PANORAMA GENERAL

LA SOSTENIBILIDAD SOCIAL EN EL DESARROLLO

CÓMO ENFRENTAR LOS DESAFÍOS DEL SIGLO XXI

Patrick Barron, Louise Cord, José Cuesta,
Sabina A. Espinoza, Greg Larson
y Michael Woolcock

GRUPO BANCO MUNDIAL

PANORAMA GENERAL

LAS NUEVAS FRONTERAS DE LA POLÍTICA SOCIAL

LA SOSTENIBILIDAD SOCIAL EN EL DESARROLLO

CÓMO ENFRENTAR LOS DESAFÍOS DEL SIGLO XXI

Patrick Barron
Louise Cord
José Cuesta
Sabina A. Espinoza
Greg Larson
Michael Woolcock

GRUPO BANCO MUNDIAL

Este cuadernillo contiene tanto el "Panorama general" del documento titulado *Social Sustainability in Development: Meeting the Challenges of the 21st Century*, doi: 10.1596/978-1-4648-1946-9. Se podrá consultar la versión en pdf en https://openknowledge.worldbank.org/, y se podrán solicitar copias impresas en http://amazon.com. Sírvase utilizar la versión final para citar, reproducir o adaptar el contenido de esta obra.

© 2023 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial
1818 H Street NW, Washington, DC 20433
Teléfono: 202-473-1000; sitio web: www.bancomundial.org

Algunos derechos reservados

La presente obra fue publicada originalmente por el Banco Mundial en inglés en 2023. En caso de discrepancias, prevalecerá el idioma original.

Esta obra ha sido realizada por el personal del Banco Mundial con contribuciones externas. Las opiniones, interpretaciones y conclusiones aquí expresadas no son necesariamente reflejo de la opinión del Banco Mundial, de su Directorio Ejecutivo ni de los países representados por este. El Banco Mundial no garantiza la veracidad de los datos que figuran en esta publicación. Las fronteras, los colores, las denominaciones y demás datos que aparecen en los mapas de este documento no implican juicio alguno, por parte del Banco Mundial, sobre la condición jurídica de ninguno de los territorios, ni la aprobación o aceptación de tales fronteras.

Nada de lo establecido en este documento constituirá o se considerará una limitación o renuncia a los privilegios e inmunidades del Banco Mundial, los cuales se reservan específicamente en su totalidad.

Derechos y autorizaciones

Esta publicación está disponible bajo la licencia Creative Commons de Reconocimiento 3.0 IGO (CC BY 3.0 IGO) http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo. Bajo la licencia Creative Commons de Reconocimiento, queda permitido copiar, distribuir, transmitir y adaptar esta obra, incluso para fines comerciales, con las siguientes condiciones:

Cita de la fuente. La obra debe citarse de la siguiente manera: Barron, Patrick, Louise Cord, José Cuesta, Sabina A. Espinoza, Greg Larson y Michael Woolcock. 2023. *La sostenibilidad social en el desarrollo: Cómo enfrentar los desafíos del siglo XXI*, cuadernillo del "Panorama general", Banco Mundial, Washington, DC. Licencia: Creative Commons de Reconocimiento CC BY 3.0 IGO.

Traducciones. En caso de traducirse la presente obra, la cita de la fuente deberá ir acompañada de la siguiente nota de exención de responsabilidad: *La presente traducción no es obra del Banco Mundial y no deberá considerarse traducción oficial de dicho organismo. El Banco Mundial no responde por el contenido ni los errores de la traducción.*

Adaptaciones. En caso de que se haga una adaptación de la presente obra, la cita de la fuente deberá ir acompañada de la siguiente nota de exención de responsabilidad: *Esta es una adaptación de un documento original del Banco Mundial. Las opiniones expresadas en esta adaptación son responsabilidad exclusiva del autor o autores y no son avaladas por el Banco Mundial.*

Contenido de propiedad de terceras personas. Téngase presente que el Banco Mundial no necesariamente es propietario de todos los componentes de esta obra, por lo que no garantiza que el uso de alguno de sus componentes o de partes pertenecientes a terceros no viole derechos de esos terceros. El riesgo de reclamación derivado de dicha violación correrá por exclusiva cuenta del usuario. Si se desea reutilizar algún componente de este documento, es responsabilidad del usuario determinar si debe solicitar autorización y obtener dicho permiso del propietario de los derechos de autor. Como ejemplos de componentes se pueden mencionar los cuadros, los gráficos y las imágenes, entre otros.

Toda consulta sobre derechos y licencias deberá enviarse a la siguiente dirección: World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; correo electrónico: pubrights@worldbank.org.

Imagen de la portada: Modibo Doumbia, nacido en Bamako. *La Marche*, 2006, acrílico sobre tela. Colección permanente del Programa de Arte del Banco Mundial, PN 669739. © Banco Mundial. Para volver a utilizar esta imagen, se requiere autorización adicional.

Diseño de la portada: Circle Graphics.

Índice

Prólogo v
Agradecimientos vii
Acerca de los autores ix
Mensajes principales xiii
Siglas y abreviaturas xv

Panorama general 1

Introducción 1
De las aspiraciones a la acción 2
¿Qué es la sostenibilidad social? 4
Vínculos con la pobreza, la desigualdad y el capital humano 9
Interrelaciones 12
Cerrar las brechas de implementación 13
Notas 15
Bibliografía 15

Gráficos

PG.1 La tríada de la sostenibilidad 3
PG.2 Marco conceptual de la sostenibilidad social 5
PG.3 Factores que determinan la legitimidad de los procesos 8
PG.4 Correlaciones entre los cuatro componentes de la sostenibilidad social y los resultados en el desarrollo 10

Prólogo

En la actualidad, el acceso de la comunidad mundial a la educación, la atención de la salud, el empleo remunerado, los servicios financieros, la infraestructura y los servicios básicos es más amplio que el de sus antepasados. No obstante, los beneficios siguen siendo endebles e incompletos. La reciente pandemia de COVID-19 provocó el mayor revés en décadas para la lucha contra la pobreza mundial y puso de relieve la fragilidad de los avances. Las crisis climáticas y los conflictos entre los principales productores de alimentos del mundo han impedido una rápida recuperación. Si se busca hacer realidad las aspiraciones plasmadas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), es necesario hacer mucho más para garantizar que los progresos logrados hasta la fecha sean sostenibles, en particular entre los que están más expuestos al riesgo de marginación y exclusión.

