



INCLUSIÓN SOCIAL:

clave de la prosperidad para todos

RESUMEN



EL BANCO MUNDIAL

Contraportada

© 2014 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / El Banco Mundial
1818 H Street NW, Washington, DC 20433
Teléfono: 202-473-1000. Sitio web: www.worldbank.org

Esta obra fue publicada originalmente por el Banco Mundial en inglés, como INCLUSION MATTERS: THE FOUNDATION FOR SHARED PROSPERITY-OVERVIEW en 2013. En caso de alguna discrepancia, el idioma original prevalecerá.

Esta obra fue elaborada por personal del Banco Mundial con contribuciones externas. Los resultados, interpretaciones y conclusiones aquí expresados no son necesariamente reflejo de la opinión del Banco Mundial, de su Directorio Ejecutivo, ni de los países representados que este representa.

El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos que figuran en esta publicación. Las fronteras, los colores, las denominaciones y demás datos que aparecen en los mapas de esta obra no implican juicio alguno, por parte del Banco Mundial, sobre la condición jurídica de ninguno de los territorios, ni la aprobación o aceptación de esas fronteras.

Derechos y autorizaciones



El material incluido en esta obra está sujeto a derechos de autor. Debido a que el Banco Mundial promueve la difusión de su conocimiento, esta obra puede ser reproducida, total o parcialmente, para fines no comerciales siempre que se reconozca plenamente su procedencia.

Cualquier consulta sobre derechos y licencias, incluso derechos subsidiarios, deberá dirigirse a World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; fax: 202-522-2625; e-mail: pubrights@worldbank.org

Cita de la fuente: Sírvase citar la obra de la siguiente manera: Esta obra fue publicada originalmente en inglés como World Bank. 2013. Inclusion Matters: The Foundation for Shared Prosperity-Overview. Washington, DC: World Bank. Licencia: Creative Commons de Reconocimiento CC BY 3.0. En caso de alguna discrepancia, prevalecerá el idioma original.

INCLUSIÓN SOCIAL:

clave de la prosperidad para todos



EL BANCO MUNDIAL

SOCIAL DEVELOPMENT



Contenido

.....

- 1** Prólogo
- 3** Agradecimientos
- 5** Introducción
- 7** Aclaración de conceptos
- 9** ¿Quién es excluido y en qué forma?
- 11** Inclusión en ¿qué y cómo?
 - 11 Mercados
 - 12 Servicios
 - 13 Espacios
- 14** Aumento de la inclusión social mediante el mejoramiento de la habilidad, la oportunidad y la dignidad
 - 14 Habilidad
 - 14 Oportunidad
 - 15 Dignidad
- 17** El contexto cambiante para la inclusión social
- 21** Prestar atención a las actitudes y percepciones es importante para abordar la inclusión social
- 23** La inclusión social puede lograrse
- 24** ¿Qué puede hacerse con políticas y programas para aumentar la inclusión social?
- 27** La pregunta correcta
- 29** Reflexiones de cierre
- 30** Referencias

Imagen de la portada:
Geoffrey Ernest Katantazi Mukasa, Uganda.
Faces Blue, s.f.
Programa de Arte del Banco Mundial PN 646338



Fotografía: Arne Hoel / Banco Mundial

Prólogo



En todos los países ocurre que ciertos grupos, ya sean inmigrantes indocumentados, pueblos indígenas u otras minorías, encuentran obstáculos que les impiden participar plenamente en la vida política, económica y social del país donde viven. La caracterización de estos grupos se fundamenta en estereotipos, estigmas y supersticiones. Esto hace que a menudo vivan con inseguridad. Estas desventajas no sólo les impiden aprovechar oportunidades para llevar una vida mejor, sino que además los privan de su dignidad.

En muchos países, las personas excluidas se han organizado para reparar las injusticias sufridas a lo largo de su vida. Entre estos ciudadanos que inician su vida como activistas se encuentran víctimas de la violencia que exigen justicia, o miembros de la creciente clase media que busca una mayor participación en los procesos políticos de su país. Llegan armados o sencillamente furiosos cuando protestan en Brasil o en la India, y al ocupar Wall Street o la plaza Tahrir. Al considerarla en conjunto, su indignación revela una crisis mundial en el ámbito de la inclusión.

En el Grupo del Banco Mundial, hemos entendido que afrontar la necesidad de inclusión social será esencial si queremos alcanzar nuestra meta de crear prosperidad compartida para todos. Si bien es cierto que se ha avanzado mucho en la reducción de la pobreza extrema, en un país tras otro, diversos grupos siguen excluidos de los logros en materia de desarrollo. Una marea ascendente no necesariamente levanta todos los barcos.

En reconocimiento de esta situación, en mayo del 2013, el Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015, establecido por el Secretario General de las Naciones Unidas hizo un llamado para que se fijaran metas de desarrollo centradas en llegar a los grupos excluidos. Los miembros del Grupo instaron al Secretario General a “No olvidarse de nadie” y agregaron, “Deberíamos garantizar que a ninguna persona—independientemente de su grupo étnico, género, ubicación geográfica, discapacidad, raza u otra condición—se le nieguen derechos humanos universales y oportunidades económicas básicas”.

Incluir a los excluidos es un desafío complejo. En el Grupo del Banco Mundial, empezamos por donde siempre lo hacemos: midiendo, seleccionando y analizando la evidencia. El resultado de ese trabajo es el estudio de la inclusión social basado en evidencia y es el primero de este tipo que ha hecho el Grupo del Banco Mundial. Consideramos que representa una de las reseñas más exhaustivas de la inclusión social que se conocen. Aunque todavía queda trabajo por hacer, nuestra investigación nos permite afirmar con confianza lo siguiente:

En todos los países ya sean ricos o pobres, democráticos o no, hay grupos excluidos. A menudo están ocultos de los censos públicos, se han hecho invisibles por su temor a las represalias. Pero, aun así, es posible encontrarlos. En Vietnam, por ejemplo, donde la reducción de la pobreza ha sido asombrosa, es menos probable que los pueblos autóctonos tengan cobertura de los programas de salud o que reciban las vacunas esenciales. En la crisis financiera ocurrida recientemente en los Estados Unidos, los afroamericanos tenían el doble de probabilidades que los blancos de estar





desempleados. En Bolivia, las mujeres de la minoría étnica quechua tienen una probabilidad de 28 puntos porcentuales menor de terminar la escuela secundaria, en comparación con los hombres bolivianos que hablan español.

A los grupos excluidos se les niegan las oportunidades. Ellos tienen significativamente menos probabilidades de recibir los beneficios de las inversiones para el desarrollo. En Uganda, por ejemplo, donde la cobertura de electricidad es baja, casi la mitad de los entrevistados del grupo étnico Buganda dijeron tener servicio de electricidad, en comparación con menos de 5% de las poblaciones minoritarias Lugbara y Ngakaramajong. La misma diferencia se observa en cuanto al acceso al agua potable. A algunos grupos excluidos, como los indios americanos de los Estados Unidos, se les han negado las oportunidades por cientos de años.

Pobreza y exclusión no son lo mismo. En algunas sociedades, hasta los ricos pueden ser excluidos, como puede ser el caso de hombres homosexuales ricos en algunos países de África. Los movimientos de protesta en el Oriente Medio surgieron en parte porque personas de la clase media exigían mayor inclusión en la toma de decisiones públicas y mayor rendición de cuentas por los líderes políticos.

La exclusión es costosa. Medir los costos de la exclusión plantea dificultades metodológicas, pero lo más probable es que esos costos sociales, políticos o económicos sean considerables. La segregación ocupacional puede limitar el movimiento libre de talentos y recursos, lo que ocasiona pérdida de productividad para toda una economía. Un estudio determinó que la exclusión de la minoría étnica romaní le cuesta a Rumanía la cantidad de 887 millones de euros en productividad perdida. Estudios hechos en Bolivia estiman que la exclusión étnica reduce la productividad agrícola hasta en 36%.

Lo más importante es que encontramos numerosas pruebas de que la inclusión puede planificarse y lograrse. La educación representa un agente incomparable para estimular la inclusión. Los líderes religiosos y otros defensores del cambio pueden ayudar a que los grupos excluidos encuentren su voz y su confianza. Sin embargo, la marcha hacia una mayor inclusión no es lineal. La ampliación de los derechos de personas que estaban excluidas podría desencadenar una reacción de los grupos que han sido dominantes históricamente, ya que estos verían amenazados sus intereses. El proceso de fomentar la inclusión es gradual. Exige tiempo y un compromiso inquebrantable. Con todo, los beneficios de luchar con persistencia por la inclusión son a la vez impactantes y numerosos. Los ejemplos se encuentran en todo el mundo, desde la derrota del apartheid en Sudáfrica y la abolición de la práctica de los pies vendados en China, hasta el apoyo cada vez mayor que la policía brasileña ahora les da a las víctimas de violación sexual. La exclusión dista mucho de ser inmutable.

Resolver el problema de la exclusión social es urgente. Las tensiones están aumentando en todo el mundo debido a los cambios demográficos, la migración, los choques de los precios de los alimentos y la volatilidad económica. La gente que huye de la guerra y la pobreza extrema suele convertirse en los grupos más excluidos en los países donde se establecen. Más aún, en el futuro, el cambio climático probablemente ocasionará migraciones masivas, a medida que las ciudades y los países tengan que hacer frente a sequías extremas, tormentas, olas de calor y subida del nivel del mar. Los prejuicios de larga data pueden llevar a que los grupos excluidos sean responsabilizados de la creciente tensión social y de la competencia por los recursos.

Para avanzar con prudencia, necesitamos una agenda de investigación clara. Necesitamos mejores herramientas para medir los costos de la exclusión y para diagnosticar cómo se origina. También debemos aplicar análisis más complejos para determinar cuáles estrategias tienen mayores probabilidades de fomentar la inclusión social, y mecanismos para medir cuándo están dando resultados los esfuerzos de inclusión y cuando no los están dando.

Presentamos este informe con la esperanza de que estimule la investigación, la acción y un debate más amplio sobre la inclusión social. Una mayor comprensión de este tema crucial consolidará los esfuerzos destinados a conseguir mejores resultados para los pobres del mundo, y contribuirá a lograr nuestras metas comunes de poner fin a la pobreza extrema y crear prosperidad para todos.

*Jim Yong Kim, Presidente
El Grupo del Banco Mundial*

Agradecimientos



Este informe fue preparado por un equipo encabezado por Maitreyi Bordia Das, Departamento de Desarrollo Social (SDV), bajo la orientación de Rachel Kyte, Vicepresidente de la Red de Desarrollo Sostenible (SDN) y Cyprian Fisiy, Director del Departamento de Desarrollo Social (SDV).

El equipo de base incluyó a Sabina Espinoza, Gillette Hall, Soumya Kapoor-Mehta, Kamila Kasprzycka, María Beatriz Orlando, Juan Carlos Parra Osorio, Maira Emy Reimão, Lisa Schmidt, Sonya Sultan, Emcet Oktay Tas, y Ieva Žumbyte. Además, Sabina Espinoza, Soumya Kapoor-Mehta y Emcet Oktay Tas formaron parte del equipo principal de redacción. Un agradecimiento especial para Elizabeth Acul, Colum Garrity, Kyung Min In, Nona (Anju) Sachdeva, Syed Abdul Salam y Cristy Tumale del SDV por su valioso apoyo.

La información de base fue preparada por Taaka Awori (consultora independiente), Sabina Espinoza, Patricia Fernandes, Roberto Foa (Universidad Harvard), Rasmus Heltberg, Surinder Jodhka (Universidad Jawaharlal Nehru, Nueva Delhi), Soumya Kapoor-Mehta, Kamila Kasprzycka, Sadaf Lakhani, Rachel Marcus (consultora independiente), Roberto Miranda (Banco Interamericano de Desarrollo), Simon O'Meally, María Beatriz Orlando, Juan Carlos Parra Osorio, Beata Plonka (consultora independiente), Graeme Ramshaw (consultor independiente), Maira Emy Reimão, Audrey Sacks, Lisa Schmidt, Hilary Silver (Universidad Brown), Li Shi (Universidad Normal de Beijing), Sonya Sultan, Emcet Oktay Tas, Francesco di Villarosa (consultor independiente), María Cecilia Villegas, Xiaolin Wang (Centro Internacional de Reducción de la Pobreza, China), y Ieva Žumbyte.

El equipo desea agradecer a los revisores inter pares Dan Banik (Universidad de Oslo y Universidad Agrícola de China), Francisco Ferreira, Arjan de Haan (Centro Internacional de Investigación del Desarrollo, Canadá), Jesko Hentschel, Andrew Norton (Instituto de Desarrollo de Ultramar), Dena Ringold, y Carolyn Turk por sus acertados comentarios y por asistir a las reuniones de revisión. Marianne Fay (Economista principal, SDN), Elisabeth Huybens (Gerente del Sector, SDV cuando se concibió este proyecto, ahora Gerente del Sector de Desarrollo Social, Región de Europa y Asia central) y Susan Wong (Gerente del Sector, SDV) también aportaron comentarios y orientación valiosos.

Se recibieron observaciones constructivas a lo largo de varias etapas del proceso de revisión de las siguientes personas: Motoko Aizawa, Beatrix Allah-Mensah, Kaushik Basu, Tara Beteille, Ana María

Muñoz Boudet, Franck Bousquet, Charles Cormier, María Correia, Alberto Coelho Gomes Costa, Anis Dani, Pyush Dogra, Mariana Felicio, Varun Gauri, Elena Glinskaya, Helene Grandvoinet, Asli Gurkan, Sara Gustafsson, Bernard Harborne, Karla Hoff, Naila Kabeer (Escuela de Estudios Orientales y Africanos de la Universidad de Londres), Sarah Keener, Jeni Klugman, Markus Kostner, Paul Kriss, Angela Nyawira Khaminwa, Andrea Liverani, Alexandre Marc, Robin Mearns, Bala Menon, Sarah Michael, Ambar Narayan, Deepa Narayan (asesor internacional), Claudia Nassif, Sarah Nedolast, John Newman, Clarence Tsimpo Nkengne, Asta Olesen, Pedro Olinto, Mario Picón, Hans-Otto Sano, Rodrigo Serrano, Ulrich Schmidt, Jordan Schwartz, Sudhir Shetty, Iain Shuker, Varun Singh, Emmanuel Skoufias, Rob Swinkels, Sarah Twigg, Paolo Verme, Varalakshmi Verumu, Chaogang Wang, Gregor Wolf y Michael Woolcock.

La Junta del Sector de Desarrollo Social contribuyó a perfeccionar muchas de las ideas presentadas en este informe. Las conversaciones con Junaid Ahmad, Mariana Cavalcanti (Fundación Getúlio Vargas, Río de Janeiro, Brasil), He Hsiaojun (Centro Internacional de Reducción de la Pobreza, China), Ricardo Paes de Barros (Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de Brasil), Dewen Wang y Xiaoping Yu ayudaron a definir la narrativa. Los resultados iniciales del informe fueron presentados en reuniones y seminarios organizados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Agencia Suiza de Desarrollo y Cooperación (SDC), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Centro Internacional de Reducción de la Pobreza, China (IPRCC), el Instituto de Estudios sobre el Trabajo y la Sociedad (IETS), y el Instituto de Desarrollo de Ultramar (ODI), durante los cuales los participantes hicieron observaciones valiosas.

El informe se fundamentó en una serie de actividades operativas y analíticas respaldadas por personal del Banco Mundial de las oficinas de país del Banco Mundial en Afganistán, Brasil, China, Ghana, Polonia y Uganda. Se reconoce con gratitud el apoyo recibido del Fondo Fiduciario Nórdico (NTF) y del fondo fiduciario alimentado por diversos donantes para el Análisis de la Pobreza y el Impacto Social (PSIA).

