen los pensamientos y actitudes discriminatorias.

56. Sin representación en las estadísticas oficiales o sin prueba de su ciudadanía, los grupos sociales marginados corren el riesgo de pasar inadvertidos a los diferentes niveles de gobierno. La gobernanza eficaz y receptiva necesita basarse en una información fiable, desde las estadísticas vitales hasta los datos demográficos y socioeconómicos obtenidos de censos y encuestas sobre cuestiones como el idioma, la discapacidad, el origen étnico y otras características. Concretamente, la inscripción en el registro civil permite a los Gobiernos conocer a sus ciudadanos y, de ese modo, procurar satisfacer sus necesidades e invertir en su futuro mediante acuerdos y medidas institucionales, la asignación de recursos y la prestación de servicios públicos. Al mismo tiempo, la inscripción básica en el registro civil, especialmente de los nacimientos, sirve para establecer la identidad jurídica y sienta los cimientos para que las personas puedan exigir sus derechos, lo que conducirá a su empoderamiento. Así pues, es con frecuencia un requisito previo para la participación mediante, por ejemplo, la obtención de derechos de propiedad y el acceso al empleo, los servicios sociales y la justicia. Muchos países en desarrollo no han desarrollado aún sistemas eficaces de inscripción en el registro civil y son los grupos más desfavorecidos y marginados de la sociedad los que muestran los niveles más bajos de inscripción. Esos grupos tienden a evitar la obtención de certificados de nacimiento a causa del coste, la distancia y los obstáculos burocráticos que conlleva. Recientemente, a través de una asociación entre la Unión Africana, el Banco Africano de Desarrollo, la Comisión Económica para África y otros organismos de las Naciones Unidas, se hizo un llamamiento a los Jefes de Estado y de Gobierno de África para que dieran prioridad a la creación de sistemas eficaces de inscripción en el registro civil y realización de estadísticas vitales. El Gobierno de la India ha puesto en marcha la ejecución de un proyecto nacional de identificación biométrica.

57. La exclusión social puede hacer referencia a dimensiones múltiples e interconectadas de la privación de la persona humana, incluida la exclusión y la discriminación en el acceso al empleo, los recursos productivos y las oportunidades económicas, la educación de calidad, la atención de la salud y la vivienda y la participación, así como la negación de la posibilidad de expresarse. Con el establecimiento de un nivel mínimo de protección social se pretende hacer frente a esos tipos de exclusión mediante unos sistemas de protección social completos y universales que proporcionen seguridad en la obtención de los ingresos y el disfrute por todos de los servicios sociales esenciales, como la atención de la salud en todo el ciclo vital, y promover así la equidad social. Los enfoques de la prestación de servicios básicos basados en los medios han demostrado tener un mayor riesgo de no conseguir llegar a las personas que viven en la pobreza, o de llevar a su estigmatización, y también de agrandar las diferencias entre las personas que viven en la pobreza en virtud del género, la ubicación y el origen étnico. El nivel mínimo de protección social equivale a un seguro contra la pobreza de carácter sistémico y basado en los derechos para todos, incluidas las personas y los grupos vulnerables que se encuentran en riesgo de sufrir la pobreza y la exclusión social.

58. Para llegar a las personas y grupos sociales desfavorecidos, es necesario complementar las políticas universales con políticas y programas encaminados a detectar, evaluar y eliminar los diferentes obstáculos con que tropieza su participación.

C. Medidas especiales o dirigidas para los grupos socialmente excluidos

59. Incluso cuando los marcos de políticas adoptan un enfoque universal, algunos grupos sociales tropiezan con más problemas que otros a la hora de adquirir para sí mismos el poder necesario para superar la pobreza o encontrar un trabajo decente. Para conseguir la igualdad y la no discriminación, es necesario prestar atención a las diferencias de poder y encontrar y eliminar los obstáculos que dificultan la participación de los grupos sociales desfavorecidos. Esos obstáculos pueden ser de naturaleza física, social o cultural, jurídica, económica o política. Por ejemplo, en las decisiones relativas a la prestación de servicios de educación o atención de la salud deben tenerse en cuenta, entre otras cosas, la disponibilidad de una infraestructura adecuada y la accesibilidad que permita el uso de esos servicios por personas con discapacidad y por quienes vivan en zonas rurales o remotas. Tal vez sea difícil llegar a algunos grupos históricamente excluidos o desfavorecidos a través de medidas de carácter universal y sea necesario prestarles apoyo a través de medidas especiales o dirigidas para ayudarles a lograr su empoderamiento.

60. Entre las medidas especiales, que está previsto que sean de carácter temporal, se encuentran el trato preferente o los sistemas de cupos diseñados para moderar o eliminar las condiciones que perpetúan la discriminación. En los procesos decisorios que conduzcan a la adopción de esas medidas debe procurarse la participación activa de las personas y comunidades marginadas. Las medidas especiales para promover la inclusión van desde el acceso preferente, pasando por el crédito para las personas que viven en la pobreza hasta los vales de transporte para las personas con discapacidad, los servicios de interpretación para los hablantes de lenguas indígenas y los cupos para las mujeres y las minorías en los organismos públicos o partidos políticos. Para reducir los altos niveles de desempleo y desaliento entre los jóvenes, Alemania, Finlandia, Suecia y otros países europeos han puesto en marcha programas de garantías para los jóvenes que ofrecen una combinación de empleo, asesoramiento laboral, trabajo como aprendices o becarios, financiación de puesta en marcha para empresas, educación continua y otros tipos similares de asistencia. De una forma parecida, el Gobierno de Bulgaria, en asociación con organizaciones no gubernamentales, ha promovido la inclusión de los niños romaníes en la educación general mediante la facilitación de becas, transporte escolar, libros de texto y ayudas docentes, tutorías, actividades extraescolares integradas y la participación de los padres y otros interesados.