Sin embargo, para que esto ocurra, se deben consolidar los avances y abordar con urgencia los desafíos mundiales más acuciantes del presente, como el cambio climático, las pandemias, las amenazas a la biodiversidad, el desplazamiento y la migración, y los conflictos. Son demasiados los países y las personas pobres de todo el mundo que ya han sufrido graves retrocesos en los últimos años. Por otro lado, lograr un desarrollo sostenible en todas las sociedades implica abordar desafíos complejos a lo largo de muchos años y de maneras que a menudo resultan sumamente controvertidas y, en última instancia, disruptivas. Tanto en los países pobres como en los ricos, el camino hacia el desarrollo siempre trae aparejadas transiciones difíciles: la urbanización puede erosionar las comunidades rurales y cambiar las formas de vida tradicionales; la tecnología puede volver obsoletas las habilidades que los trabajadores lograron adquirir con mucho esfuerzo; los cambios en las normas y los valores pueden alterar las interacciones socioeconómicas y desestabilizar a las comunidades, y los medios sociales pueden ampliar las brechas entre las sociedades y dentro de ellas, socavando su capacidad para enfrentar los desafíos colectivamente.

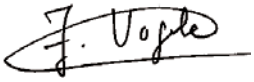
Estas dinámicas —y muchas otras de la historia del desarrollo— ilustran la importancia vital de la sostenibilidad social para alcanzar los ODS y establecer coaliciones y programas que aborden

los desafíos mundiales. Durante los últimos 25 años, se ha invocado, estudiado y debatido con frecuencia el concepto de "sostenibilidad" en el contexto de temas económicos y ambientales: por ejemplo, cuando se busca lograr que el crecimiento económico inclusivo sea *sostenible* o verificar que los recursos naturales se utilicen *de manera sostenible*. Pese a que también se han hecho muchos llamados en favor de un desarrollo *socialmente* sostenible, hay mucho menos consenso acerca de lo que significa la sostenibilidad social en la teoría o en la práctica, y menos aún sobre cómo puede o debe lograrse.

¿Cuál es el aspecto de los componentes sociales de la sostenibilidad que reviste singular importancia? ¿Cómo pueden las sociedades —y el desarrollo, en particular— promover la sostenibilidad social? Sobre la base de las evidencias empíricas, en este libro se articula un marco para comenzar a responder estas preguntas y se exponen principios clave y ejemplos prácticos que pueden orientar a los encargados de formular políticas, a los responsables de su implementación y a los líderes comunitarios que buscan formas constructivas de abordar el desarrollo atendiendo a la sostenibilidad social.

Un mensaje clave del libro es que las personas, las políticas y los procesos que impulsan el desarrollo deben ser inclusivos y legítimos, y permitir que las comunidades avancen y, al mismo tiempo, no pierdan (o fortalezcan) la cohesión y la resiliencia frente a los desafíos del desarrollo. La sostenibilidad social se ve socavada cuando las estrategias de desarrollo y las condiciones de los países excluyen a grandes sectores de la población, los vuelven vulnerables a las perturbaciones externas y limitan su participación y los mecanismos que necesitan para influir en las políticas y los programas.

Para gestionar este y muchos otros equilibrios complejos que entraña el desarrollo, se requiere un esfuerzo colectivo que permita comprender mejor la sostenibilidad social y promoverla. Es posible que para superar los desafíos del siglo XXI se necesite algo más que este esfuerzo; pero sin él, la tarea será imposible.



Juergen Voegele
Vicepresidente, Desarrollo Sostenible
Banco Mundial

Agradecimientos

Los autores agradecen las conversaciones esclarecedoras, las orientaciones y los valiosos aportes ofrecidos por Margaret Arnold, Senait Assefa, Trichur K. Balakrishnan, Sara Batmanglich, Elena Bonometti, Hana Brixi, Helle Buchhave, Helene Carlsson Rex, Robert Chase, Alexandru Cojocaru, Clifton Cortez, Richard Damania, Simeon Ehui, Vivien Foster, Jonathan Fox, Germán N. Freire, Verena Fritz, Gannon Gillespie, María González de Asís, Scott Guggenheim, Asli Gurkan, Anirban Hati, Jesko Hentschel, Arturo Herrera Gutiérrez, Ann-Sofie Jespersen, Soukeyna Kane, Aart Kraay, Saroj Kumar Jha, Elisa Liberatori-Prati, Luis-Felipe López-Calva, Lucía Madrigal, Charlotte McClain-Nhlapo, Robin Mearns, Anas Mohammad, Nikolas Myint, Hoveida Nobakht, Anna O'Donnell, Natalia Pecorari, Pia Peeters, Nicolas Perrin, Jean Pesme, Dianna Pizarro, Aly Zulficar Rahim, Nigel Roberts, Paula Rossiasco, Michal Rutkowski, Audrey Sacks, Gustavo Saltiel, Deepti Samant Raja, Carolina Sánchez-Páramo, Jennifer Sara, Renaud Seligman, Vivek Sharma, Janmejay Singh, Margot Skarpeteig, Sonya Sultan, Jeff Thindwa, Kevin Tomlinson, Hasan Tuluy, Varalakshmi Vemuru, Juergen Voegele, David Warren, Deborah Wetzel e Ingo Wiederhofer.

Acerca de los autores

Patrick Barron es experto global de la unidad de Cohesión Social y Resiliencia de la Práctica Global de Sostenibilidad e Inclusión Social del Banco Mundial. Anteriormente, fue asesor regional principal sobre fragilidad, conflicto y violencia para Asia. Después de trabajar para organizaciones no gubernamentales locales en Camboya y China, se incorporó al Banco Mundial, donde estuvo al frente de los programas sobre conflictos y consolidación de la paz en Indonesia. Entre 2005 y 2009, dirigió el apoyo del Banco al proceso de paz de Aceh y trabajó en toda la región, en especial en Afganistán, Myanmar, Filipinas y el sur de Tailandia. Antes de regresar al Banco Mundial, Barron se desempeñó durante cuatro años como director regional de Conflictos y Desarrollo de la Fundación para Asia. Publicó dos libros: *Contesting Development* (Cuestionar el desarrollo) (Yale University Press), que recibió el premio al libro del año sobre desarrollo internacional de la Asociación Estadounidense de Sociología, y más recientemente, *When Violence Works: Postconflict Violence and Peace in Indonesia* (Cuando la violencia da resultado: La violencia tras el conflicto y la paz en Indonesia) (Cornell University Press). Tiene maestrías de la Universidad de Edimburgo y la Universidad de Harvard, y un doctorado de la Universidad de Oxford.

Louise Cord es directora de la Práctica Global de Sostenibilidad e Inclusión Social del Banco Mundial. Anteriormente, fue directora para el grupo de países conformado por Cabo Verde, Gambia, Guinea-Bissau, Mauritania y Senegal, apostada en Dakar (Senegal). Antes de ocupar este cargo, fue gerente de la Práctica Global de Reducción de la Pobreza para América Latina y el Caribe, donde también se ocupó de la igualdad de género. De nacionalidad estadounidense, Cord ingresó al Banco Mundial en 1991 en el programa de jóvenes profesionales. Desde entonces, ha tenido diversos cargos en los departamentos dedicados a la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible, y abordó específicamente las áreas de crecimiento inclusivo, reducción de la pobreza y desarrollo rural. Ha trabajado en África, Europa oriental y central, y América Latina. Tiene un

doctorado en Economía del Desarrollo de la Escuela de Derecho y Diplomacia Fletcher de la Universidad Tufts.