Finalmente, Fionna Douglas, Hendrik Barkeling, Doreen Kibuka-Musoke y Ewa Sobczynska aportaron apoyo y ayuda valiosos. Bruce Ross-Larson fue el facilitador de un taller de redactores y Dick Thompson brindó apoyo editorial para el resumen.

Inclusión social

- El proceso de mejorar los términos para que las personas y los grupos participen en la sociedad.
- El proceso de mejorar la habilidad, la oportunidad y la dignidad de las personas que se encuentran en desventaja debido a su identidad, para que puedan participar en la sociedad.

Introducción



El interés del Grupo del Banco Mundial por el tema de la inclusión social surgió con la observación de que, aun dentro de los países mismos, las inversiones para el desarrollo generaban beneficios desiguales. Varias evaluaciones revelaron que los grupos que tenían ciertas características diferenciadoras una y otra vez dejaban de beneficiarse del progreso de una nación. Estos grupos se encontraban entre los más pobres de un país, pero no siempre eran los más pobres. A menudo se trataba de minorías, pero no siempre. Lo que los distinguía era que pertenecían a grupos excluidos, como los pueblos indígenas, los nuevos inmigrantes, personas con discapacidades, personas con tonos de piel diferentes, personas que hablaban el idioma oficial de manera imperfecta. Estas eran personas asociadas con estigmas, estereotipos y supersticiones. Tenían que afrontar obstáculos singulares que les impedían participar plenamente en la vida política y económica de su país. Estaban excluidos.

Una de las iniciativas de desarrollo más importantes del mundo está a punto de finalizar. El año 2015 marca el punto final para el logro de las Metas de Desarrollo del Milenio (ODM). Al evaluar la respuesta de los ODM y trazar el rumbo para la próxima era del desarrollo, el Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015 (ONU 2013), establecido por el Secretario General de las Naciones Unidas abogó por que se fijaran metas de desarrollo centradas en llegar a los grupos excluidos. El Grupo instó a “No olvidarse de nadie”. “Deberíamos garantizar que a ninguna persona—independientemente de su grupo étnico, género, geografía, discapacidad, raza u otra condición—se le nieguen derechos humanos universales y oportunidades económicas básicas”.

Junto con los desarrollos mundiales, el Grupo del Banco Mundial ha anunciado dos metas ambiciosas para sí mismo: acabar con la pobreza extrema y promover la prosperidad compartida. Las metas están sustentadas por el concepto de “sostenibilidad”. Una vía sostenible para lograr el desarrollo y reducir la pobreza se define como aquella que maneja los recursos del planeta para las generaciones futuras, asegura la inclusión social y adopta políticas responsables desde el punto de vista fiscal y limita la carga futura de la deuda pública (Banco Mundial 2013b). Como lo indica una publicación reciente del grupo del Banco Mundial:

Una ruta sostenible para acabar con la pobreza extrema y promover la prosperidad compartida también implicaría la creación de *una sociedad incluyente*, no solo en cuanto al bienestar económico sino también en términos de darles voz y empoderar a todos los grupos.

Una sociedad incluyente debe contar con las instituciones, estructuras y procesos que empoderan a las comunidades locales, de tal manera que pueden exigirles a sus gobiernos que les rindan cuentas. También hace falta la participación en los procesos de toma de decisiones de todos los grupos de la sociedad y, entre ellos, los grupos que tradicionalmente han estado marginados, como las minorías étnicas y las poblaciones indígenas. (Banco Mundial 2013b, 33, el énfasis es nuestro)

La inclusión social es importante por sí misma. Pero también es importante porque es la base para la prosperidad compartida y porque la exclusión social es sencillamente demasiado costosa. Hay costos considerables, de carácter social, político y económico, cuando no se aborda la exclusión de grupos completos de personas. La primavera árabe quizás haya sido la más costosa de las reacciones recientes ante la exclusión de los jóvenes profesionales de los mercados laborales, pero también ante su exclusión de la toma de decisiones políticas y la rendición de cuentas. Aunque hay grandes dificultades metodológicas para medir el costo de la exclusión, se han hecho algunos esfuerzos en este sentido. En un informe del Banco Mundial acerca de los pueblos romaní (una minoría étnica que vive en Europa) se calcularon las pérdidas anuales de productividad ocasionadas por la exclusión. En el estudio se indica que estos costos podrían variar de €231 millones en Serbia a €887 millones en Rumanía (de Laa 2010).

Además, la exclusión tiene consecuencias desastrosas para el desarrollo del capital humano. Por ejemplo, un informe reciente mostró que los niños con alguna discapacidad tienen menos probabilidades de empezar la escuela en comparación con los niños sin discapacidades y tienen tasas más bajas de permanencia en la escuela (OMS y Banco Mundial, 2011). De igual manera, las mujeres de la India que sufren violencia doméstica tienen menos probabilidades de recibir atención prenatal y más probabilidades de un embarazo interrumpido o de un mortinato, y sus niños tienen más probabilidades de sufrir retraso en el crecimiento, en comparación con los de madres que no han sido víctimas de abuso (Banco Mundial 2011a).

En este informe se presenta un marco de referencia para ayudar a entender lo que es la inclusión social y avanzar hacia su realización. Está destinado a los responsables de las políticas públicas, académicos, activistas y socios en el desarrollo; en realidad a todo aquel que sienta curiosidad por lo que puede significar la inclusión social y cómo puede abordarse en un mundo que se encuentra en medio de transiciones enormes. Aunque no aporta respuestas definitivas, ofrece



Foto: Simone D. McCourtie / Banco Mundial

una definición y un marco de referencia para ayudar al progreso de la agenda de la inclusión social. Se fundamenta en la labor analítica previa del Banco Mundial acerca de temas que han tratado la inclusión social. También se apoya en una reseña de la bibliografía pertinente, en el análisis de los datos de encuestas, en algunos trabajos cualitativos nuevos y en compromisos de política con algunos países.

Este informe es el primer examen integral hecho por el Banco sobre inclusión social. Sin duda no es exhaustivo. Se espera que este primer esfuerzo fomente e inspire a científicos sociales a realizar otras investigaciones para ampliar la comprensión de las causas y las consecuencias de la exclusión y las posibles soluciones al problema.

En este informe hay siete mensajes principales:

1. En todos los países hay grupos excluidos.
2. A los grupos excluidos se les niegan continuamente las oportunidades.
3. Las intensas transiciones mundiales están generando transformaciones sociales que crean nuevas oportunidades para la inclusión y al mismo tiempo exacerban las formas de exclusión existentes.
4. La gente participa en la sociedad a través de los mercados, los servicios y los espacios.
5. Las transformaciones sociales y económicas influyen en las actitudes y las percepciones de las personas. Debido a que las personas actúan dependiendo de lo que sienten, es importante prestar atención a sus actitudes y percepciones.
6. La exclusión no es inmutable. Son numerosas las pruebas de que la inclusión social puede planificarse y lograrse.
7. Para poder avanzar será necesario un conocimiento más amplio y más profundo sobre la exclusión y sus impactos, además de emprender acciones concertadas.



Foto: Simone D. McCourtie / Banco Mundial

Definición

Aunque existe un acuerdo generalizado de que la inclusión social es importante, hay pocos términos que sean tan abstractos y tan políticos como *inclusión social*. Es evidente que significa muchas cosas para muchas personas. Si bien es cierto que el término es más político que analítico (Øyen 1997), también es cierto que tiene sus raíces en modelos identificables de bienestar y en principios de justicia social y dignidad humana.

1

En este informe se propone definir la inclusión social de dos maneras. La primera es una definición amplia para orientar a los responsables de las políticas. En ella se establece que la inclusión social es:

El proceso de mejorar los términos para que las personas y los grupos participen en la sociedad.

2

Una segunda definición, más precisa tiene en cuenta cómo pueden mejorarse los términos de la inclusión social y para quiénes. Articula la inclusión social de la siguiente manera:

El proceso de mejorar la habilidad, la oportunidad y la dignidad de las personas que se encuentran en desventaja debido a su identidad, para que puedan participar en la sociedad.

A menudo, la gente encuentra que es más fácil explicar lo que es la exclusión social. Sin embargo, hasta la exclusión social suele amalgamarse con los conceptos asociados de pobreza e inequidad. La inclusión social podría tratarse de la reducción de la pobreza, pero con frecuencia se trata de algo más que la pobreza y, en algunos casos, no se trata en lo absoluto de la pobreza. Pongamos como ejemplo el caso de un hombre homosexual que vive en un barrio de personas ricas en uno de varios países africanos. Tal vez no sea pobre, pero no cabe duda de que está excluido y, en algunos países, hasta corre riesgo de muerte. La exclusión puede entrecruzarse con la pobreza, al derivarse de un conjunto de varias desventajas interrelacionadas que ocasionan privaciones económicas y sociales (Silver s.f.). La comprensión de que “los pobres” no son una masa homogénea sino que se diferencian entre ellos por su ocupación, etnicidad, lugar de residencia o raza es fundamental para formular políticas de inclusión eficaces.

La inclusión social lleva el análisis de la pobreza más allá de la identificación de los elementos correlacionados para descubrir sus causas subyacentes. Hace preguntas como *por qué* ciertos grupos están sobrerrepresentados entre los pobres y *por qué* algunas personas no tienen

acceso a la educación, la salud y otros servicios o reciben servicios de peor calidad. Expone la naturaleza multidimensional de la privación crónica derivada de la exclusión social, que desempeña una función clave en impulsar las correlaciones de la pobreza que se observan a simple vista (falta de escolaridad, mala salud y beneficios limitados del mercado laboral). Pone de relieve que la privación resultante de la exclusión social tiende a ocurrir a lo largo de varios ejes al mismo tiempo; por eso las políticas que liberan solamente uno de esos ejes de privación, como el mayor acceso a la educación, no eliminan la presencia de los otros. Descorre la cortina de los sistemas de normas y creencias que sustentan esta exclusión multifacética, que pueden ser normas visibles, como el apartheid en Sudáfrica, o el resultado de sistemas de creencias intangibles heredados a lo largo de la historia.

Además, inclusión social no es lo mismo que igualdad. El término inclusión social puede sumarse a la idea de igualdad, pero lo que es más importante, puede explicar por qué existen algunas desigualdades o por qué algunas son particularmente duraderas (Tilly 1999). Hay muchas maneras de que la gente pueda alcanzar la participación y la inclusión plenas, aunque carezcan de una participación igualitaria en los recursos. Al mismo tiempo, hasta la gente que



Foto: Simone D. McCourtie / Banco Mundial

se encuentra en el extremo superior de la distribución del ingreso puede experimentar exclusión social a través de la persecución política o la discriminación por razón de edad, género, orientación sexual o discapacidad (Warschauer 2003). De aquí que la exclusión puede ser horizontal y afectar a varios miembros de un grupo, ya sean pobres o ricos. Se trata de un proceso, cuyo resultado puede ser algunas veces, pero no siempre, la desigualdad.

Los expertos en cuestiones de desarrollo, quienes algunas veces consideran que la inclusión social es una idea demasiado esotérica, suelen preguntar cómo puede cuantificarse. ¿Cómo podemos saber cuando ocurre la exclusión y cuándo se logra la inclusión? Esa medida es realmente importante para establecer la amplitud y la profundidad de la exclusión y para monitorear el progreso hacia la inclusión.

Se han hecho progresos considerables en el ámbito de la medición del bienestar humano, pero no de la inclusión social, propiamente. En realidad, las conceptualizaciones del progreso social “basadas

en la felicidad” se remontan a los escritos de Bentham y Mill. Pero, a lo largo de los años, la atención se alejó de la felicidad hacia la medición de la producción real (Galbraith 1998; Sen 2000). En años recientes, se han emprendido varias iniciativas importantes para medir el progreso social de manera más integral, y muchas han incorporado informes subjetivos del bienestar.

La prueba de avanzar hacia la inclusión social es alejarse de la métrica para preguntar *por qué* ciertos resultados prevalecen para ciertos grupos, a fin de concentrarse en los motores y los procesos de esos resultados. Hacerlo significa perseverar con las preguntas, no conformarse, por ejemplo, con el conocimiento de que ciertos grupos están sobrerrepresentados entre los pobres o de que algunos tienen peores resultados de desarrollo humano, sino más bien *preguntarse por qué* sucede esto. Esto quiere decir, forjar consenso en torno a las respuestas difíciles que esas preguntas inevitablemente van a generar. La narrativa que se construye como resultado es la vía más importante para que la inclusión social tenga significado.



¿Quién es excluido y cómo?



Los ojos de los demás son nuestras cárceles, sus mentes, nuestras jaulas.

—Virginia Woolf,
“An Unwritten Novel” (1921)

Las personas y los grupos son incluidos o excluidos sobre la base de su identidad. Entre las identidades de grupo que más suelen generar exclusión se encuentran: género, raza, casta, etnicidad, religión y situación de discapacidad. La exclusión social basada en esos atributos de grupo puede conducir a una posición social más baja, acompañada

a menudo por menores resultados en cuanto a ingreso, aportes de capital humano, acceso al empleo y servicios, y menos voz en la toma de decisiones tanto nacional como local. Las brechas en los logros de los hombres y de las mujeres en una gama de resultados están bien documentadas. Las personas de ascendencia africana siguen excluidas en varias culturas. El sistema de castas, característico de la India y de Nepal, resalta como un “tipo ideal” de exclusión, apoyado en una ideología y una jerarquía que ha persistido a través de milenios. La religión sigue siendo un motor importante de la exclusión. Los pueblos indígenas de todo el mundo siguen afrontando la exclusión enraizada en gran medida en su desplazamiento desde sus tierras tradicionales (Hall and Patrinos 2012).

Algunas identidades que no eran reconocidas como fuentes de exclusión o inclusión social varias décadas atrás, hoy en día son reconocidas como tales. Estas incluyen la orientación sexual, la nacionalidad y el VIH/SIDA. Por ejemplo, la comunidad de lesbianas, gays, bisexuales y transexuales (LGBT) es objeto de exclusión en muchas culturas, si no en todas. Debido a las enormes olas migratorias,

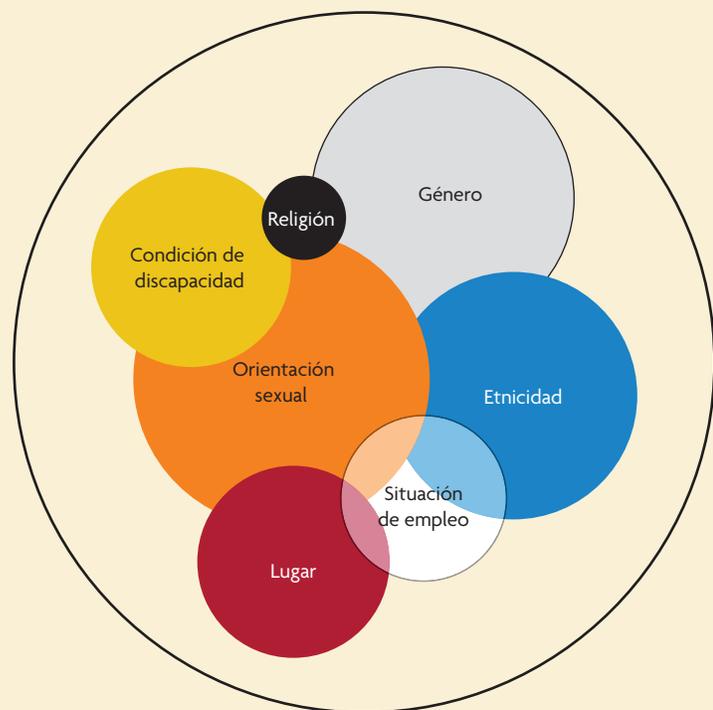
tanto dentro de los países como a través de ellos, la identidad de los grupos y las personas que emigran sigue siendo objeto de análisis especial, principalmente en los países desarrollados, que están esforzándose por encontrar maneras de integrar a las personas que no son autóctonas.