61. El aumento de la capacidad jurídica de las personas que viven en la pobreza es un componente esencial de un enfoque de empoderamiento. No solo es que esas personas padezcan una mayor vulnerabilidad ante la injusticia y la sufran de una forma más sangrante, sino que el sistema judicial también desempeña un importante papel en la lucha contra la discriminación y la exclusión. La falta de activos y recursos productivos y la discriminación dificultan el acceso equitativo a la justicia de esas personas. Las privaciones que causa la pobreza suponen en general un cierto desconocimiento de los derechos y un cierto nivel de analfabetismo jurídico. Además, los intentos por obtener justicia conllevan un alto costo de oportunidad por el tiempo y los ingresos perdidos y un mayor riesgo de no obtener buenos resultados. Cuando se dota a las personas y grupos marginados de una capacidad de actuación jurídica apropiada, se les dan voz, protección y oportunidades. Entre las estrategias para promover ese empoderamiento jurídico cabe citar, entre otras cosas,

programas y campañas orientados a fomentar la alfabetización y el conocimiento de la ley, servicios jurídicos de bajo costo, mecanismos alternativos de resolución de disputas y reformas de los sistemas de justicia tradicional o consuetudinaria que ponen a determinados grupos sociales en situación de desventaja. Entre los resultados de las intervenciones que conducen al empoderamiento jurídico cabe mencionar que los pueblos indígenas puedan entrar en el mercado del comercio justo, la garantía del derecho a la tierra y a los recursos naturales de las personas que viven en la pobreza en el medio rural y el aumento del conocimiento de las leyes para combatir la violencia contra la mujer.

VI. Conclusiones y recomendaciones

62. El empoderamiento de las personas es un objetivo fundamental del desarrollo social y un medio fundamental para erradicar la pobreza, promover la integración social y contribuir a la creación de empleo productivo y trabajo digno. Aunque las políticas y estrategias concretas para promover el empoderamiento corresponden a contextos específicos, todos los Gobiernos pueden adoptar un enfoque de empoderamiento en la formulación y aplicación de políticas con el fin de crear un entorno propicio a la participación efectiva de todos los miembros de la sociedad en la adopción de decisiones. Adoptar un enfoque de empoderamiento supone velar por que las instituciones sociales, económicas, políticas y jurídicas tengan un carácter abierto e inclusivo; elaborar estrategias para crear capital social y humano y dar voz a las personas y los grupos a los que pertenecen; y promover activamente la participación mediante la lucha contra la discriminación, entre otras cosas. Ese enfoque es esencial para acelerar el progreso hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la aplicación satisfactoria del programa de desarrollo para después de 2015.

63. A fin de promover un entorno propicio al empoderamiento, la Comisión de Desarrollo Social tal vez desee tener presentes las recomendaciones que se exponen a continuación.

64. Los Gobiernos deben tener en cuenta la posibilidad de prestar una atención prioritaria al empoderamiento de las personas en la elaboración del programa mundial de desarrollo para después de 2015. Los individuos y comunidades objeto del empoderamiento se convertirán en agentes del cambio a la hora de llevar a la práctica el programa de desarrollo, aumentando así las posibilidades de hacer realidad el futuro que queremos.

65. Los Gobiernos deben adoptar un enfoque de empoderamiento de la formulación de políticas a fin de asegurar que el proceso de desarrollo sea inclusivo y se centre en las personas. Para la adopción de un enfoque de esa naturaleza se necesitan estrategias globales que vayan más allá de los enfoques para grupos específicos.

66. Para conseguir que las políticas encaminadas a reducir la pobreza y promover el empleo y la integración social y las orientadas a promover el empoderamiento de las personas se fortalezcan mutuamente, los Gobiernos deben:

a) Asignar una financiación suficiente para garantizar el acceso universal a los servicios sociales, incluidos unos servicios de educación y salud de calidad, y

establecer unos niveles mínimos de protección social o ampliar el alcance y la eficacia de los programas de protección social;

b) Fortalecer el acceso a los recursos productivos de las personas pertenecientes a grupos socialmente excluidos o marginados, incluso otorgándoles derecho a la tenencia de la tierra y otros derechos relacionados con el uso de los recursos naturales y mejorando su acceso a una amplia gama de servicios financieros;

c) Fomentar el uso de la tecnología de la información y las comunicaciones y cerrar la brecha digital, para lo que será preciso desarrollar la infraestructura necesaria, dotar a las personas de los conocimientos y aptitudes necesarios para el uso de esa tecnología y velar por que satisfagan las necesidades de los usuarios en cuanto al acceso, idioma, simplicidad y eficacia;

d) Promover la participación de base amplia en los procesos de gobernanza y formulación de políticas y fomentar la capacidad de la administración pública para ser transparente, responsable y receptiva ante las necesidades y aspiraciones de toda la población;

e) Adoptar cuantas medidas sean necesarias para eliminar la discriminación contra todas las personas, incluidas las que viven en la pobreza, las que padecen alguna discapacidad, los pueblos indígenas, las personas de edad, los jóvenes y las mujeres, a fin de facilitar el acceso equitativo a la justicia, los bienes y servicios públicos y el empoderamiento jurídico de las personas que viven en la pobreza, incluso mediante sistemas eficaces de inscripción en el registro civil.

f) Crear marcos de supervisión inclusivos y evaluaciones del impacto social de todas las políticas pertinentes y utilizar los marcos de supervisión existentes para cuantificar los progresos en el ámbito del empoderamiento. Para que la supervisión sea eficaz tal vez sea necesario fortalecer las capacidades nacionales de recogida y comunicación de datos a fin de conseguir avances en su desglose.