José Cuesta es economista principal de la Práctica Global de Sostenibilidad e Inclusión Social del Banco Mundial y profesor adjunto de la Escuela de Servicio Exterior de la Universidad de Georgetown. Anteriormente fue jefe de la Unidad de Políticas Sociales y Análisis Económico de la Oficina de Investigación del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), en Florencia. Antes de eso, fue profesor asistente de Economía del Desarrollo en el Instituto de Estudios Sociales de La Haya. También trabajó como economista investigador y especialista en sector social para el Banco Interamericano de Desarrollo y como economista en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Honduras. Las áreas de interés de sus investigaciones giran en torno a la pobreza, la exclusión y los aspectos económicos de los conflictos, específicamente el análisis distributivo de las políticas sociales, la asignación dentro de los hogares, la protección social y las distorsiones laborales. Tiene experiencia en países de África, Asia y América Latina. Codirigió el informe *Poverty and Shared Prosperity 2016* (Pobreza y prosperidad compartida 2016) (Banco Mundial) y el documento titulado *UNICEF Report Card 2018* (Hoja de calificaciones de Unicef 2018) (Unicef). Es ciudadano español y tiene un doctorado en Economía de la Universidad de Oxford.

Sabina A. Espinoza es especialista en desarrollo social de la Práctica Global de Sostenibilidad e Inclusión Social del Banco Mundial. Dirige investigaciones y brinda apoyo a diversos proyectos para fomentar la incorporación de los grupos que corren riesgo de exclusión o discriminación. Es coautora del informe emblemático del Banco Mundial sobre inclusión social (*Inclusion Matters* [La inclusión importa]), del documento *Inclusion Matters in Africa* (La inclusión importa en África) (Banco Mundial) y del artículo titulado "Economic and Social Inclusion in Development" (Inclusión económica y social en el desarrollo), que forma parte del libro *Untapped Power* (Poder desaprovechado) (Oxford University Press). Espinoza ha trabajado para el Pacto Mundial de las Naciones Unidas y el Parlamento Europeo. En Bruselas, trabajó para una red de organizaciones no gubernamentales que apoyaba los derechos de los migrantes en toda Europa. Anteriormente, fue ayudante de posgrado en la Escuela de Políticas Públicas del University College de Londres. Tiene una licenciatura en Filosofía, Política y Economía de la Universidad de Oxford y una maestría y un doctorado en Ciencias Políticas del University College de Londres.

Greg Larson es consultor de la Práctica Global de Sostenibilidad e Inclusión Social del Banco Mundial. Es un escritor y consultor que brinda apoyo a organizaciones, dirigentes y académicos en las esferas de las políticas públicas, el desarrollo económico y el impacto social. Ha trabajado con el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Brookings Institution, el Centro para el Desarrollo Internacional de Harvard, el Centro de Crecimiento Económico de Yale y otras organizaciones, y colaboró en la redacción del documento de Pinelopi Goldberg titulado *The Unequal Effects of Globalization* (Los efectos desiguales de la globalización) (MIT Press). Anteriormente, se desempeñó durante seis años como economista internacional y asesor sénior en el Departamento del Tesoro de Estados Unidos. Comenzó su carrera editorial antes de ayudar a establecer la Fundación VAD, organización sin fines de lucro que apoya la educación

comunitaria en Sudán del Sur, fundada por el exrefugiado Valentino Achak Deng y el autor Dave Eggers. Larson tiene una licenciatura de la Universidad de Stanford y una maestría de la Escuela Kennedy de Harvard.

Michael Woolcock es científico social principal del Grupo de Investigaciones sobre el Desarrollo del Banco Mundial, donde trabaja desde 1998. En ese período, también fue profesor de tiempo parcial en la Escuela Kennedy de Harvard durante 17 años. Sus investigaciones actuales se centran en las estrategias para mejorar la capacidad estatal de ejecución, en las transformaciones de las instituciones sociales locales durante el proceso de desarrollo y en el uso de métodos mixtos para evaluar la eficacia de las intervenciones "complejas". Escribió más de 100 artículos en publicaciones periódicas y capítulos de libros, y es autor o coeditor de 13 libros, entre los que figuran *Contesting Development: Participatory Projects and Local Conflict Dynamics in Indonesia* (Cuestionar el desarrollo: Proyectos participativos y dinámica del conflicto social en Indonesia) (Yale University Press), escrito junto con Patrick Barron y Rachael Diprose y uno de los ganadores del premio de 2012 al mejor libro sobre desarrollo internacional de la Asociación Estadounidense de Sociología, *y Building State Capability: Evidence, Analysis, Action* (Fortalecimiento de la capacidad del Estado: Evidencias, análisis, acción), escrito en colaboración con Matt Andrews y Lant Pritchett (Oxford University Press). También dirigió con Samuel Freije-Rodríguez el informe bianual *La pobreza y la prosperidad compartida 2020: Un cambio de suerte*. Más recientemente, coeditó tres volúmenes académicos sobre estudios de casos, cultura popular y el futuro del multilateralismo, y un libro dirigido a un público más amplio sobre el papel del desarrollo en la intensificación y (potencialmente) en la resolución de los desafíos más importantes de la humanidad. Woolcock, de nacionalidad australiana, tiene un doctorado en Sociología Histórica Comparativa de la Universidad de Brown.

Mensajes principales

1. Las crisis actuales —la COVID-19, el cambio climático, los niveles crecientes de conflicto y la desaceleración económica mundial— están exacerbando desigualdades profundamente arraigadas, lo que genera fuertes repercusiones sociales que van desde la polarización y la disminución de los niveles de confianza hasta el malestar social.
2. Para garantizar el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza será necesario prestar más atención a la *sostenibilidad social*, no solo a la económica y la ambiental.
3. La sostenibilidad social aumenta cuando un mayor número de personas se sienten parte del proceso de desarrollo y creen que se beneficiarán de él, al igual que sus descendientes.
4. Las sociedades y las comunidades más socialmente sostenibles están más dispuestas a trabajar en conjunto para superar los desafíos, generar bienes públicos y asignar los recursos escasos de maneras que se consideran legítimas y justas a fin de que todos sus miembros puedan prosperar.
5. La sostenibilidad social tiene cuatro componentes clave: cohesión social, inclusión, resiliencia y *legitimidad de los procesos*, esto es, la medida en que una comunidad o sociedad aceptan a las personas y entidades que ejercen la autoridad, los objetivos que se persiguen y el modo en que se implementan las políticas y los programas.
6. Para fomentar la sostenibilidad social, las tareas prioritarias clave son las siguientes:
   - comprender el ámbito de las políticas identificando a las partes interesadas clave, sus objetivos y las normas y valores predominantes;
   - promover la creación de un espacio dentro de dicho ámbito en el que todos puedan aportar sus opiniones y expresar sus inquietudes, especialmente quienes están expuestos al riesgo de exclusión;
   - trabajar a largo plazo: el cambio puede ser lento, pero si se mantienen los esfuerzos, se profundizan las relaciones y se fomenta la confianza, por lo general se obtienen resultados positivos.