Las personas son miembros de diferentes grupos a la vez y es posible que sean excluidos a través de una de sus identidades, pero no de otra. La noción de “interseccionalidad” se basa en el entendimiento de que las personas se encuentran simultáneamente en varias estructuras y ámbitos sociales (figura 1). Sin embargo, cuando estos se cruzan, las identidades pueden generar una multiplicación de las ventajas o las desventajas. Por ejemplo, la intersección de género, edad, etnicidad y lugar de residencia puede tener efectos mucho más perjudiciales que los efectos del género por sí solo. Veamos el caso de Bolivia que tiene niveles altos de asistencia a la escuela secundaria. La figura 2 muestra que ser mujer de habla hispana en Bolivia, reduce la probabilidad de terminar la escuela secundaria en cinco puntos porcentuales, en comparación con un hombre también de habla hispana. Si esta mujer boliviana fuera un hombre del pueblo quechua, la probabilidad de

terminar la secundaria disminuiría en 14 puntos porcentuales. Si fuera una mujer quechua la disminución sería de 28 puntos porcentuales. De igual manera, la intersección de características sociales y espaciales es un marcador común de desventaja.

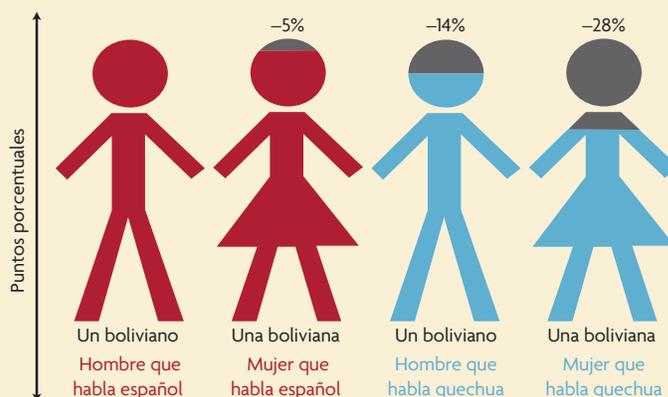
Los grupos son heterogéneos, por eso también existe la exclusión dentro de los grupos. Las características de algunos miembros del grupo, como situación socioeconómica, lugar en el ciclo de vida, o circunstancias (tales como viudez), también pueden generar ventaja o desventaja. Allí donde los sistemas de seguridad social son principalmente informales, muchas personas ancianas ahora se encuentran en riesgo de mal trato. Asimismo, sin una acción concertada en materia de pobreza, empleo y desarrollo humano, los países con grandes cohortes de jóvenes no pueden aprovechar su “dividendo demográfico”. El color de la piel también puede importar; las personas de la misma raza o etnicidad (en realidad, hasta dentro de la misma familia) que tienen un color de piel más claro, obtienen mejores resultados, que van desde las probabilidades de casarse (especialmente para las mujeres) hasta el empleo (Villarreal 2010; Hersch 2008; Jha y Adelman 2009).

Figura 1: Personas que tienen varias identidades que se entrecruzan



Nota: La figura muestra un ejemplo ilustrativo de tipos de identidades. El tamaño de cada burbuja indica la importancia de una identidad, que puede variar a través de las personas, los grupos, y hasta de la misma persona a lo largo del tiempo.

Figura 2: Las intersecciones de las identidades transfieren la desventaja acumulativa: culminación de la escuela secundaria en Bolivia



Fuente: Banco Mundial, basado en datos del Centro de Población de Minnesota 2011 y del Instituto Nacional de Estadística de Bolivia, 2001.

Nota: La figura muestra los efectos marginales de la finalización de la escuela secundaria, utilizando como grupo de referencia a hombres y el español como lengua materna, para personas de 25 años en adelante, ponderando por edad, edad al cuadrado, y residencia urbana o rural. Todos los valores son significativos a nivel del 1%.

La exclusión ocurre a través de prácticas y procesos tanto tangibles como intangibles. Aunque resulta más evidente en las diferencias en los resultados “tangibles”, está enraizada en normas y creencias sociales intangibles, lo que a su vez conduce a estereotipos, prejuicios y estigmas. Estas características intangibles son producto de la sociedad y son practicadas tanto por el excluyente como por el excluido. Por ejemplo, los estereotipos acerca de ciertos grupos pueden estar tan arraigados en el mercado laboral que los gerentes que contratan empleados y los compañeros de trabajo no se dan cuenta de que actúan de acuerdo a esos estereotipos (véase Deshpande y Newman 2007; Loury 1999) o tal vez no los consideran como

estereotipos, sino como un hecho. El estereotipo de “perezoso” aplicado a los pueblos romaní o el de que las mujeres están poco comprometidas con el mercado laboral están tan internalizados por la mayoría, que suelen considerarse como truisms, aunque ellos no provengan de datos acerca de la participación en la fuerza laboral (de Laat 2010). Algunas veces, las palabras que describen ciertas prácticas son muy reveladoras acerca de la aceptación social de la exclusión. Por ejemplo, el término *eve teasing* (“tonteo inocente”) se utiliza en países del sur de Asia como un eufemismo cínico para designar el acoso sexual de las mujeres en lugares públicos y, tanto el término como el hecho, son tratados con la misma indulgencia.

Inclusión, ¿en qué y cómo?

.....

En este informe se presenta un conjunto ilustrativo de intervenciones, pero cualquier programa puede ser concebido y ejecutado utilizando una perspectiva de inclusión social.

Las personas y los grupos quieren ser incluidos en tres esferas interrelacionadas: mercados, servicios y espacios (figura 3). Las tres esferas representan tanto obstáculos como oportunidades para la inclusión. De la misma forma en que se cruzan las diferentes dimensiones de la vida de una persona, lo hacen las tres esferas. Intervenir en una esfera sin tener en consideración las otras probablemente sea una de las razones más importantes del éxito limitado de las políticas y los programas de inclusión.

Mercados

En sus interacciones cotidianas, la gente participa en la sociedad a través de cuatro mercados principales, tierra, vivienda, trabajo y crédito, todos los cuales se cruzan a nivel individual y familiar. La tierra, por ejemplo, históricamente ha sido un motor de la exclusión. Los orígenes de la exclusión de las poblaciones autóctonas en todo el mundo, por ejemplo, provienen en gran medida de que los colonizadores u otros grupos no autóctonos se apropiaron de sus tierras. La causa de las principales perturbaciones sociales ha sido las relaciones agrarias desiguales, que inciden al mismo tiempo en los

mercados de la tierra y el trabajo. En muchas partes del mundo, la falta histórica de acceso de las mujeres a la tierra ha sustentado su carencia de derechos de propiedad exigibles y de otros derechos. La exclusión del acceso a la tierra afecta a las poblaciones tanto rurales como urbanas. Los mercados de tierras urbanas están notoriamente sesgados en favor de los ricos y poderosos; desde hace poco tiempo, las leyes que rigen su uso y su venta, han sido objeto de considerables debates. Una de las manifestaciones de la exclusión de los mercados de tierras urbanas es el acceso desigual a la vivienda, con externalidades negativas en otras áreas. En cuanto a la inclusión, la propiedad de la tierra puede conferir estatus y seguridad (véase Deininger y Feder 1998; Carter 2000).

Al igual que los mercados de las tierras, los mercados laborales son sitios cruciales para el funcionamiento de las relaciones sociales. Ellos reflejan las inequidades actuales y las históricas en una sociedad y están vinculados con la estratificación social (véase Polanyi 1944). Por ejemplo, la esclavitud era en esencia una división ocupacional del trabajo, en la que los esclavos trabajaban en granjas y plantaciones. La casta, de igual manera, es un sistema de segregación ocupacional que se convirtió en una forma de estratificación social, que excluía sistemáticamente a ciertos grupos.

La disparidad en los resultados del mercado laboral queda demostrada de manera más visible por la brecha en los ingresos entre los grupos preferidos y los excluidos. En un estudio de 18 países

Figura 3: Impulsar la inclusión social: un marco de referencia



latinoamericanos, Ñopo, Atal, y Winder (2010) encontraron considerables brechas en los salarios ocasionadas por el género y la etnicidad entre poblaciones indígenas y no indígenas. La segregación ocupacional por raza, etnicidad y género está generalizada y contribuye a la exclusión de ciertos grupos de los mejores empleos.

Los mercados de la tierra y el trabajo están estrechamente vinculados a los mercados de crédito, en especial en las sociedades en desarrollo. La forma más extrema de coalescencia entre los tres tipos de mercado es el trabajo forzado, que sigue persistiendo en muchos países. En Nepal, por ejemplo, como parte de los sistemas Kamaiya y Haruwa/Charuwa, las familias endeudadas que a menudo provienen de las castas desventajadas históricamente, se comprometen ellos mismos o comprometen sus hijos a trabajar porque no pueden pagar sus deudas a quienes les han prestado dinero, que suelen ser también los dueños de las tierras. Estos arreglos laborales consisten en que los trabajadores agrícolas aceptan la servidumbre por deudas a cambio de pagos adelantados de salarios por los arrendadores a niveles muy por debajo del salario mínimo o a cambio de préstamos a tasas de interés muy altas. Los trabajadores vinculados al mercado laboral a través de mecanismo laborales de servidumbre, rara vez logran acumular los ahorros suficientes para reembolsar el préstamo y, por lo tanto, pasan el resto de su vida como siervos. La transición del trabajo en servidumbre a una mayor libertad laboral está plagada de riesgos, porque la libertad corta

los vínculos con los antiguos “empleadores”, quienes son también “patrones”, y que además de ofrecer empleo suministran vivienda, protección y transferencias en especie (Banco Mundial 2011b).

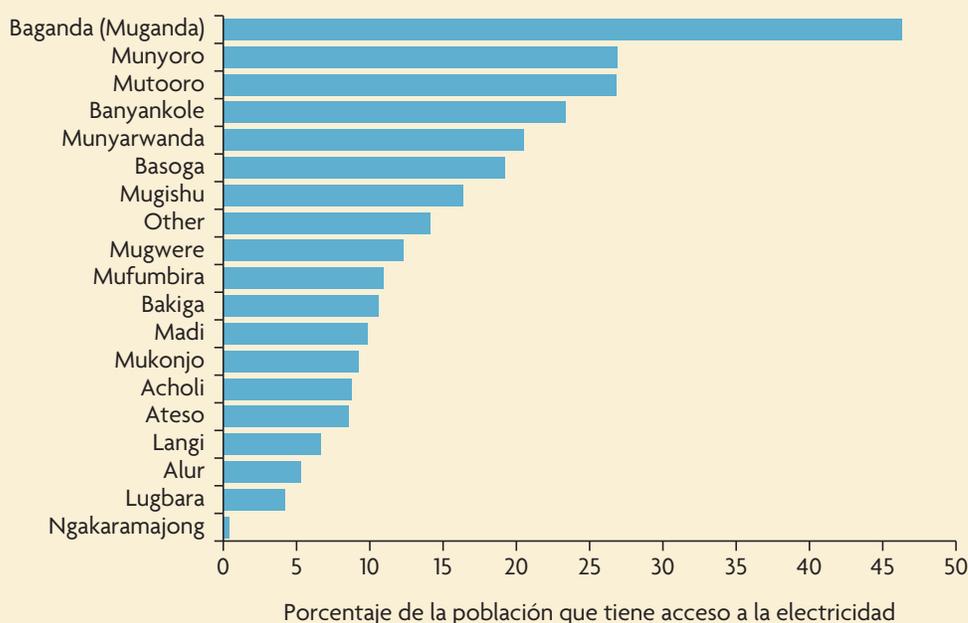
El impulso mundial hacia la “inclusión financiera” puede ser abiertamente acerca de la penetración de los instrumentos financieros en los mercados inexplorados, pero también se trata de la inclusión social. La asistencia social y los salarios, aun para los trabajadores no especializados, cada vez se están canalizando más a través de los bancos y otros mecanismos formales de pago. Bajo estas circunstancias, la falta de acceso a los sistemas financieros se convierte en un eje importante de la exclusión. Más aún, los servicios financieros están cada vez más relacionados con el acceso a la tecnología digital, como las tarjetas inteligentes y los cajeros automáticos, que pueden crear un nivel más de exclusión para las personas y grupos que no tienen instrucción o que de alguna otra manera ya están en desventaja. Apenas 15% de los adultos que viven en estados frágiles y afectados por conflictos tienen una cuenta bancaria (Demirgüç-Kunt, Klapper, y Randall 2013). En mercados financieros más desarrollados, las crisis económicas y el poco acceso al crédito pueden perjudicar a las minorías en forma desproporcionada, como resultó evidente en la crisis hipotecaria ocurrida en los Estados Unidos, en la que los afroamericanos y los latinos fueron afectados desproporcionadamente en comparación con su participación en el mercado hipotecario (Bocian, Li, and Ernst 2010).

Servicios

El acceso a los servicios es esencial para mejorar la inclusión social. Los servicios de salud y educación aumentan el capital humano. Los servicios de protección social amortiguan los efectos de los choques sobre los grupos vulnerables y promueven su bienestar. Los servicios de transporte aumentan la movilidad y vinculan a las personas con las oportunidades. El agua y el saneamiento son esenciales para la buena salud. El acceso a la energía es importante para los medios de vida y para el capital humano. Mientras que los servicios de información mejoran las vinculaciones y les permiten a las personas tomar parte en la “nueva economía”.

En general, los grupos subordinados tienden a tener menos acceso a los servicios básicos. En zonas rurales de la República Democrática de Laos, por ejemplo, los cálculos indican que una proporción mayor de mujeres de la comunidad excluida (no Lao-Tai) nunca asistió a la escuela (34% en comparación con 6% de las mujeres Lao-Tai). La situación de los hombres del grupo excluido fue mejor que la de las mujeres, pero siguió siendo peor que la del grupo mayoritario: 17% de los hombres no Lao-Tai nunca fueron a la escuela en comparación con 4% de los hombres Lao-Tai. Las disparidades también son visibles en el acceso a los servicios de salud. En Vietnam, donde la reducción de la pobreza ha sido impresionante, los pueblos autóctonos tienen menos probabilidades de tener cobertura de los programas de salud o de recibir las vacunas fundamentales, a pesar de las notables mejoras en el acceso general a la salud (Hall y Patrinos 2006, 2012). Datos de países africanos muestran que los grupos cuya lengua materna es un idioma minoritario, usualmente tienen menos acceso a servicios como agua y electricidad. En Uganda, por ejemplo, donde la cobertura de electricidad es baja en general, casi la mitad de los entrevistados del grupo étnico Mugando en la Encuesta Demográfica y de Salud de 2011 (UBOS e ICF 2012) dijeron tener servicio de electricidad, pero menos de 5% de los grupos étnicos Lugbara y Ngakaramajong tenían

Figura 4: En Uganda, el acceso a la electricidad varía según la etnicidad, 2010



Fuente: Banco Mundial basado en datos de la Encuesta Demográfica y de Salud de Uganda 2011 (UBOS e ICF 2012).