7. *El modo* en que se genera el desarrollo es muy importante: la forma en que los Gobiernos y las organizaciones de desarrollo gestionan el cambio social influye significativamente en la posibilidad de lograr y mantener la reducción de la pobreza y el crecimiento inclusivo.

Siglas y abreviaturas

COVID-19	enfermedad por coronavirus 2019
MAS	Marco Ambiental y Social
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
SSGD	base de datos mundial sobre sostenibilidad social
Unicef	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Panorama general

Introducción

El desarrollo es un proceso dinámico y transformador que cambia fundamentalmente la forma en que vive la población. Las personas son el medio y el fin del desarrollo, cuyo objetivo es preparar y conectar grupos y allanarles el camino para que creen algo nuevo y diferente en beneficio de la sociedad. Este proceso suele ser lento y poco lineal, inherentemente complejo y dificultoso. Asimismo, dado que modifica la forma en que viven las personas, el desarrollo ejerce en los sistemas sociales una influencia que a menudo resulta impredecible y desestabilizadora. Pero cuando se sostiene en el tiempo, puede promover sociedades cohesivas, inclusivas y resilientes, en las que todos los miembros pueden participar y prosperar. No obstante, el proceso de cambio, en particular sus aspectos sociales, puede ser complejo, dificultoso e incluso polémico.

Cada vez se reconoce más ampliamente la importancia de *la forma* en que se genera el desarrollo. El modo en que los Gobiernos y las organizaciones de desarrollo abordan y gestionan la dinámica social del cambio influye significativamente en la posibilidad de lograr y mantener la reducción de la pobreza y el crecimiento inclusivo.

Sin embargo, el progreso constante hacia el desarrollo sostenible no está garantizado. A más de dos décadas del inicio del siglo XXI, cobra fuerza una tormenta perfecta: la superposición de la crisis de la COVID-19, el cambio climático, los niveles crecientes de conflicto y la desaceleración económica mundial está agravando problemas de larga data y exacerbando la inequidad, las barreras estructurales persistentes y las desigualdades sistémicas profundamente arraigadas. Estos desafíos tienen fuertes repercusiones sociales, entre las que figuran la polarización, la disminución de los niveles de confianza, el malestar y las tensiones sociales, y para abordarlos se necesitará no solo sostenibilidad económica y ambiental, sino también social.

Durante gran parte de los últimos 75 años, la sostenibilidad social ha ocupado un lugar secundario respecto del crecimiento y, más recientemente, el medio ambiente. Y a pesar de que se reconoce cada vez más su importancia, no está tan claro qué es la sostenibilidad social ni cuál es la mejor manera de buscarla. Este libro tiene como objetivo divulgar el concepto de sostenibilidad social

y establecer con mayor precisión las bases analíticas en las que se apoya. Concretamente, ofrece una definición clara de la sostenibilidad social, así como un marco conceptual coherente y pautas operacionales iniciales que la comunidad mundial del desarrollo puede utilizar y a los que puede responder y reaccionar. En particular, en el libro se analizan tres preguntas fundamentales: ¿Qué es la sostenibilidad social?, ¿por qué es importante? y ¿cómo se puede lograr?

De las aspiraciones a la acción

En el capítulo 1 se sitúa la sostenibilidad social en el contexto histórico. Los esfuerzos que se llevan adelante en la actualidad para formular y aplicar un programa de desarrollo social se iniciaron a mediados del siglo XX, cuando se crearon los organismos internacionales actuales y se firmaron importantes proclamas, como la Declaración Universal de Derechos Humanos. No obstante, en el modelo de desarrollo económico predominante en esa época, las dinámicas sociales (por ejemplo, las prácticas tradicionales y las creencias culturales de los países) solían considerarse principalmente como obstáculos que impedían acelerar el "progreso" hacia la modernización. Si bien las actitudes evolucionaron con el tiempo, la dimensión social del desarrollo siguió siendo durante muchos años un aspecto en gran medida periférico.

En la década de 1960, los teóricos del desarrollo comenzaron a hacer hincapié en que el contexto local y los factores sociales influían en el éxito de las iniciativas de desarrollo, en especial en los proyectos de infraestructura. Las preocupaciones sociales cobraron un relieve más explícito y operativo en las décadas de 1970 y 1980, a medida que los programas más focalizados reflejaban el creciente reconocimiento de que los grupos excluidos y vulnerables con frecuencia no se beneficiaban del desarrollo o incluso resultaban perjudicados por el proceso. En el Banco Mundial, este reconocimiento coincidió con un mayor énfasis en el papel de las mujeres en el desarrollo y con los esfuerzos dirigidos a gestionar más adecuadamente los riesgos sociales (es decir, "no causar daño"), en particular en los proyectos que conllevaban reasentamiento o afectaban a pueblos indígenas.

El programa social se amplió a fines de los años 80 y 90, cuando las preocupaciones por el impacto del ajuste estructural en los sectores pobres y vulnerables amplificaron los reclamos para que se vinculara más explícitamente el desarrollo con la reducción de la pobreza. Se generó entonces consenso en torno a la necesidad de ubicar a las personas en el centro del desarrollo. Los primeros esfuerzos del Banco Mundial dirigidos a poner en práctica estos principios se tradujeron en fondos sociales y en un creciente énfasis en la igualdad de género y el desarrollo impulsado por la comunidad, en el que se resaltaban los enfoques participativos y la toma de decisiones en el nivel local. En la práctica, sin embargo, estos esfuerzos permanecieron relativamente limitados, y durante ese período el objetivo principal siguió siendo el de garantizar que los proyectos de desarrollo "no causaran daño".