Nota: Los nombres de los grupos étnicos aparecen tal como figuran en la encuesta.

este servicio (figura 4). Los datos del Afrobarómetro, notificados por los usuarios mismos acerca de inseguridad del agua, dieron resultados similares: los Langi, los Ateso, y los Alur notificaron la incidencia más alta de haber experimentado inseguridad del agua “la mayor parte o todo el tiempo”, mientras que los grupos Mutooro, Mukiga, y Munyankole tienen mayores probabilidades de informar que nunca habían sufrido esa inseguridad.

Espacios

Los espacios físicos tienen un carácter social, político y cultural que solidifica los sistemas y procesos de exclusión. El ejemplo más visible de la exclusión se observa cuando los espacios físicos están reservados para grupos dominantes, como los clubes solo para blancos durante el apartheid en Sudáfrica o durante la esclavitud en los Estados Unidos. La bibliografía sugiere que una subcultura creada por los grupos dominantes de los Estados Unidos excluye implícitamente a las minorías aun cuando estas tengan los recursos para comprar casas en los lugares donde viven los grupos dominantes. Por lo tanto, los barrios pasan a ser “blancos” o “negros”; el término “huída de los blancos” se utiliza para designar la salida de las familias blancas cuando personas de color empiezan a mudarse a su barrio. A menudo, se considera que los barrios negros son pobres o “malos” o inseguros, lo que refleja a la vez un juicio sobre su carácter social y económico. De igual manera, hay evidencia que sugiere que a los Dalits en India y Nepal todavía se les prohíbe la entrada a templos y otros espacios físicos que se consideran como “puros.”

Los grupos excluidos pueden reaccionar ante sus desventajas haciendo suyos ciertos espacios. La agrupación en ciertas zonas geográficas puede servir como enclaves de oportunidades para los excluidos, quienes, al ser excluidos del mercado principal, se concentran en mercados para los excluidos y los usan para la movilidad

social y económica (Wilson y Portes 1980; Portes y Jensen 1989). Este fenómeno se ha documentado, por ejemplo, para los cubanos que viven en Miami y otros inmigrantes que evitan la discriminación en el mercado de trabajo consolidando sus posiciones en agrupaciones de los excluidos. Sin embargo, no todas las estrategias de agrupación conducen necesariamente a la movilidad social. El impacto perverso de la agrupación queda ilustrado en el diferencial en los patrones de mortalidad de niños en Ghana, donde los grupos GA tienen niveles más altos de mortalidad que otros grupos étnicos. Weeks y sus colegas (2006) encontraron una estrecha asociación entre las diferencias en la mortalidad de niños (por etnicidad) y agrupación residencial en Accra.

Debido a que la inclusión social concierne también básicamente a la responsabilidad que tiene el Estado con respecto a sus ciudadanos, se trata tanto de ocupar un espacio político como de tener una participación equitativa en los mercados y servicios. No es solo la gente pobre o los grupos excluidos tradicionalmente que exigen mayor espacio político y voz. Cada vez es más común que las personas que se sienten excluidas de una gama de espacios clamen por una mayor participación. La pobreza y la situación de minoría a menudo agravan la falta de acceso al espacio político. Muchos países han visto una reducción del poder del Estado desde la década de los ochenta, acompañada de una ampliación de las oportunidades económicas. Sin embargo, el poder del Estado sigue sustentando muchos procesos de exclusión e inclusión, y la captación de rentas se convierte en un proceso importante de la exclusión. Por ejemplo, el poder de otorgar concesiones mineras o de encontrarse en cargos que pueden influir en la contratación por el sector público ofrece un amplio margen de maniobra para consolidar el espacio social, político y económico. Aunque los políticos no necesariamente o exclusivamente favorecen a su propio grupo étnico o cultural, los grupos con poca o ninguna representación política corren el riesgo de que sus intereses sean excluidos de la consideración (Marcus et al. 2013).

Aumento de la inclusión social mediante el mejoramiento de la habilidad, la oportunidad y la dignidad

.....

Habilidad

En este informe se utilizan las ideas de habilidad, oportunidad y dignidad, y se aplican a los grupos excluidos. La habilidad, por ejemplo, es innata en las personas, pero cuando se mide a través de pruebas de los logros, tal vez no siempre esté distribuida en forma aleatoria. En cambio, es posible que esté influenciada por el entorno social. Un niño con resultados no satisfactorios en las pruebas estandarizadas cuando es pequeño, tal vez esté afectado por una gama de procesos anteriores. Estos procesos pueden ser el hecho de que tuvo bajo peso al nacer, que su madre fue una mujer muy joven y que tal vez sus padres no lo estimularon de la misma forma en que lo hicieron los padres de otros niños de su edad, que se encontraban en situaciones más ventajosas. Estas ventajas acumuladas a menudo se distribuyen sistemáticamente por raza, etnicidad o lugar de residencia. La bibliografía sobre educación temprana indica que el cerebro empieza a desarrollarse en el útero, y aunque los cerebros son los suficientemente elásticos para compensar las privaciones de la madre o las que experimente el niño en el útero, quizás no logren hacerlo plenamente. Además, cuando los niños son privados de estímulos y nutrición en los primeros meses y años de vida, su desarrollo se ve afectado de manera permanente.

La habilidad de una persona también se ve afectada por quienes la rodean y a quienes considera como modelos a seguir. Borjas (1992) esboza el concepto de “capital étnico” para mostrar que las personas que pertenecen a grupos de desempeño alto, tienden a desempeñarse mejor. En este informe se aduce que los grupos de referencia y los modelos a seguir son importantes en la “capacidad para aspirar”, para utilizar el término de Appadurai. Cuando las personas de grupos desaventajados observan que otros a su alrededor funcionan a un nivel bajo, las metas que se fijan para ellos mismos

son metas mucho más bajas de las que se hubieran fijado si pertenecieran a un grupo de desempeño alto. Además, es posible que internalicen la exclusión de tal manera que ni se molestan por tratar de lograr mejores resultados, sabiendo que la gente de su grupo es víctima de discriminación. Elmslie y Sedo (1996) proponen la idea de “indefensión aprendida” para mostrar que los sucesos negativos, como un acto de discriminación, pueden conducir a una disminución de la capacidad para aprender. Por lo tanto, la exclusión puede generar resignación tanto a nivel individual como del grupo, lo que a su vez disminuye el capital humano, limita el esfuerzo y se convierte en una especie de profecía inexorable.

Oportunidad

La desigualdad en materia de oportunidades es una de las mayores limitaciones a la realización del potencial humano. El trabajo que se ha llevado a cabo recientemente acerca del Índice de Oportunidades Humanas subraya esta situación y centra la atención de las políticas en las inversiones que fomentan las oportunidades al inicio del ciclo de vida. La hipótesis subyacente es que si el suministro de servicios es igual para todas las personas, ellas gozarán de las mismas oportunidades para traducir sus capacidades en un mayor bienestar.

Brindar una oportunidad plena no sólo es un desafío institucional en muchos países; el proceso de ampliar las oportunidades puede ser por sí mismo excluyente, al limitar el suministro y la demanda de oportunidades.

Tomemos el caso de los establecimientos de salud en zonas remotas donde viven mujeres indígenas. La lejanía del lugar donde viven significa que suministrarles la misma calidad y cantidad de



Foto: Richard Brice / Banco Mundial

servicio que está al alcance de las mujeres de zonas urbanas, representa una gran dificultad tanto fiscal como institucional. La ubicación de los centros de salud depende a menudo de la voz política que tengan los residentes, y algunos de los residentes que viven más lejos tienen la voz más débil. Aunque haya establecimientos de salud es posible que la calidad del servicio sea desigual, porque el personal médico suele estar ausente. Por último, hay “poca demanda” para los establecimientos de salud, por varias razones, entre otras la manera indigna y humillante en que los proveedores de servicios tratan a los usuarios, lo que desalienta a las mujeres de acudir a esos establecimientos.

La oportunidad también puede estar influenciada por necesidades especiales. Por ejemplo, en el caso de algunos grupos tal vez haga falta emprender ciertos esfuerzos que permitan ofrecerles el mismo grado de oportunidad, debido a sus condiciones iniciales, lo que incluye sus características innatas (por ejemplo, alguna discapacidad). Se calcula que entre 12 y 16 % de todos los niños de los Estados Unidos llegan al sistema escolar con alguna discapacidad que entorpece su habilidad para aprender (AAP 2001). Los niños con discapacidades que reciben apoyo especializado, además de la escolaridad, tienen más probabilidades de graduarse, de conseguir empleo y de vivir en forma independiente (Shonkoff y Meisels 2000). No obstante, los servicios de apoyo suelen ser deficientes y reflejan la exclusión socioeconómica y política más amplia de las personas con discapacidades (Yeo y Moore 2003). La situación para los niños con discapacidades en los países menos desarrollados es incluso más adversa. ¿Cuál es la probabilidad de que tengan igualdad de oportunidades?

Por último, la oportunidad cambia a lo largo del ciclo de vida. La equiparación de las oportunidades al inicio de la vida no garantiza la capacidad de lograr resultados iguales a lo largo del tiempo. Hay

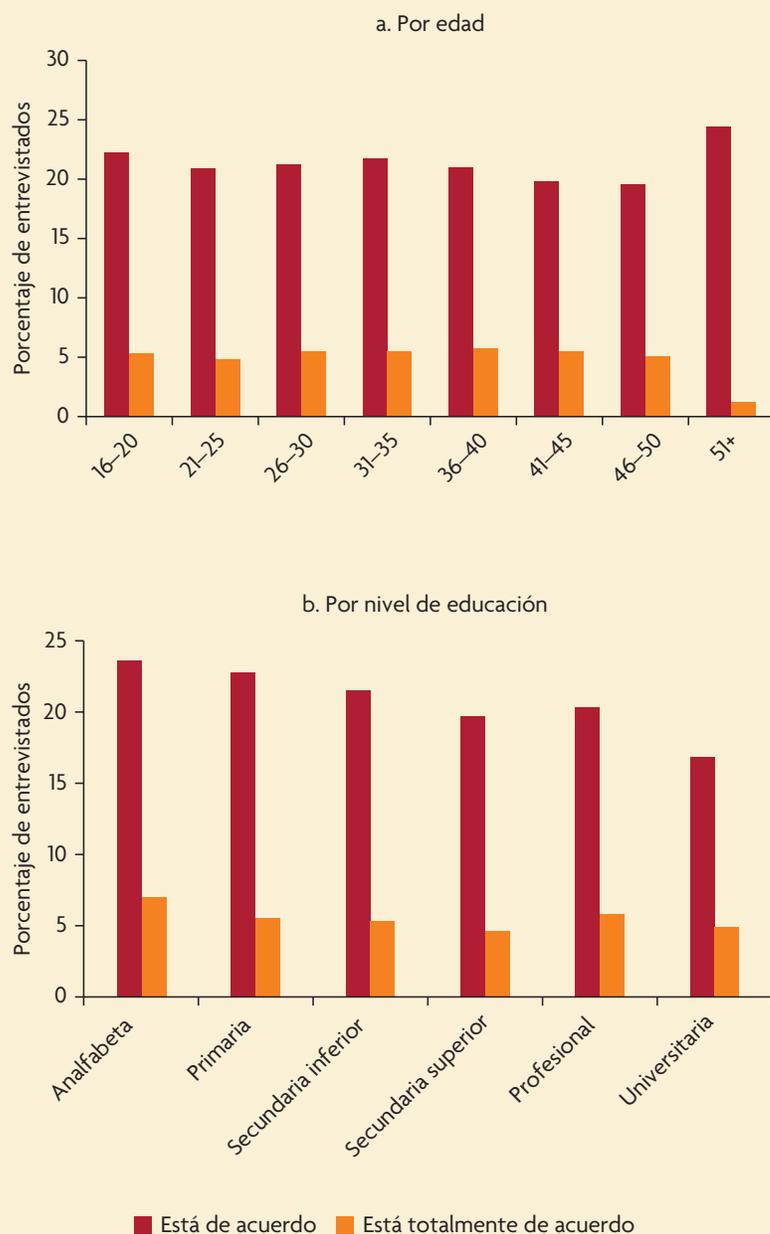
momentos decisivos en el ciclo de vida, tales como ingreso al mercado laboral al finalizar la escuela y durante las futuras búsqueda de empleo para el avance profesional, en los que desempeñan un papel importante los factores de la oferta y la demanda para reasignar la oportunidad. También hay sucesos catastróficos no previstos, como crisis económicas y desastres naturales, que inciden en la reasignación de la oportunidad, con impactos desiguales en los subgrupos de población. Por ejemplo, en la reciente crisis financiera ocurrida en los Estados Unidos los afroamericanos tenían el doble de probabilidades de perder su empleo en comparación con los blancos, y necesitaron mucho más tiempo para conseguir otro empleo (Lynch 2012). A nivel individual, los sucesos como un accidente o una muerte en la familia pueden modificar para siempre el acceso a la oportunidad.

Dignidad

Con este informe se introduce la idea de dignidad en el léxico del Grupo del Banco Mundial. La idea de que la dignidad es importante para las personas y los grupos no es nueva para la teoría del desarrollo. La palabra *dignidad* es mencionada en varios acuerdos y cartas sobre derechos humanos. La idea de Amartya Sen de las capacidades abarca el concepto de dignidad humana.

La dignidad en su relación con la inclusión social está vinculada intrínsecamente a las nociones de respeto y de reconocimiento. Cuando, por conducto de sus instituciones y normas, las culturas y los procesos dominantes no respetan a las personas ni a los grupos que se consideran como subordinados, estos pueden alejarse de allí, someterse o protestar.

Figura 5: Migrantes en ciudades de China hablan de “ser mirados con desprecio” por la gente del lugar, 2011



Fuente: Shi 2012.

Nota: Basado en las respuestas a la pregunta, “¿Está de acuerdo con la opinión de que la gente del lugar siempre mira con desprecio a los migrantes?” de la Encuesta sobre los migrantes, 2011 efectuada por la Comisión Nacional de Salud y Planificación Familiar, de la República Popular China.

La falta de reconocimiento puede hacer que algunas personas y hasta grupos enteros se tornen “invisibles” en las estadísticas oficiales. Por ejemplo, en muchas culturas, una persona de la familia que sea discapacitada no se menciona en el hogar cuando el personal del censo hace entrevistas. En otros casos, gente como refugiados que cruzan las fronteras sin documentos tratarán por todos los medios de evitar el contacto oficial. Otras de las personas no reconocidas son las que no pertenecen a ningún Estado y hasta los ciudadanos que si bien tienen derechos carecen de los documentos para demostrar su residencia o su elegibilidad para diversos beneficios. En otros casos, como el de los pueblos romaní en muchos países europeos, los grupos excluidos se esconden de las encuestas y los censos oficiales de manera que puedan fusionarse con las estadísticas de la mayoría. En términos figurativos, la dignidad y el reconocimiento están vinculados a la forma en que los grupos subordinados son tratados por los grupos dominantes y por el Estado. Este trato incluye el desprecio por sus culturas y sus costumbres y los estereotipos negativos que les impiden tomar parte en la sociedad a plenitud.

Se están desarrollando herramientas para medir cuándo se está tratando a las personas con dignidad o sin ella. La bibliografía empírica sobre la dignidad ha estado encabezada por los especialistas en ética médica y los defensores del tratamiento respetuoso de los pacientes, especialmente de los pacientes terminales, los ancianos y las personas con deterioro físico o cognitivo serios, por los proveedores de servicios médicos. Por ejemplo, utilizando datos de la Encuesta sobre la calidad de la atención de salud 2001, efectuada por el Commonwealth Fund, de 6.722 adultos que viven en los Estados Unidos, Beach et al. (2005) analizan la asociación entre dos medidas de respeto (participación en las decisiones y trato con dignidad) y resultados del paciente (satisfacción, adhesión, y recepción de atención preventiva óptima). Después de controlar por las características demográficas de los entrevistados, los autores encontraron que las personas que fueron tratadas con dignidad tenían una probabilidad más alta de expresar satisfacción. Debido a que las herramientas de medición de la dignidad todavía están en proceso de elaboración, los términos *dignidad*, *respeto* y *reconocimiento* a menudo se usan de manera intercambiable.

En una encuesta reciente efectuada en China de 128.000 migrantes de zonas urbanas se les preguntó a los entrevistados si ellos pensaban que “siempre se miraba con desprecio” a los migrantes en las ciudades donde ellos vivían. Entre una tercera y una cuarta parte de los entrevistados pensaba que siempre eran mirados con desprecio por la gente del lugar, resultado que variaba poco con la edad o el nivel de educación (figura 5). El sentimiento de ser mirado con desprecio aumentaba con la duración de su permanencia en el lugar, lo que indicaba que los migrantes encontraban comportamientos desagradables si se quedaban suficiente tiempo e interactuaban con mayor número de personas (Shi 2012).

El contexto cambiante para la inclusión social



Gran parte de la conmoción política mundial puede vincularse a las transiciones demográficas, espaciales, económicas y del conocimiento que están transformando a las sociedades. El impacto acumulativo de las transiciones de las últimas décadas ha cambiado el perfil de la comunidad mundial y ha reconfigurado algunos de los temas de la inclusión social. El impacto acumulativo de estas transiciones en gran escala ha modificado el contexto de la inclusión al crear nuevas oportunidades, tanto para la inclusión como para la exclusión.

Las transiciones demográficas complejas tienen impactos sociales significativos. Las tasas de fecundidad y mortalidad más bajas están transformando las estructuras de edad y los arreglos de vida. El número cada vez mayor de ancianos significa que los países tienen que aportar nuevas maneras de manejar una nueva cohorte grande. A nivel mundial, la cohorte de jóvenes es la más grande de la historia, que vive principalmente en países en desarrollo o en conflicto. Las “pirámides” de población (recuadro 1) son historia. Por consiguiente, a fin de aprovechar los dividendos demográficos es necesaria la acción coordinada para incluir a los jóvenes en los mercados, servicios y espacios, además de la administración competente de la economía política.

Por otra parte, las tendencias actuales sugieren que es probable que la migración se convierta en un proceso más drástico y volátil que la fecundidad o la mortalidad. Europa es la región que acoge a mayor número de emigrantes. Su tasa de fecundidad está por debajo de los niveles de reemplazo, lo que indica que, a menos que las tasas de nacimientos aumenten a lo largo de un período sostenido, tendrá que seguir importando mano de obra.

La migración entre los países también está aumentando en tamaño y en importancia. La migración interna constante en China, por ejemplo, es el movimiento de personas más grande y más rápido de la historia, que crea, entre otras cosas, escasez de servicios urbanos. Al mismo tiempo, los desastres naturales, la guerra, la trata de personas y la recesión económica están incidiendo en los patrones migratorios. Todas estas tendencias repercuten en la inclusión. Por ejemplo, algunos países y regiones están asistiendo a elevados niveles de hostilidad y resistencia hacia los inmigrantes.

La urbanización fue una de las transiciones más dramáticas del siglo anterior y seguirá ocurriendo en el siglo actual. A nivel individual y familiar, la urbanización ofrece la posibilidad de movilidad social a través de una gama de nuevas oportunidades. Los migrantes de las zonas rurales se mudan a las ciudades y los pueblos en busca de nuevos empleos, oportunidades de negocios y educación. Las ciudades y los pueblos también ofrecen un medio social diferente. Las normas y los

valores antiguos les ceden el paso a los nuevos y más diversos. No obstante, no todos los procesos que ocurren en las zonas urbanas son necesariamente positivos para los grupos excluidos. Las ciudades están cada vez más polarizadas entre las personas que tienen acceso a los servicios básicos y las que no lo tienen.

Los barrios marginales de Brasil, conocidos como *favelas*, son un buen ejemplo. Al reconocer que las favelas son un testimonio visual de la desigualdad existente en el país, Brasil adoptó un lema que preconiza pasar de “ciudades divididas” a “ciudades integradas”.

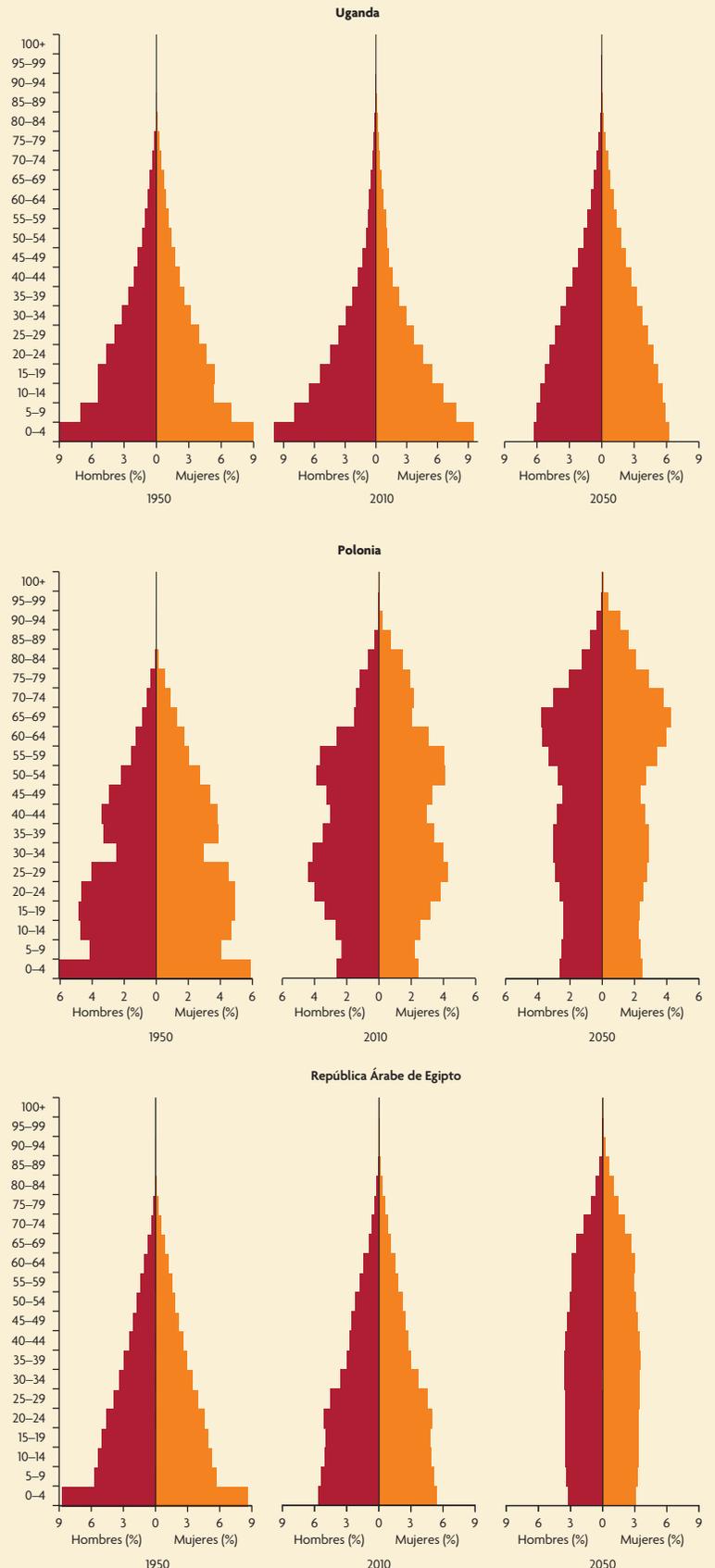
La desigualdad dentro de las ciudades es también una de las causas originarias del delito que ha asolado a muchas ciudades. Con el tiempo, la violencia puede institucionalizarse, con lo cual será difícil de eliminar. Las dificultades para gobernar en las zonas urbanas contribuyen a que muchos grupos se sientan excluidos y con pocas oportunidades para hacer oír sus voces y corregir esta situación. La mafia de la tierra, los señores de la droga y otros extorsionistas pueden apoderarse de las funciones esenciales del gobierno. Los problemas de salud mental, abuso de sustancias y falta de seguridad afectan a las personas de forma más negativa en las zonas urbanas. Los grupos excluidos viven en zonas que los exponen con mayor intensidad a estos factores negativos.

Una de las transiciones más profundas de este siglo está ocurriendo como resultado del cambio climático. Ya está teniendo consecuencias rápidas y catastróficas en los medios de sustento, las cosechas y los ecosistemas. Un informe reciente presagia un escenario de un mundo que será 4°C más caluroso en el 2100 con respecto a los años preindustriales, lo que generará olas de calor, sequías e inundaciones catastróficas en muchas regiones (Banco Mundial 2013a). Los períodos de tensión relacionados con el clima, como la sequía, afectan la disponibilidad de alimentos y las poblaciones que se encuentran en zonas de conflicto son las más afectadas. Sen (2001) aduce que la inseguridad alimentaria durante períodos de tensión climática es más alta en los países afectados por conflictos, porque, a diferencia de los países donde hay paz, los regímenes en conflicto terminan gastando más en las necesidades militares que en los programas sociales, además, sus mercados y servicios funcionan mal. Los conflictos pueden afectar la producción agrícola, por ejemplo, al bloquear la habilidad para importar (UN 1993), al impedir el acceso a las tierras agrícolas y al alejar a los hombres de las labores agrícolas. Estas frágiles poblaciones a menudo se refugian en países donde la seguridad alimentaria es mayor, pero su presencia puede exacerbar las tensiones.

Recuadro 1: Las pirámides de población son historia

Las transiciones en la fecundidad y la mortalidad y los patrones migratorios desiguales harán que las pirámides de población dejen de existir en el 2050, en todos los países, excepto en los de muy elevada fecundidad. En la figura B.1.1 se muestran las estructuras de edad de tres contextos muy diferentes: Uganda, donde la transición de fecundidad ha sido lenta y tardía; Polonia, que tiene fecundidad muy baja y mortalidad baja; y la República Árabe de Egipto, que se encuentra en medio de estos dos escenarios. Las pirámides muestran que en el 2050, la mitad de la población de Uganda tendrá menos de 20 años de edad; la población de Egipto, que es joven ahora, será más vieja y será reemplazada por una cohorte mucho más pequeña de jóvenes; y Polonia se encontrará en medio de una verdadera crisis de envejecimiento. Cada uno de estos tres escenarios subraya la necesidad de planificación y visión.

Figura B.1.1 Pirámides de población en Uganda, Polonia, y la República Árabe de Egipto, 1950, 2010 y 2050



Fuente: Banco Mundial, basado en datos de ONU 2011.



Foto: JP Keenan / Banco Mundial

Al mismo tiempo, y en forma subyacente, otras de las transiciones de las últimas décadas son transiciones económicas profundas. La globalización y la integración regional, acompañadas de reformas sustanciales a nivel nacional, han generado crecimiento y reducción de la pobreza notables en todo el mundo. En consecuencia, una cohorte grande ahora ha pasado a la clase media (Ferreira et al. 2013; Kharas y Gertz 2011; Dadush y Shaw 2011), lo que implica un cambio en los valores y las aspiraciones sociales. A menudo, la clase media es el presagio del cambio. Su apoyo es crucial para alcanzar las metas de la inclusión social, en parte porque la relación de la clase media con el Estado es muy diferente de la que tienen los pobres con el Estado. La clase media exige voz y rendición de cuentas como uno de sus derechos, mientras que si el Estado es fuerte, los pobres suelen quedar reducidos a ser suplicantes. Simultáneamente, las revoluciones en el conocimiento, las redes sociales y la acción ciudadana han mostrado que si no se satisfacen las aspiraciones, estas pueden crear dificultades únicas para los gobiernos. Aunque las tendencias en la desigualdad son sumamente heterogéneas a través de los países, la desigualdad en el ingreso está aumentando en los países más populosos, como China e India. Por último, la seguridad alimentaria sigue siendo un reto para la mayoría de los países en desarrollo, donde los grupos excluidos y las personas que viven en zonas remotas están expuestos al mayor riesgo.

La educación es otra fuerza poderosa que también está cambiando el contexto social. La educación es el agente incomparable del cambio social que se ha ampliado en forma generalizada, hasta en los países más pobres. Los logros, aspiraciones y esperanzas de una

nueva cohorte de jóvenes son muy diferentes de aquellos de la generación de sus padres.

En el África subsahariana, por ejemplo, hubo un aumento de la matrícula escolar de 7 a 36%, entre 1970 y 2009 (base de datos de los Indicadores del Desarrollo Mundial). A nivel mundial, la cifra correspondiente casi se duplicó al pasar de 36 a 68%. La educación cambia las relaciones de poder dentro de la sociedad y dentro de las familias. Los grupos que se consideraban subordinados adquieren voz y confianza cuando han tenido acceso a la educación. Tienden a ser más firmes cuando exigen rendición de cuentas al Estado y a los proveedores de servicio, y también cuando exigen dignidad y respeto de los grupos que se consideraban dominantes. A nivel de la familia, las mujeres jóvenes que han estudiado participan más en la toma de decisiones y pueden tener acceso a oportunidades fuera del hogar que sus madres nunca tuvieron. Su educación cambia las relaciones de poder intrafamiliares.

Una bibliografía abundante se centra en el enorme impacto que puede tener la educación en la inclusión de las mujeres en los mercados, los servicios y los espacios. Cuando se les preguntó a mujeres jóvenes de Bangladesh durante los debates en grupos de discusión de qué forma la educación les había cambiado la vida, mencionaron de manera contundente “poder hablar”, como el logro más importante (Banco Mundial 2008). Sin embargo, asegurar una calidad adecuada de la educación sigue siendo un reto. Por otra parte, las instituciones educativas pueden ser espacios importantes de exclusión

*No nos perturban las cosas
sino las opiniones que
de ellas tenemos.*

—Epictetus



Prestar atención a las actitudes y percepciones es importante para abordar la inclusión social



Las actitudes y las percepciones son importantes para la inclusión social porque la gente actúa de acuerdo a lo que siente. Sus sentimientos de ser incluidos y respetados son esenciales para las oportunidades que tienen y las formas en que participan en la sociedad. Por el contrario, cuáles son los grupos incluidos y cuáles los excluidos, y en qué condiciones, depende de las actitudes de las personas hacia los demás y hacia sí mismos.

La importancia de las actitudes y las percepciones también se extiende a los niveles que están por encima de la persona. Una bibliografía numerosa muestra que los prejuicios, los estereotipos y las percepciones erróneas afectan la forma en que se pone en práctica y hasta el diseño de una política. En este informe se muestra que las actitudes desempeñan una función fundamental en el trato que reciben las personas y los grupos, tanto por otros miembros de la sociedad como por el Estado. Las actitudes y las percepciones también intervienen en la inclusión social y aclaran los procesos a través de los cuales tiene lugar la exclusión. Las percepciones de falta de equidad y de justicia, y de frustración con las instituciones sociales y políticas o con la sociedad en general a menudo reflejan los sentimientos individuales de impotencia. Los sentimientos de equidad, justicia y de “formar parte de la sociedad” pueden ser manifestaciones de cuánto la sociedad reconoce, respeta y escucha a sus miembros.