El nuevo milenio marcó un punto de inflexión para el desarrollo social. En el año 2000, los Objetivos de Desarrollo del Milenio establecidos por las Naciones Unidas reflejaron cambios significativos en la concepción general del desarrollo, que se extendió más allá de las definiciones monetarias estrechas de la pobreza para promover conceptos sociales como la inclusión, la representación, el empoderamiento, la equidad y la igualdad de género. En el Banco Mundial, años de investigaciones pioneras sobre desarrollo social culminaron en 2013 en una estrategia institucional que subrayaba la importancia

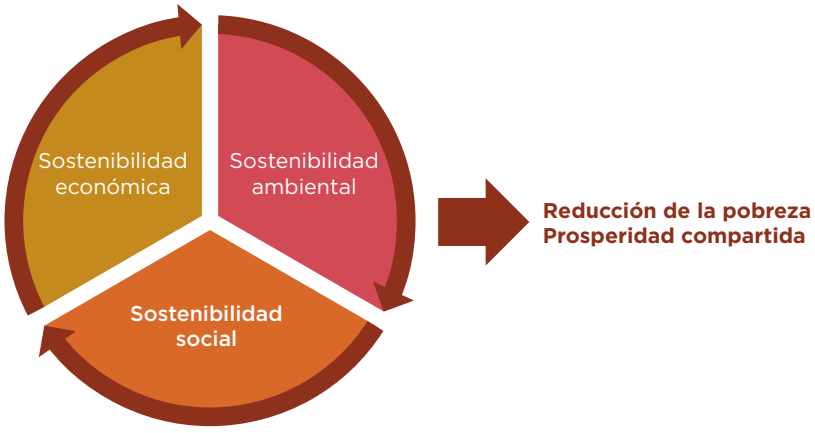
crucial de los tres pilares de la sostenibilidad —ambiental, económica y social— para alcanzar los objetivos de poner fin a la pobreza extrema y promover la prosperidad compartida (gráfico PG.1)[1].

En la última década, también se lograron grandes avances para promover y llevar a la práctica la sostenibilidad social. En 2015, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) consagraron aún más las cuestiones sociales como elementos fundamentales para el desarrollo. Durante toda la década de 2010, el Banco Mundial adoptó medidas concretas para incorporar factores sociales en sus operaciones, como la Alianza Mundial para una Mayor Responsabilidad Social, el Marco Estratégico para la Participación Ciudadana y el Marco Ambiental y Social (MAS), con el cual se aplicó un paquete integral de estándares sociales a todos los proyectos de inversión. Más recientemente, como respuesta a la crisis provocada por la COVID-19 en 2021, en el Marco para el Desarrollo Verde, Resiliente e Inclusivo se reconoció la importancia de la inclusión como prioridad estratégica, junto con la resiliencia y el crecimiento.

Si bien se han logrado importantes progresos, es mucho lo que queda por hacer, y la sostenibilidad social se encuentra ahora en un momento crucial. El mundo está más dividido, polarizado y desigual, y la exclusión y la vulnerabilidad se ven exacerbadas por las crisis persistentes, la discriminación, los conflictos y el cambio climático. Tras aminorar en los últimos años, en 2020 el ritmo de reducción de la pobreza se revirtió y ahora sigue amenazado por la desaceleración económica, los efectos duraderos de la COVID-19 y la guerra en Ucrania (Banco Mundial, 2022a). Los avances contra la desigualdad mundial también se han atenuado, y las diferencias entre los ultrarricos, la clase media y los pobres continúan incrementándose, situación que se agrava cada vez más como consecuencia del cambio climático (Alvaredo y otros, 2018; Islam y Winkel, 2017; Lakner y Milanovic, 2016). Se prevé que, en las próximas décadas, los efectos climáticos empujarán a cientos de millones de personas a la pobreza y a la migración forzada (Banco Mundial, 2020).

Los esfuerzos dirigidos a responder a estas cuestiones se topan con crecientes dificultades como resultado de la intensificación de las tensiones, la fragmentación social y el debilitamiento

Gráfico PG.1 La tríada de la sostenibilidad



Fuente: Banco Mundial.

del contrato social. Los conflictos son cada vez más habituales, complejos y duraderos (Banco Mundial, 2021), y casi la mitad de los pobres del mundo vive ahora en economías afectadas por fragilidad, conflictos y violencia (Naciones Unidas y Banco Mundial, 2018). Las evidencias sugieren que el malestar social va en aumento (Barrett y otros, 2020), la confianza en las instituciones públicas disminuye en todo el mundo (Unión Europea, 2021; Perry, 2021; Pew Research Center, 2021), y los medios sociales, así como la desigualdad en el acceso a la economía digital, están generando brechas entre las comunidades y erosionando el tejido social (Adriano, 2020; Banco Mundial, 2020). En términos más generales, se estima que 2300 millones de personas —aproximadamente un tercio de la humanidad— están en riesgo de padecer exclusión social debido a su situación económica, género o identidad de género, raza, religión, etnia, nacionalidad, edad, orientación sexual o discapacidad (Cuesta, López-Noval y Niño-Zarazúa, 2022).

Para abordar estos desafíos se requieren soluciones socialmente sostenibles. El crecimiento, si bien es necesario, no es suficiente; la sostenibilidad *social* de las políticas, los programas y los resultados también debe ser una consideración central. Si bien muchas políticas ya conocidas logran promover estos objetivos con eficacia (por ejemplo, la redistribución fiscal, las estrategias de crecimiento con bajos niveles de emisión de carbono y las inversiones en capital humano), es poco probable que surjan por sí solas con un alcance suficiente. En este libro se busca promover esta temática proponiendo nuevos enfoques y un conjunto de pautas operacionales iniciales para acelerar el impulso y alentar la implementación de medidas en apoyo de la sostenibilidad social.

¿Qué es la sostenibilidad social?

La sostenibilidad social es un concepto más difícil de definir que la sostenibilidad ambiental o económica. Estas últimas pueden medirse con indicadores objetivos, como las emisiones de gases de efecto invernadero o la dinámica de la deuda, pero medir la sostenibilidad social es una tarea más compleja. Un conjunto nuevo y diverso de investigaciones ofrece algunos principios iniciales, centrados en las conexiones dentro de la comunidad, el bienestar, la resiliencia y la participación (Dempsey y otros, 2011), pero aún no se han elaborado plenamente los fundamentos analíticos de la sostenibilidad social.

En el capítulo 2 se intenta llenar ese vacío. Allí se propone una definición de sostenibilidad social que se basa en la bibliografía, pero que está en consonancia con las prioridades mundiales de desarrollo y con los objetivos institucionales del Banco Mundial:

> *La sostenibilidad social aumenta cuando un mayor número de personas se sienten parte del proceso de desarrollo y creen que se beneficiarán de él, al igual que sus descendientes.*
>
> *Las sociedades y las comunidades más socialmente sostenibles están más dispuestas a trabajar en conjunto para superar los desafíos, generar bienes públicos y asignar los recursos escasos de maneras que se consideran legítimas y justas a fin de que todos sus miembros puedan prosperar.*

Esta definición pone de relieve cuatro componentes fundamentales de la sostenibilidad social: la cohesión social, la inclusión, la resiliencia y la "legitimidad de los procesos". Una sociedad cohesiva muestra niveles elevados de confianza, lo que le permite trabajar en conjunto para superar los desafíos.