Las actitudes de las personas suelen estar relacionadas con los resultados. La actitud hacia la educación de las mujeres, acceso al empleo, y posiciones de liderazgo tienen una marcada asociación con los resultados negativos para las mujeres. Por ejemplo, el análisis de los datos de las Encuestas de Valores Mundiales

efectuadas para este informe indica que hay una relación inversa entre las tasas brutas de matrícula en los estudios superiores para las mujeres y las actitudes negativas hacia la educación superior para las mujeres. En Australia, Nueva Zelanda, y algunos países escandinavos, la matrícula en educación superior entre mujeres es casi universal, y las actitudes discriminatorias hacia el acceso a la educación superior son mínimas. Las actitudes con respecto al acceso de las mujeres al empleo son mucho menos favorables en los países que tienen las tasas más bajas de participación de la fuerza laboral femenina (menos de 20%), incluidos Egipto, Iraq, Arabia Saudita, Paquistán, Argelia, Jordania, y la República Islámica de Irán (figura 6). También parece haber una relación entre las actitudes hacia las mujeres que ocupan cargos de liderazgo y el hecho de que se hayan convertido en líderes. Aquellos países donde menos entrevistados dijeron que los hombres serían mejores líderes políticos son también aquellos que tienen el mayor número de mujeres parlamentarias (por ejemplo, Andorra, Suecia, Canadá, Finlandia, Argentina, y los Países Bajos).

Las actitudes y percepciones son conformadas por la historia, la cultura y la manera en que han evolucionado las instituciones a lo largo del tiempo. Tomemos el caso de la desigualdad percibida y su aceptación en las sociedades. El análisis de los datos de las Encuestas de Valores Mundiales efectuadas para este informe indica una relación no lineal entre la amplitud de la aversión a la desigualdad y la desigualdad observada. Australia y muchos países de Europa tienen desigualdad baja y poco interés por ella. Algunos países de América Latina (por ejemplo, Chile, Argentina, Uruguay y,

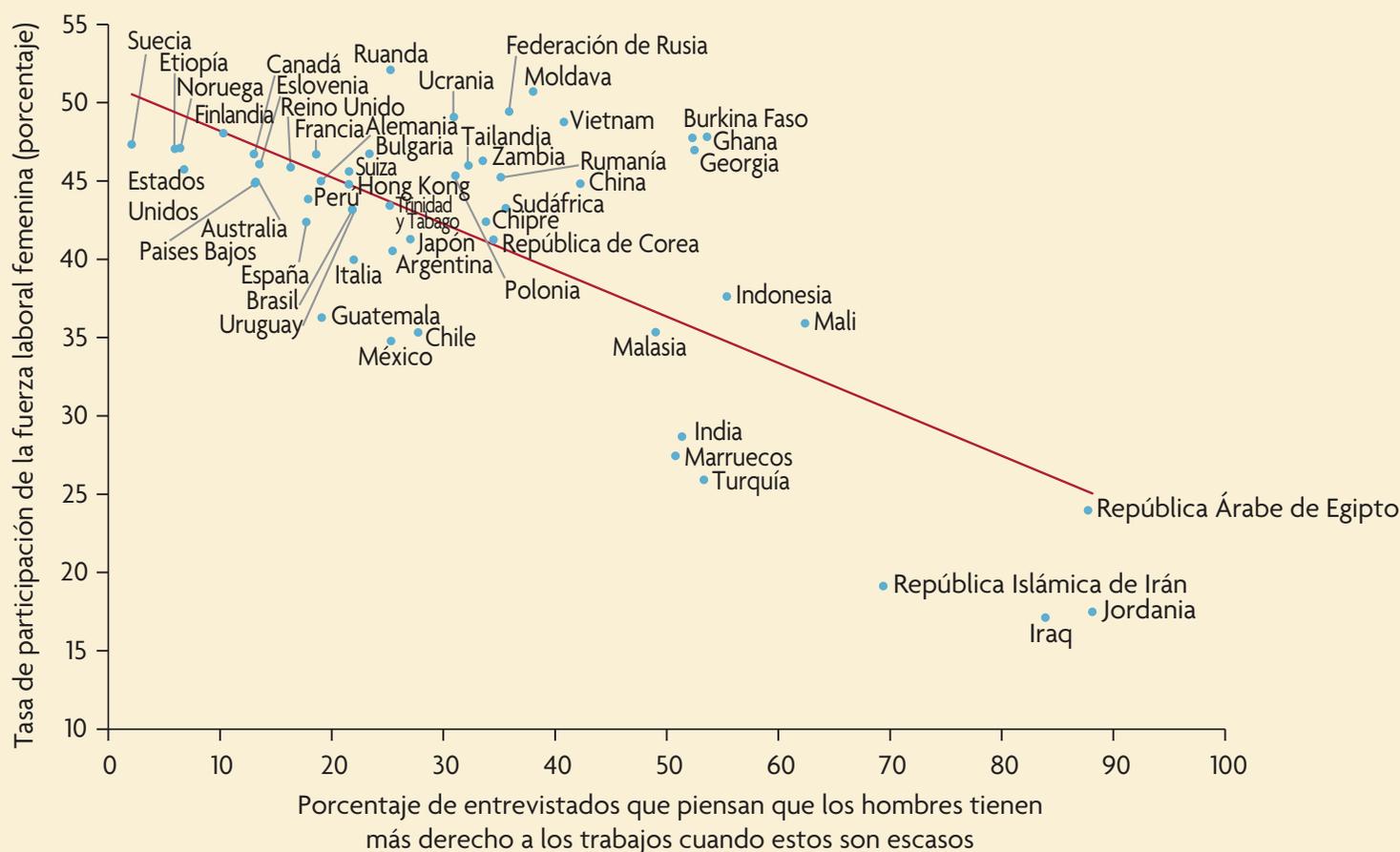
en cierto modo, Brasil) tienen altos niveles de desigualdad medida, pero su aversión a ella parece muy similar a la de otros países con niveles mucho más bajos de desigualdad.

Los puntos de vista de los ciudadanos acerca de la amplitud de la equidad en su país a menudo reflejan problemas más profundos de exclusión e inclusión en la sociedad. Este informe encuentra, por ejemplo, sobre la base de datos del Afrobarómetro, que una mayoría de ciudadanos de países africanos sienten que su país trata a la gente sin igualdad. Este resultado puede indicar el hecho de que la exclusión es un problema para muchos, y no solo para unos pocos, y que se percibe que el Estado se ocupa de las necesidades de una pequeña sección de la sociedad.

Las percepciones acerca de la falta de equidad en África son sustentadas por otras tendencias en algunos países. El crecimiento

económico de África a lo largo de la década pasada estuvo impulsado en gran medida por la extracción de minerales y los beneficios se concentraron en unos pocos. El poder económico está estrechamente vinculado con el poder político y la representación en la toma de decisiones, lo que a su vez incide en la asignación del gasto público y puede generar disparidades en las oportunidades. La desigualdad en el ingreso, por ejemplo, ha aumentado considerablemente en las tres últimas décadas a través del África subsahariana. En 2010, África era la segunda región del mundo en cuanto a la desigualdad (después de América Latina), y seis de los diez países con mayor desigualdad en el mundo se encontraban en el sur de África (AfDB 2012). Las percepciones acerca de la desigualdad en contextos no africanos pueden estar conformadas, de igual manera, por las tendencias subyacentes en esos contextos.

Figura 6: Los países y las áreas donde la gente dice que los hombres tienen más derecho a los trabajos también tienen menores tasas de participación de las mujeres en la fuerza laboral, 2005–2008



Fuentes: Banco Mundial, basado en datos de las Encuestas sobre Valores Mundiales 2005–2008 (actitudes) e Indicadores del Desarrollo Mundial 2005–2008 (participación de la fuerza laboral femenina).

Nota: Los valores corresponden a los datos que estaban disponibles para ambas variables en un intervalo de dos años. Los datos son los más recientes disponibles entre 2005 y 2008.

La inclusión social puede lograrse



Este informe es una declaración inequívoca de que es posible lograr el cambio, de que los responsables de las políticas, activistas, asociados en el desarrollo y otros que se preocupan por la justicia y la prosperidad compartida pueden impulsar el cambio hacia la inclusión social. La exclusión no forma parte de la cultura y no es inmutable. El cambio puede ocurrir de forma subrepticia o intencionalmente. Puede ocurrir a través de sucesos definidos o de procesos graduales que culminan a lo largo del tiempo.

El cambio rara vez es lineal. Es posible que los intentos para lograr que el cambio sea incluyente exijan compromisos, con lo cual habrá ganadores y perdedores. Puede haber respuesta de los grupos dominantes cuando los que eran grupos subordinados se sienten incluidos e infringen las normas. La respuesta puede estar acompañada de retaliación activa, con lo cual retrocederá el proceso de cambio.

En la historia son muchos los ejemplos de cambios para lograr la inclusión. Sudáfrica, por ejemplo, pasó de la segregación institucionalizada a un ideal de una nación arco iris en cuestión de dos décadas. Los pies vendados, una antigua tradición en China, fue restringida hasta desaparecer finalmente luego de una intensa campaña social y la prohibición legal. La articulación de la exclusión social en Brasil que empezó con una creencia generalizada en una “democracia racial” llegó a aceptar que la discriminación basada en la raza había frenado a algunos grupos. El sistema excluyente de los juzgados locales informales en Bangladesh, basados en la tradición Shalish, se ha transformado por el aumento de las voces y la participación. En una región donde el papel de la mujer en la sociedad está limitado a la esfera privada, los logros en la educación superior entre las mujeres de Jordania se han convertido en la regla en lugar de la excepción.

El Estado tiene el papel preponderante en la promoción del cambio para lograr la inclusión, pero otros actores también desempeñan papeles importantes. En realidad, es la interacción de las actividades del Estado y de las no estatales la que conducen a la inclusión. Los catalizadores y los campeones del cambio hacia el logro de la inclusión social, por ejemplo, a menudo provienen de la élite. La abolición de la esclavitud en los Estados Unidos, el fin de los pies vendados en China, y el final del apartheid en Sudáfrica resultaron todos de movimientos sociales encabezados por las élites. Algunos de ellos provinieron de grupos excluidos, como fue el caso de Sudáfrica; otros provinieron de grupos dominantes, como en el caso de los Estados Unidos. En muchos países, la función de los líderes religiosos tanto en la resistencia al cambio como en su impulso ha sido considerable. La función de los líderes empresariales en la promoción de la inclusión social también está bien reconocida. Por último, los movimientos de la sociedad civil y las acciones colectivas por grupos excluidos históricamente han

*Una nueva y arrasadora utopía de la vida...
donde las estirpes condenadas a cien años
de soledad tengan por fin y para siempre una
segunda oportunidad sobre la tierra.*

—Gabriel García Márquez,
Discurso de aceptación del Premio Nobel 1982.

impulsado agendas para la inclusión social abordando “injusticias” concretas que la sociedad tiene que corregir. Más recientemente, se ha reconocido que los medios de comunicación tienen una importante función para lograr el cambio de las mentalidades y crear conciencia contra la exclusión (Trujillo y Paluck 2012).

El paso de la exclusión a la inclusión no ocurre de la noche a la mañana; es importante tener una perspectiva de largo plazo. La inclusión social exige la superación de las creencias y los estereotipos negativos acerca de los grupos excluidos, lo que no puede lograrse en unos pocos años de “política incluyente”. Por lo tanto, el factor tiempo es de primordial importancia; los impactos de algunos cambios pueden sentirse durante muchos años en el futuro o pueden ser las consecuencias no buscadas de la política u otros sucesos. De igual manera, el impacto del cambio en los grupos puede variar y lo que se considera costoso para algunos grupos hoy en día puede tener resultados positivos en el futuro o viceversa.

Los países que tienen éxito al abordar la exclusión social, por lo general, tienen instituciones fuertes. La fortaleza de las instituciones reside en gran medida en su agilidad y su maleabilidad para afrontar las nuevas necesidades de la inclusión social. Tomemos el caso de Suecia, mencionado a menudo como un ejemplo resaltante de la inclusión social. Hoy en día, el país está lidiando con las dificultades de la inmigración. Sus instituciones que históricamente han respondido en forma positiva a los retos sociales y económicos, ahora necesitan maneras para alojar a una población más heterogénea con respecto a la que Suecia había conocido. Las instituciones a su vez están influenciadas por circunstancias históricas y, en consecuencia, suelen resultar difíciles de cambiar.

¿Qué puede hacerse con políticas y programas para aumentar la inclusión social?



¿En que se diferencian las políticas que son eficaces para el abordaje de la exclusión social de las políticas sociales corrientes? En lo esencial, las políticas de inclusión social son políticas que no necesariamente hacen más sino que hacen las cosas de manera diferente. Ningún conjunto de políticas o programas puede calificarse como “políticas de inclusión social” ni “programas de inclusión social”. En realidad, dependiendo de la injusticia que debe abordarse o del “derecho” que hay que profundizar, es posible utilizar una gama de intervenciones. En este informe se dan varios ejemplos de intervenciones dentro de la tipología amplia de mercados, servicios y espacios, pero cualquier política o programa puede ser formulado y ejecutado haciendo hincapié en la inclusión social.

A menudo, la misma política o programa puede abarcar diferentes ámbitos, como mercados, servicios y espacios. Las políticas orientadas a la inclusión social tienen que estar vinculadas o ser intersectoriales. La exclusión social es un proceso multidimensional en el cual las prácticas en un ámbito conducen a la exclusión en otro ámbito o la refuerzan. Por ende, las políticas para abordar la exclusión social exigen lo que Silver (2013) denomina “una secuencia dinámica de intervenciones”. Al ilustrar su argumento con el caso de los indigentes, ella aduce que la inclusión en la sociedad necesita una “atención continuada” empezando por la vivienda transicional, capacitación en el mercado laboral, y (posiblemente) tratamiento para drogas y alcohol hasta (finalmente) la vivienda permanente, quizás con servicios de apoyo de largo plazo para ayudarlos a permanecer en la vivienda. En este informe se clasifican las intervenciones en los ámbitos de mercados, servicios y espacios, reconociendo que los ámbitos se superponen y que la intervención en un ámbito puede tener efectos sobre los otros.

Las políticas y los programas pueden intervenir en una gama de mercados. Tomemos como ejemplo, las reformas agrarias. Aunque las reformas agrarias no son por sí mismas una panacea para la exclusión o la desigualdad, las sociedades que las han llevado a cabo tienden a ser más incluyentes. Los títulos sobre la tierra otorgados a las mujeres y el reconocimiento de facto de los patrones de uso de las tierras comunales de las poblaciones indígenas pueden ser eficaces para crear oportunidades y aumentar la dignidad. Tradicionalmente en muchas sociedades las mujeres no son dueñas de las tierras. Si se logra que ellas participen con los terratenientes en la redistribución de

las tierras o en los proyectos de reasentamiento o cuando se reservan cuotas para el uso de las tierras es posible aumentar su acceso a las oportunidades al tiempo que ganan autonomía. Deininger, Goyal, y Nagarajan (2010), por ejemplo, encuentran que los derechos hereditarios sobre las propiedades, otorgados a las mujeres pueden tener un efecto positivo en la educación de las niñas dentro de la familia. Los programas que ofrecen cuidado de los niños pueden mejorar los resultados de las mujeres en el mercado laboral. La participación de las mujeres en el mercado laboral y sus salarios son más bajos en comparación con los hombres, aun después de controlar por una gama de factores a nivel individual y familiar (Banco Mundial 2012, 2013c). Muchas mujeres no pueden trabajar debido a sus responsabilidades familiares; sin embargo, el cuidado de los niños en la mayoría de los lugares es costoso y escaso. Los programas que suministran servicios subsidiados de cuidado de los niños pueden no solamente ayudar a las mujeres a mejorar sus resultados en el mercado laboral, sino que pueden tener también otras externalidades positivas.

El acceso a los servicios que tiene en cuenta las necesidades especiales de los grupos excluidos puede ayudar mucho a aumentar la inclusión social. Las tarifas subsidiadas destinadas a los grupos excluidos y los servicios de transporte accesibles pueden ayudar a vincular a estos grupos con los mercados, servicios y espacios. La ciudad de São Paulo ha elegido tarifas únicas como una alternativa a las tarifas basadas en la distancia a fin de subvencionar a los pobres de forma cruzada. Las tarifas son válidas a través de muchos modos/viajes en un desplazamiento. Algunos grupos, como las mujeres y las personas con discapacidades, afrontan otros obstáculos cuando quieren utilizar el transporte (por ejemplo, iluminación insuficiente de las calles lo que crea preocupación por la seguridad, transporte que es inaccesible para las personas con discapacidades, y así sucesivamente). En estos casos, los países también están experimentando con métodos innovadores para abordar las dificultades que afrontan estos grupos en cuanto a su movilidad física.

La manera en que se prestan estos servicios importa casi tanto como el diseño técnico del servicio. Los estereotipos que suelen estar arraigados en los proveedores de servicios pueden tener un efecto perjudicial en la forma en que ellos tratan a los clientes, pero estos problemas no son insuperables. Una práctica que está en aumento



Foto: Richard Brice / Banco Mundial

se centra en las “competencias culturales” entre los proveedores de servicios. Esta práctica está particularmente avanzada en los ámbitos de la salud y el trabajo social y está aumentando en la educación y otros sectores. Hacer que los proveedores de servicios rindan cuentas, no solo de su presencia y su destreza técnica, sino de su competencia cultural como un indicador de desempeño, probablemente tendrá mucha repercusión para lograr que las minorías culturales se sientan a gusto cuando tienen acceso a estos servicios.

Reconocer a los grupos excluidos e “invisibles” es un paso importante hacia su inclusión general. Por ejemplo, muchos países tienen sistemas débiles de registro de los nacimientos y las defunciones. Las iniciativas para mejorar estos sistemas tal vez no lleven de inmediato a la mente imágenes de la inclusión social, pero sin ese registro es posible que ese niño no sea admitido a la escuela y los miembros de la familia no tendrán acceso a la propiedad de la persona fallecida. Los grupos más pobres y más excluidos no pueden tener acceso a los beneficios porque no tienen identificación ni ningún otro medio para probar que en realidad existen. Ese reconocimiento literal puede provenir de iniciativas que entregan documentos de identificación o crean bases de datos electrónicas o hacen esfuerzos especiales para contar a las personas que están en riesgo de permanecer invisibles. La eficiencia de Brasil para llevar a la práctica la Bolsa Familia y programas afines de transferencia de dinero se deriva en parte de la existencia del Catastro Único, una base de datos electrónica de los participantes en el programa.

El idioma es un aspecto importante de la identidad y para reivindicar el espacio político y cultural. Por ende, la política del lenguaje puede ser un motor importante tanto de la exclusión como de la inclusión. El reconocimiento de ciertos idiomas como idiomas oficiales del gobierno o la educación tiene consecuencias simbólicas, políticas y prácticas. Simbólicamente el carácter de idioma oficial indica que ciertos grupos etnolingüísticos y sus culturas son más valiosos que otros. En la práctica, otorgarles a algunos idiomas el carácter de oficial puede crear desventajas para quienes no son capaces de comunicarse en ellos. La desventaja puede exacerbarse a lo largo de generaciones y esto crea una barrera más para los niños de los grupos excluidos lingüísticamente cuando quieren tener acceso a la enseñanza y el empleo, los servicios públicos y los espacios democráticos.

Las intervenciones que funcionan en el vértice del espacio social y físico pueden ser transformadoras. La ciudad de Medellín (Colombia) representa un ejemplo singular e innovador de la forma en que las ciudades pueden ser incluyentes para sus ciudadanos a través de la planificación de la infraestructura y la participación de los ciudadanos. Tristemente célebre por su cártel de las drogas, que usó la ciudad como su base de operaciones, la ciudad emprendió acciones policiales y militares de amplio alcance entre 2003 y 2006 que culminaron en el desmantelamiento del cártel y una disminución considerable en el número de homicidios (Muse 2012). Bajo un nuevo alcalde, la ciudad transformó su sistema de transporte al instalar un sistema aéreo por cable, con teleféricos que circulan entre las comunas (municipios o consejos) que anteriormente se encontraban en guerra (Romero 2007). Entre las diferentes iniciativas de desarrollo urbano emprendidas fue la creación de nuevos espacios públicos, por ejemplo, el Parque Biblioteca España y nuevos museos para promover la interacción social. Una gran parte del presupuesto municipal de Medellín ahora se dedica a las inversiones sociales, destinadas a las secciones vulnerables de la población, entre ellas las personas mayores. Varios programas trabajan para organizar a jóvenes y a adultos mayores en grupos comunitarios de acción. Estos grupos, que implican cargos electivos, ayudan a las personas vulnerables a exponer sus intereses ante los municipios (especialmente en el momento de la planificación presupuestaria) y les permiten exigirles a las entidades gubernamentales que rindan cuentas.

Hay una tensión de larga data entre las políticas y los programas que buscan brindar acceso universal y las que están dirigidas a grupos destinatarios específicos. La focalización puede variar de los enfoques por zonas (llamados a menudo “focalización geográfica”) a la focalización en ciertas personas o grupos. Los criterios para la focalización pueden incluir situación en cuanto a pobreza, edad, estado de discapacidad, género, condición de minoría, o una combinación de estos criterios. Las políticas de acción afirmativa pueden considerarse como una forma de focalización en la cual ciertos grupos, en virtud de su exclusión histórica, reciben tratamiento especial para permitirles estar al mismo nivel del resto de la población. La acción afirmativa puede tomar varias formas; las cuotas son apenas uno de los ejemplos de la acción afirmativa. Las leyes que aseguran igualdad de oportunidades en el empleo, crédito, vivienda y educación son



Foto: María Fleischmann / Banco Mundial

otra forma de acción afirmativa. Además, las constituciones de varios países como Bolivia, India, Malasia, Nepal, Sudáfrica y Uganda, autorizan las políticas preferenciales para los grupos excluidos, con la finalidad de corregir desequilibrios históricos. Por estar destinadas a aumentar las oportunidades y establecer reglas uniformes, estas políticas reservan puestos en las instituciones de educación pública, en los empleos públicos, o en los cuerpos legislativos.

A menudo las políticas preferenciales crean una serie de dilemas y de preocupaciones. Uno de los dilemas es si los países quieren nombrar a grupos y, por ende, “afirmar” la división. En Brasil, por ejemplo, el establecimiento de cuotas para afrobrasileños estuvo precedido de un intenso debate acerca de si esas cuotas significarían el reconocimiento implícito de la raza como un marcador de discriminación, una idea que contradecía el modelo brasileño de una democracia racial. Francia ha optado por la focalización geográfica de las zonas deprimidas socioeconómicamente en lugar de nombrar a los grupos étnicos que viven allí. China ha logrado avances impresionantes en la reducción de la pobreza y la exclusión social mediante una buena focalización geográfica. En los países en vías de adhesión a la Unión Europea, los pueblos romaní no son reconocidos específicamente en la legislación sobre acción afirmativa pero son incluidos bajo el término amplio de “grupos desfavorecidos” (Silver 2013).

Un segundo dilema es cómo asegurar que las élites arraigadas no hagan caso omiso de los beneficios de las cuotas cuando los recursos son escasos. Un dilema relacionado es cómo evitar que los incentivos perversos para otros grupos muestren “debilidades” y, por lo tanto, el derecho para poder optar a la acción afirmativa. Una última preocupación es que las políticas de discriminación positiva crean resentimiento entre los grupos dominantes, quienes pueden poner en duda las calificaciones de los candidatos que reciben tratamiento preferencial, con lo cual se intensifica el estigma de esos candidatos.

El desarrollo comunitario es un enfoque que les da a los grupos comunitarios control sobre las decisiones de planificación y los recursos de inversión para proyectos locales de desarrollo. Las pruebas recientes del impacto de los programas de desarrollo comunitario indican que si se ejecutan bien, estos programas pueden mejorar la prestación de servicios en sectores tales como salud y educación, mejorar la sustentabilidad de los recursos y ayudar a las comunidades a construir infraestructura de mejor calidad y a menor costo (Mansuri y Rao 2013; Wong 2012). Más aún, debido a que estos programas están dirigidos a los pobres y vulnerables, pueden ayudar a llevar las voces de estos grupos a la mesa de política. Por ejemplo, una evaluación del impacto del Programa de Desarrollo Kecamatan (KDP) de Indonesia determinó que hubo amplia participación de los beneficiarios en las reuniones del programa, y las familias más pobres y encabezadas por

una mujer tenían las mismas probabilidades de asistir que el resto de los participantes (Barron et al. 2009). Varios programas de desarrollo comunitario han tenido éxito en mejorar el acceso a los espacios para los pobres y en la creación de capital social. Estos programas también han tenido la ventaja de poder innovar más fácilmente, porque están basados en el principio de la movilización comunitaria. Por lo tanto, cuentan con la ventaja de la flexibilidad y la voz de la comunidad que fomenta la generación de nuevas ideas.

Algunas veces el impacto de los programas supera con creces la intención original, que podría ser la de aumentar la cobertura o los beneficios. Veamos el caso, de los programas de protección social. Muchos de estos programas también pueden aumentar la autoestima de los grupos subordinados, así como las actitudes de otras personas hacia ellos. En Lesoto, por ejemplo, los beneficiarios de pensiones sociales indicaron un aumento en el respeto hacia ellos una vez que se introdujo la pensión social nacional. La pensión también contribuyó a una mayor autoestima, porque los beneficiarios podían aumentar su contribución financiera a la crianza y la educación de sus nietos. De igual manera, en Nicaragua, un programa de transferencia de efectivo condicional notificó impactos positivos no previstos en el liderazgo de las mujeres. (Makours y Vakis 2009).

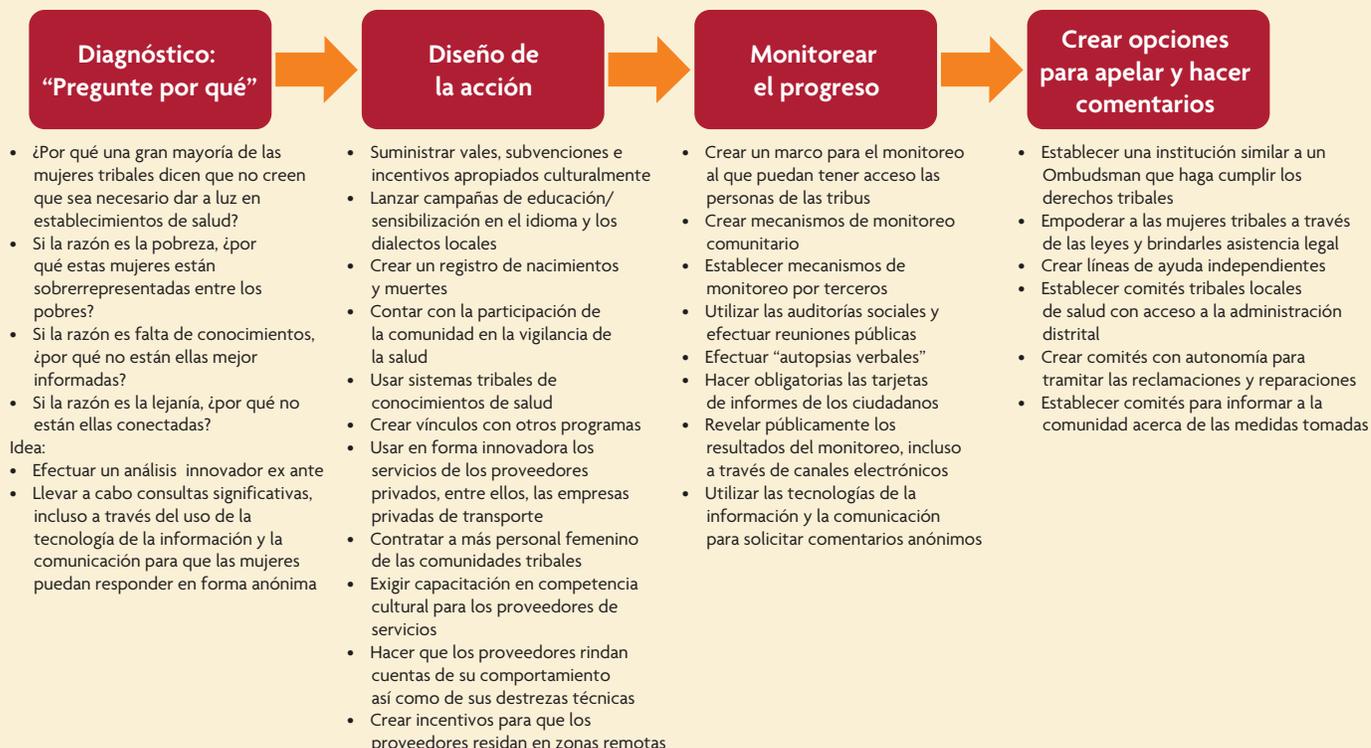
Las subvenciones sociales y las transferencias pueden desempeñar una función en la reducción de las disparidades históricas. En la Sudáfrica del apartheid, los beneficiarios de las subvenciones sociales eran principalmente blancos y personas de “color”; los negros recibían una parte pequeña de los beneficios. El gobierno luego del apartheid instituyó reformas de tal forma que las subvenciones sociales estuviesen dirigidas a los negros, quienes estaban enormemente sobrerrepresentados entre los pobres pero que no estaban recibiendo transferencias (Leibbrandt, Woolard, y Woolard 2007). El programa Oportunidades de México bien focalizado, además de beneficiar a una proporción mucho más grande de la población en los municipios indígenas que en los no indígenas, también redujo la brecha de género en el empleo y redujo los niveles de violencia doméstica.

Así como algunos programas pueden tener beneficios que superan su intención, otros pueden tener costos que no fueron previstos. Por ejemplo, las diferencias en la edad de la jubilación de hombres y de mujeres que trabajan en la administración pública en China tienen como finalidad favorecer a las mujeres trabajadoras migrantes de los abusos que pueden sufrir fuera de su país, al imponer una edad mínima para su salida. Pero ambas políticas pueden tener consecuencias negativas, al excluir a las mujeres chinas mayores del mercado laboral o al crear las condiciones para que las mujeres jóvenes viajen sin documentación (véase Das 2008, 2012).

La pregunta correcta



Figura 7: Cómo incluir: abordar las cifras elevadas de muertes maternas entre mujeres tribales en la India



En el informe se aborda un problema muy difícil de resolver, como es el de los malos resultados de la salud materna entre los grupos indígenas y se aduce que el cambio hacia la inclusión social tiene que empezar con el diagnóstico correcto. Se debe hacer la pregunta "por qué" (figura 7).

En la India, la mayoría de las mujeres tribales no dan a luz en centros de salud. Cuando se les pregunta por qué, la abrumadora mayoría de ellas contesta que no creen que sea necesario. Los profesionales de salud entonces atribuyen los malos resultados de salud a la poca demanda de atención de salud formal. Sin embargo, al seguir preguntando por qué se determina que la demanda reducida podría reflejar una afirmación de la dignidad y un rechazo a la humillación por parte de esos grupos excluidos, en este caso mujeres tribales, quienes perciben que los proveedores de servicios no las tratan bien.