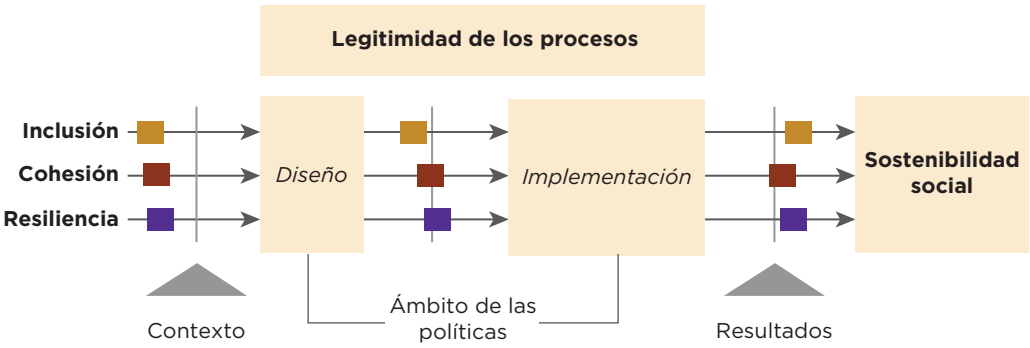
Una sociedad inclusiva es aquella en la que *todas* las personas pueden prosperar. Una sociedad resiliente puede soportar las crisis sin que se produzcan pérdidas significativas en el bienestar de las generaciones actuales y futuras. La legitimidad de los procesos —un concepto relativamente nuevo— se refiere *al modo* en que se diseñan e implementan las políticas y los programas, a fin de garantizar que todas las partes interesadas clave los consideren justos y creíbles. Los cuatro componentes están en consonancia con la Declaración Universal de Derechos Humanos y, más específicamente, con los principios de no discriminación, inclusión, Estado de derecho, dignidad, participación, rendición de cuentas, transparencia y empoderamiento.

En el gráfico PG.2 se presenta un marco conceptual para estos cuatro componentes. Allí se muestra que los niveles de referencia de inclusión, cohesión y resiliencia en una comunidad o una sociedad determinada se ven afectados por *el modo* en que se diseñan e implementan los programas y las políticas, y por la forma en que, con el tiempo, los esfuerzos dirigidos a fortalecer estos componentes pueden mejorar la sostenibilidad social.

A pesar de la simpleza del marco, las interacciones que expone son, en la práctica, sumamente complejas, poco lineales, y dependen del contexto, lo que refleja la rica dinámica en juego en todas las comunidades y sociedades. El marco funciona dentro de un espacio conceptual conocido como "el ámbito de las políticas", esto es, las instituciones y los foros donde se asignan los recursos públicos y en los que los ciudadanos, el Gobierno y los grupos de partes interesadas toman decisiones a través del debate, la negociación y las concesiones mutuas, y donde hay amplias posibilidades de que surjan desacuerdos, tensiones o incluso conflictos (Banco Mundial, 2017). Para resolver esas tensiones, es importante ampliar el acceso al ámbito de las políticas (especialmente en favor de los grupos marginados y vulnerables), difundir información, crear mecanismos para recabar opiniones e implementar otras medidas de rendición de cuentas en la esfera social. Una afirmación clave presentada en este libro es que, en los sitios donde los procesos gozan de legitimidad, las políticas y los programas que se diseñen e implementen en el ámbito de las políticas promoverán una mayor inclusión, cohesión y resiliencia.

La sostenibilidad social y sus componentes son objetivos valiosos en sí mismos, pero también son motores importantes del desarrollo. En el capítulo 2 se analiza cada componente por separado.

Gráfico PG.2 Marco conceptual de la sostenibilidad social



Fuente: Banco Mundial.

Cohesión social

La cohesión social es el sentido de propósito compartido, confianza y voluntad de cooperar entre los miembros de un grupo determinado, entre miembros de diferentes grupos y entre las personas y el Estado en favor de un bien común.

La cohesión social permite que los individuos trabajen juntos y respondan a los desafíos, al tiempo que evitan los conflictos, elaboran soluciones y acuerdan concesiones mutuas sostenibles (Chatterjee, Gassier y Myint, 2022). Las distintas formas de cohesión cobran importancia en distintos niveles. La cohesión entre los individuos de una comunidad es la cohesión *de unión*[2], mientras que la que surge entre grupos es la cohesión *puente*, es decir, las formas "horizontales" de la cohesión. Las relaciones "verticales" entre los ciudadanos y las personas o las instituciones que ocupan una posición de poder, las cuales ayudan a establecer y proteger el pacto social, representan la cohesión de *nexo*.

Con frecuencia creciente, la cohesión se considera tanto un medio como un fin del desarrollo, y un elemento importante para alcanzar diversos resultados, como la paz, la confianza y la prosperidad (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2011). Si bien es particularmente crucial para abordar la fragilidad, el conflicto y la violencia, la cohesión ofrece además amplios beneficios para el desarrollo, facilita procesos de cambio positivo y aumenta la resiliencia frente a muchos tipos de crisis (Aldrich, 2012; Gates, 2002; Migdal, 2001; Staniland, 2014; Townshend y otros, 2015). La falta de cohesión, en cambio, se vincula con el descontento social, la inestabilidad política y las tensiones sociales (Alesina y Perotti, 1996; Esteban y Ray, 2011).

Inclusión

Las sociedades inclusivas son aquellas en las que todas las personas tienen acceso a los servicios básicos y los mercados, así como a los espacios políticos, sociales y culturales para poder participar con autonomía y vivir con dignidad.

Muchos individuos y grupos encuentran limitaciones a la participación socioeconómica que van más allá de la pobreza y la desigualdad. La exclusión y la discriminación pueden deberse al género, la edad, la ubicación, la ocupación, la raza, el origen étnico, la religión, la ciudadanía, la discapacidad, la orientación sexual y la identidad de género o a otros factores, y se sostienen a través de normas formales e informales, comportamientos, leyes e instituciones. A menudo, esta situación implica costos considerables tanto para las personas, por ejemplo, en la forma de un menor nivel educativo, ingresos más bajos a lo largo de la vida y peores resultados en el área de la salud (Buehren, González y Copley, 2019; Lamichhane y Sawada, 2013; Male y Wodon, 2017; Turner, 2013; Wodon y de la Brière, 2018; Banco Mundial, 2014), como para las sociedades en general, por ejemplo, en la pérdida de capital humano y producción económica.

Dado que permite que todos los miembros de la sociedad prosperen, la inclusión conlleva grandes beneficios para el desarrollo, que van desde la reducción de los conflictos hasta el aumento de la productividad. La participación socioeconómica inclusiva promueve una acumulación más eficiente del capital humano (Rauch, 1991) y un acceso más equitativo a los servicios financieros, lo que a menudo conduce a mejores resultados en el crecimiento de los ingresos, la reducción de la pobreza y la actividad empresarial (Freire y otros, 2020; Banco Mundial, 2013b, 2020). Si se abordara tan

solo la exclusión por razones de orientación sexual e identidad de género, la producción mundial se elevaría en aproximadamente un 1 % (Badgett, 2020), mientras que si se lograra la paridad de género en los mercados laborales se generarían beneficios económicos mundiales por un valor cercano a los USD 28 billones a lo largo de una década (Madgavkar, Ellingrud y Krishnan, 2016).

Resiliencia

Las sociedades resilientes son aquellas en las que todos sus integrantes, incluidos los grupos pobres y marginados, están a salvo, pueden soportar las crisis y proteger la integridad de su cultura.

Resiliencia es la capacidad y la flexibilidad para prepararse ante las crisis, enfrentarlas, recuperarse y adaptarse a ellas a lo largo del tiempo. La reducción y mitigación de riesgos son medidas de preparación que tienen como objetivo atenuar la probabilidad de que surjan crisis o mitigar sus impactos negativos en caso de que se produzcan (Obrist, 2010; Banco Mundial, 2001, 2013a). En cambio, las medidas de superación buscan aliviar los efectos de las crisis una vez que aparecen, sin recurrir a estrategias insostenibles, como las de reducir el consumo, sacar a los niños de la escuela, recurrir a actividades ilegales o agotar recursos finitos (Garschagen, Renaud y Birkmann, 2011; Tawodzera, 2012; Banco Mundial, 2001, 2013a). La resiliencia *transformadora* —menos habitual y más compleja— es la capacidad más general de la sociedad para fortalecer, transformar o crear nuevas instituciones que preparen mejor a los ciudadanos para enfrentar crisis importantes en el futuro (Béné y otros, 2012; Keck y Sakdapolrak, 2013; Lorenz, 2013; Smith y Frankenberger, 2018; Voss, 2008), como se intentó en la epidemia de COVID-19 y en la crisis climática (Moshy, Bryceson y Mwaipopo, 2015; Mozumder y otros, 2018; Solórzano, 2016).

La resiliencia es particularmente importante para los grupos pobres y marginados, que están más expuestos a las crisis, pierden una mayor proporción de su riqueza cuando se ven afectados y, por lo general, cuentan con menos apoyo externo (Hallegatte y otros, 2017). La resiliencia tiene fuertes vínculos con la cohesión y la inclusión: cuando se establecen relaciones y estructuras de redes sociales y se las preserva, se aumenta la resiliencia, mientras que la exclusión y la discriminación intensifican la vulnerabilidad de las personas. La resiliencia también es importante para la sostenibilidad económica y ambiental: cuando se producen conmociones, la resiliencia puede marcar la diferencia entre una recuperación rápida y una crisis prolongada.

Legitimidad de los procesos

La cohesión, la inclusión y la resiliencia son los componentes básicos de la sostenibilidad social, pero hay un cuarto elemento —denominado en este libro "legitimidad de los procesos"— que es fundamental para lograr la sostenibilidad social en la práctica.

La legitimidad de los procesos es la medida en que una comunidad o sociedad aceptan a las personas e instituciones que ejercen la autoridad, los objetivos que se establecen y el modo en que se implementan las políticas y los programas. También abarca los enfoques que se emplean en la conciliación de desacuerdos o tensiones, en especial entre quienes soportan los costos mayores.

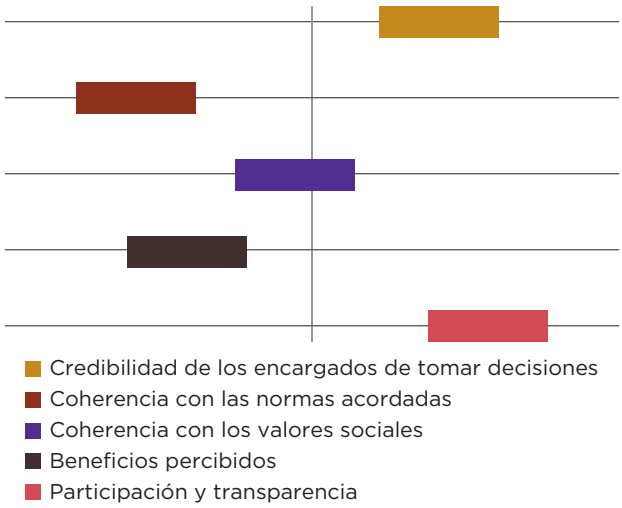
La expresión "legitimidad de los procesos" se refiere al "cómo" de la formulación de las políticas, el diseño y la implementación de los programas, y a la medida en que estos componentes se

corresponden con un contexto determinado. Cuando se logra, la legitimidad de los procesos garantiza que las personas e instituciones que ejercen la *autoridad*, los *objetivos* que se establecen para las políticas y los programas, y el modo en que estos *se implementan* sean ampliamente aceptados por todos y que los desacuerdos o las tensiones se resuelvan, especialmente entre quienes pueden salir perjudicados como resultado. La legitimidad de los procesos se refiere a lo que sucede en el "ámbito de las políticas", es decir, el espacio donde se toman decisiones públicas colectivas mediante la interacción y el acuerdo entre los grupos, lo que da lugar a consensos que conducen a cambios[3].

La legitimidad de los procesos tiene cinco fuentes o factores clave (gráfico PG.3). En primer lugar, la facultad para tomar decisiones públicas suele derivarse de *mandatos explícitos* (por ejemplo, elecciones, designaciones o conocimientos técnicos especializados). En segundo lugar, todas las comunidades y sociedades tienen *reglas y enfoques acordados* (por ejemplo, precedentes jurídicos, estándares profesionales o tradiciones y costumbres) que otorgan legitimidad a las políticas, los programas y las figuras de autoridad. En tercer lugar, las creencias o *los principios compartidos* sobre qué debe hacerse y cómo (por ejemplo, convicciones religiosas e ideológicas o convenciones ampliamente aceptadas, como el derecho internacional) cumplen una función similar. En cuarto lugar, cuando las principales partes interesadas creen que están en mejor situación (por ejemplo, debido al aumento de sus ingresos o de la seguridad), la legitimidad que confieren *los beneficios percibidos* puede ser considerada dudosa o moralmente reprochable por algunas personas. En quinto lugar, la legitimidad a menudo se deriva de *la participación y la transparencia* (por ejemplo, el diálogo, la interacción y el intercambio de opiniones entre las autoridades y las partes interesadas clave, combinados con procesos de toma de decisiones abiertos y transparentes).