Subyacentes a las razones aducidas de los malos resultados se encuentran fenómenos complejos que no son visibles de inmediato. En general, la mala salud de una mujer tribal está arraigada en el poco poder que tiene con respecto a prácticamente cualquier otra persona en el país. Los problemas de las tierras y los bosques son

primordiales para su situación. Una vez visto de esta forma, queda claro que la presión de parte del suministro para contar con mejores establecimientos de salud es un instrumento relativamente tajante con el cual abordar los niveles elevados de mortalidad materna.

Si se hacen las preguntas correctas es probable que se llegue a un diseño diferente de un programa social. Algunas de las preguntas pueden ser:

- ¿Cuál es el "mal" o la dificultad que se está abordando o cuál fue la solución que debe ser profundizada?
- ¿A quiénes trata de incluir la intervención o servicio y quién está en riesgo de quedar fuera?
- ¿Por qué se están dejando fuera estos grupos o zonas en riesgo? ¿Cuáles son los canales a través de los cuales puede tener lugar la inclusión?
- ¿Qué innovaciones pueden aplicarse para asegurar la inclusión? ¿Qué puede hacerse de forma diferente?



Reflexiones finales



El progreso humano no es ni automático ni inevitable. Hasta una mirada superficial a la historia revela que ningún progreso social se desliza en las ruedas de lo inevitable. . . Sin esfuerzo persistente, el tiempo mismo se convierte en aliado de las fuerzas insurgentes y primitivas de las emociones irracionales y la destrucción social. Este no es el momento para la apatía ni la complacencia. Este es un momento para la acción vigorosa y positiva.

—Martin Luther King, Jr.

Aunque la contribución de este informe al mundo de las ideas es un objetivo importante, el informe será un bien público más amplio solo si influye en el mundo de la investigación, las políticas, programas y proyectos. ¿Cuáles son las posibles contribuciones de este informe a la formulación y ejecución de políticas, programas y proyectos? ¿De qué forma pone de relieve una nueva agenda para la inclusión social?

Se espera que este informe les hable a los profesionales de las siguientes maneras amplias:

- Es una exhortación tanto a los responsables de las políticas como a los investigadores para que usen el término inclusión social prestando mucha atención al significado y sus límites.
- Traslada algunas ideas nuevas de la filosofía y la teoría al ámbito de lo práctico.
- Subraya las brechas en la comprensión de la inclusión social y las posibles esferas para otros trabajos a través de pruebas piloto de iniciativas nuevas y la ejecución de un nuevo análisis empírico.
- Recalca la importancia de emprender otros trabajos para medir la inclusión social.
- Hace hincapié en la importancia de preguntar por qué los malos resultados siguen persistiendo para algunos grupos, antes de diseñar los instrumentos para combatir la exclusión.
- Enfatiza que la creación de la inclusión social implica forjar alianzas y consenso social.
- Dirige la atención hacia el hecho de que el monitoreo del cambio hacia la inclusión social exige innovación y que esa innovación tiene que ser llevada a la práctica.
- Es un llamamiento a una mayor participación de los investigadores con la finalidad de que suministren a los responsables de las políticas públicas el conocimiento necesario para la formulación sensata de las políticas y programas de inclusión social.

Referencias



- AAP (American Academy of Pediatrics). 2001. "The Continued Importance of Supplemental Security Income (SSI) for Children and Adolescents with Disabilities." *Pediatrics* 107 (4): 790–93.
- AfDB (African Development Bank) Group. 2012. "Income Inequality in Africa." Briefing Note 5, AfDB, Tunes-Belveder, Tunes. <http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Policy-Documents/FINAL%20Briefing%20Note%205%20Income%20Inequality%20in%20Africa.pdf> (consultado el 5 de abril, 2013).
- Barron, P., M. Humphreys, L. Paler, and J. Weinstein. 2009. "Community-Based Reintegration in Aceh: Assessing the Impacts of BRA-KDR" Indonesian Social Development Paper 12, Banco Mundial, Yakarta.
- Beach, M. C., J. Sugarman, R. L. Johnson, J. J. Arbelaez, P. S. Duggan, and L. A. Cooper. 2005. "Do Patients Treated with Dignity Report Higher Satisfaction, Adherence, and Receipt of Preventive Care?" *Annals of Family Medicine* 3 (4): 331–38.
- Bocian, D. G., W. Li, and K. S. Ernst. 2010. *Foreclosures by Race and Ethnicity: The Demographics of a Crisis*. CRL Research Report, Centro para Préstamos Responsables (CPR), Durham, NC.
- Borjas, G. J. 1992. "Ethnic Capital and Intergenerational Mobility." *Quarterly Journal of Economics* 107 (1): 123–50.
- Carter, M. R. 2000. "Ownership Inequality and the Income Distribution Consequences of Economic Growth." Working Paper 201, Universidad de las Naciones Unidas–Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (UNU-WIDER), Helsinki. http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/-previous/en_GB/wp-201/_files/82530864866142466/default/wp201.pdf.
- Dadush, U. B., and W. Shaw. 2011. *Juggernaut: How Emerging Markets Are Reshaping Globalization*. Washington, DC: Fundación Carnegie para la Paz Internacional.
- Das, M. B. 2008. "Minority Status and Labor Market Outcomes: Does India Have Minority Enclaves?" Policy Research Working Paper 4653, Banco Mundial, Washington, DC.
- . 2012. "Stubborn Inequalities, Subtle Processes: Exclusion and Discrimination in the Labor Market." Documento de antecedentes para el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2013*, Banco Mundial, Washington, DC.
- Deininger, K., and G. Feder. 1998. "Land Institutions and Land Markets." Policy Research Working Paper 2014, Banco Mundial, Washington, DC. http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2000/02/24/000094946_99031911105637/Rendered/PDF/multi_page.pdf.
- Deininger, K., A. Goyal, and H. Nagarajan. 2010. "Inheritance Law Reform and Women's Access to Capital: Evidence from India's Hindu Succession Act." Policy Research Working Paper 5338, Banco Mundial, Washington, DC.
- de Laat, Joost. 2010. "Roma Inclusion: An Economic Opportunity for Bulgaria, Czech Republic, Romania and Serbia." Policy Note, Banco Mundial, Unidad del Sector de Desarrollo Humano, Washington, DC.
- Demirgüç-Kunt, A., L. Klapper, and D. Randall. 2013. "The Global Findex Database. Financial Inclusion in Fragile and Conflict-Affected States." Findex Note 07, Banco Mundial, Washington, DC. <http://siteresources.worldbank.org/EXTGLOBALFIN/Resources/8519638-1332259343991/N7fragileV5.pdf>.
- Deshpande, A., and K. Newman. 2007. "Where the Path Leads: The Role of Caste in Post-University Employment Expectations." *Economic and Political Weekly* 42 (41): 4133–40.
- Elmslie, B., and S. Sedo. 1996. "Discrimination, Social Psychology, and Hysteresis in Labor Markets." *Journal of Economic Psychology* 17 (4): 465–78.

- Ferreira, F. H. G., J. Messina, J. Rigolini, L. López-Calva, M. A. Lugo, and R. Vakis. 2013. *Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Galbraith, J. K. 1998. *The Affluent Society*. Nueva York: Houghton-Mifflin.
- Hall, G., and H. A. Patrinos, eds. 2006. *Indigenous Peoples, Poverty, and Human Development in Latin America*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- . eds. 2012. *Indigenous Peoples, Poverty, and Development*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- Hersch, J. 2008. "Skin Color, Immigrant Wages, and Discrimination." In *Racism in the 21st Century: An Empirical Analysis of Skin Color*, ed. R. E. Hall, 77–90. Nueva York: Springer.
- Jha, S., and M. Adelman. 2009. "Looking for Love in All the White Places: A Study of Skin Color Preferences on Indian Matrimonial and Mate-Seeking Websites." *Studies in South Asian Film and Media* 1: 65–83.
- Kharas H., and G. Gertz. 2011. *The New Global Middle Class: A Cross-Over from West to East*. Brookings Institution, Centro Wolfensohn para el desarrollo, Washington, DC. http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/papers/2010/03_china_middle_class_kharas/03_china_middle_class_kharas.pdf (consultado el 19 de abril, 2013).
- Leibbrandt, M., I. Woolard, and C. Woolard. 2007. "Poverty and Inequality Dynamics in South Africa: Post-apartheid Developments in the Light of the Long-Run Legacy." Documento preparado para el taller auspiciado por el Centro Internacional de la Pobreza y el Centro David Rockefeller de Estudios Latinoamericanos, Brasilia, 11 al 13 de enero.
- Loury, G. 1999. "Social Exclusion and Ethnic Groups: The Challenge to Economics." Ponencia presentada en la Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Economía del Desarrollo, Washington, DC, 28-30 abril.
- Lynch, D. 2012. "First Black President Can't Help Blacks Stem Wealth Drop." *Bloomberg News*, 5 de septiembre.
- Makours, K., and R. Vakis. 2009. "Changing Households' Investments and Aspirations through Social Interactions: Evidence from a Randomized Transfer Program." Policy Research Working Paper 5137, Banco Mundial, Washington, DC.
- Mansuri, G., and V. Rao. 2013. *Localizing Development: Does Participation Work?* Washington, DC: Banco Mundial.
- Marcus, R., S. Espinoza, L. Schmidt, and S. Sultan. 2013. "Social Exclusion in Africa: Towards More Inclusive Approaches." Versión preliminar de documento de antecedentes, Banco Mundial, Washington, DC.
- Minnesota Population Center. 2011. Integrated Public Use Microdata Series, International: Version 6.1 (base de datos de lectura automática). Universidad de Minnesota, Minneapolis.
- Muse, T. 2012. "New Drug Gang Wars Blow Colombian City's Revival Apart." *Guardian*, 10 de abril. <http://www.guardian.co.uk/world/2012/apr/10/-colombia-drug-gang-rivalry-medellin> (consultado el 16 de mayo, 2013).
- Ñopo, H., J. P. Atal, and N. Winder. 2010. "New Century, Old Disparities: Gender and Ethnic Wage Gaps in Latin America." IZA Discussion Paper 5085, Instituto para el estudio del trabajo, Bonn.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) y Banco Mundial. 2011. *Informe mundial sobre la discapacidad*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud. http://www.who.int/disabilities/world_report/2011/accessible_es.pdf?ua=1 <http://www.refworld.org/docid/50854a322.html> (consultado el 20 de mayo, 2013).
- Øyen, E. 1997. "The Contradictory Concepts of Social Exclusion and Social Inclusion." In *Social Exclusion and Anti-poverty Policy: A Debate*, ed. C. Gore and J. B. Figueredo, 63–66. Ginebra: Instituto Internacional de Estudios Laborales
- Polanyi, K. 1944. *The Great Transformation*. Boston: Beacon Hill.
- Portes, A., and L. Jensen. 1989. "The Enclave and the Entrants: Patterns of Ethnic Enterprise in Miami before and after Mariel." *American Sociological Review* 54 (6): 929–49.
- Romero, S. 2007. "Medellin's Nonconformist Mayor Turns Blight to Beauty." *New York Times*, 15 de julio. <http://www.nytimes.com/2007/07/15/world/americas/15medellin.html?pagewanted=all&r=0> (consultado el 14 de abril, 2013).
- Sen, A. 2000. "The Discipline of Cost-Benefit Analysis." *Journal of Legal Studies* 29 (S2): 931–52.
- . 2001. *Development as Freedom*. Oxford, U.K.: Oxford University Press.
- Shi, L. 2012. "Migration and Social Inclusion: Analysis of the Well-Being of Rural Migrants in China." Versión preliminar de documento de antecedentes, Banco Mundial, Washington, DC.
- Shonkoff, J. P., and S. J. Meisels. 2000. *Handbook of Early Childhood Intervention*, vol. 2. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- Silver, H. n.d. "Social Exclusion." In *Encyclopedia of Sociology*. Oxford, U.K.: Blackwell.
- . 2013. "Framing Social Inclusion Policies." Versión preliminar de documento de antecedentes, Banco Mundial, Washington, DC.
- Tilly, C. 1999. *Durable Inequality*. Berkeley, CA: University of California Press.

- Trujillo, M. D., and E. L. Paluck. 2012. "The Devil Knows Best: Experimental Effects of a Televised Soap Opera on Latino Attitudes toward Government and Support for the 2010 U.S. Census." *Analyses of Social Issues and Public Policy* 12 (1): 113–32.
- UBOS (Uganda Bureau of Statistics) and ICF International. 2012. *Uganda Demographic and Health Survey 2011*. Kampala, Uganda: UBOS; Calvert, MD, EUA: ICF International.
- UN (United Nations). 1993. *World Economic Survey 1993*. Nueva York: Naciones Unidas.
- . 2011. *Perspectivas de la Población Mundial: Revisión de 2010*. Nueva York: Naciones Unidas Secretaría, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población. ST/ESA/SER.A/313 (vol. 1) y ST/ESA/SER.A/317 (vol. 2). <http://www.un.org/en/development/desa/publications/world-population-prospects-the-2010-revision.html>.
- . 2013. *A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development*. Informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la agenda para el desarrollo después de 2015. Nueva York: Naciones Unidas. http://www.un.org/sg/management/pdf/HLP_P2015_Report.pdf.
- Villarreal, M. A. 2010. "US–Mexico Economic Relations: Trends, Issues, and Implications." Biblioteca del Congreso, Washington, DC.
- Warschauer, M. 2003. *Technology and social inclusion: Rethinking the Digital Divide*. Cambridge, MA: MIT Press.
- WDI (World Development Indicators) (base de datos). Banco Mundial, Washington, DC. <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.
- Weeks, J. R., A. G. Hill, A. Getis, and D. Stow. 2006. "Ethnic Residential Patterns as Predictors of Intra-Urban Child Mortality Inequality in Accra, Ghana." *Urban Geography* 27 (6): 526–48.
- Wilson, K. L., and A. Portes. 1980. "Immigrant Enclaves: An Analysis of the Labor Market Experiences of Cubans in Miami." *American Journal of Sociology* 86 (2): 295–319.
- Wong, S. 2012. *What Have Been the Impacts of World Bank Community-Driven Development Programs? CDD Impact Evaluation Review and Operational & Research Implications*. Banco Mundial, Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington, DC. http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/06/14/000386194_20120614062031/Rendered/PDF/695410WPOSWOCDO0Box370017B00PUBLIC0.pdf.
- World Bank. 2008. "Whispers to Voices: Gender and Social Transformation in Bangladesh." Bangladesh Development Series 22, Banco Mundial, Dhaka.
- . 2011a. *Poverty and Social Exclusion in India*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2011b. "Social Safety Nets in Nepal." Versión preliminar de informe, Banco Mundial, Washington, DC.
- . 2012. *Informe sobre el desarrollo mundial: igualdad de género y desarrollo*. Washington, Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2013a. *Turn Down the Heat: Why a 4°C Warmer World Must Be Avoided*. Informe para el Banco Mundial por el Instituto de Potsdam para la Investigación del Impacto Climático y Analítica del Clima. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2013b. *The World Bank Group Goals: End Extreme Poverty and Promote Shared Prosperity*. Washington, DC. <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/WB-goals2013.pdf>.
- . 2013c. *Informe sobre el desarrollo mundial: empleo*. Washington, Washington, DC: Banco Mundial.
- World Values Surveys (base de datos). World Values Survey Association. <http://www.worldvaluessurvey.org>.
- Yeo, R., and K. Moore. 2003. "Including Disabled People in Poverty Reduction Work: Nothing about Us, without Us." *World Development* 31 (3): 571–90.