En el mejor de los casos, la autoridad se considera legítima, sus objetivos son aceptados y la implementación se considera justa, beneficiosa y culturalmente apropiada, con niveles elevados de participación y transparencia. En el peor de los casos, la autoridad ilegítima busca lograr objetivos

Gráfico PG.3 Factores que determinan la legitimidad de los procesos



Fuente: Banco Mundial.
Nota: Los cinco factores que determinan la legitimidad de los procesos están relacionados y pueden reforzarse entre sí; también pueden funcionar independientemente unos de otros. Son dinámicos y cambian con el tiempo.

que pocos aceptan a través de estrategias consideradas injustas y poco transparentes, con poca o nula participación de las poblaciones afectadas. Los escenarios más habituales, no obstante, muestran diversas combinaciones y son muy dinámicos, e incluyen algunos miembros y grupos en desacuerdo (en grados variables que se modifican con el tiempo).

La legitimidad de los procesos determina la manera en que las partes interesadas experimentan el desarrollo y la medida en que aceptan sus resultados. Con frecuencia, el propio desarrollo altera los tipos y las fuentes de legitimidad, pues influye en la determinación de las personas e instituciones que ejercen la autoridad, los objetivos que se persiguen, el modo en que se implementan las políticas y los programas, y las reglas, normas, valores y principios en los que se basa su legitimidad. En la práctica, estos cambios pueden ser complejos, controvertidos y difíciles de navegar. El proceso de desarrollo con frecuencia puede ayudar a resolver los desacuerdos sobre estas cuestiones, pero también puede intensificarlos. El incremento de la participación y la transparencia, en particular mediante la incorporación de nuevos grupos en el ámbito de las políticas (especialmente sectores vulnerables y marginados), a menudo resulta crucial para lograr una amplia aceptación, sobre todo cuando se trata de políticas y programas que no se ajustan plenamente a las normas acordadas o los principios compartidos. Asimismo, estos esfuerzos por lo general se muestran más eficaces cuando se considera que el impulso del proceso es endógeno. En varios tipos de intervenciones pueden observarse los efectos positivos de la legitimidad de los procesos. Los esfuerzos dirigidos a mejorar la rendición de cuentas en la esfera social, por ejemplo, generan diversos beneficios para el desarrollo socialmente sostenible (véase, por ejemplo, Mubarak y otros, 2020).

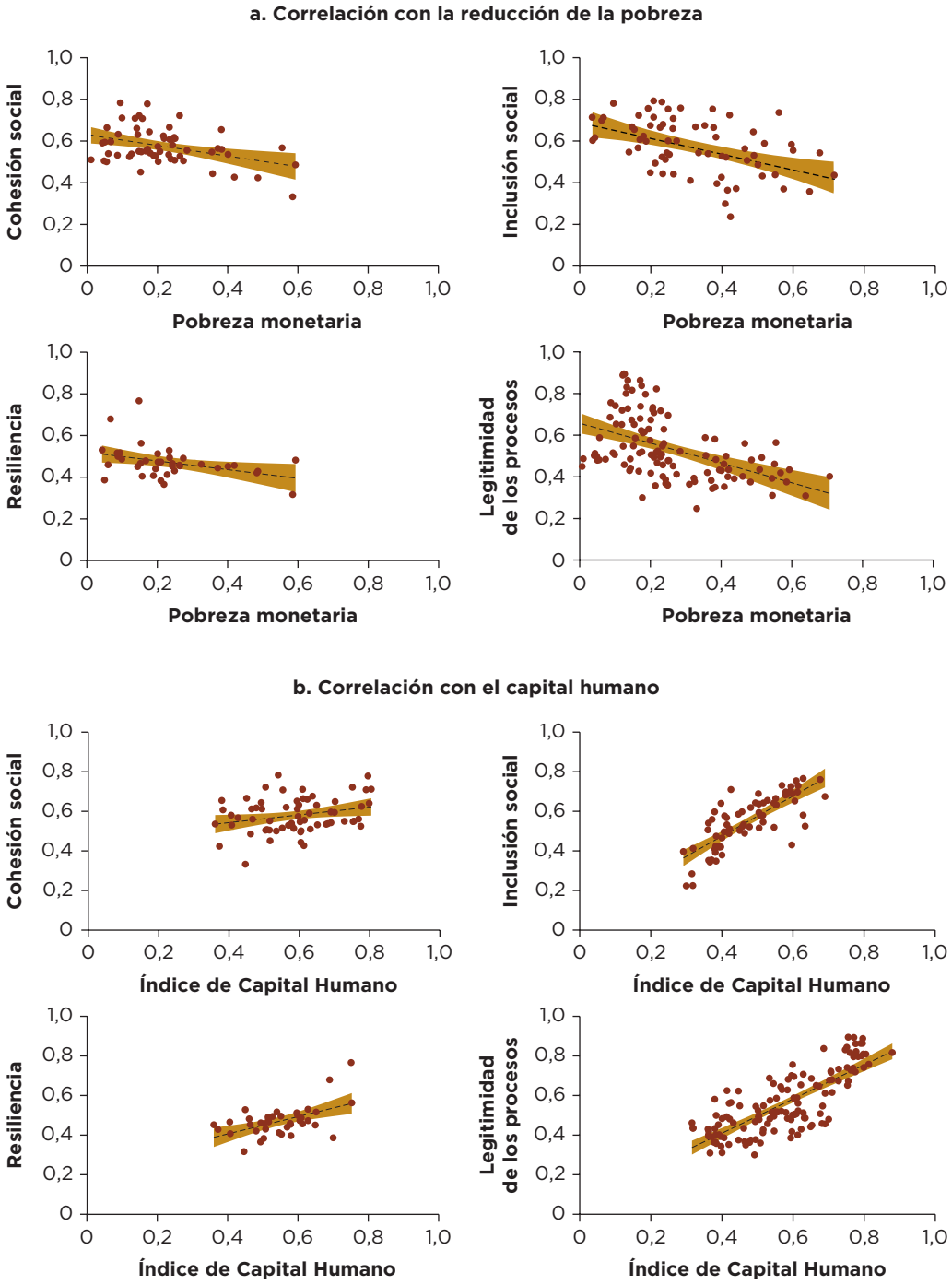
Vínculos con la pobreza, la desigualdad y el capital humano

La sostenibilidad social y sus componentes clave tienen un valor tanto intrínseco como instrumental: contienen un valor inherente singular, del mismo modo que la paz, la libertad o la soberanía, y a la vez encierran un valor instrumental pues contribuyen a la reducción de la pobreza y el crecimiento inclusivo. Por tal motivo, en este libro se documentan los avances recientes en el camino hacia una comprensión empírica de la sostenibilidad social. Esto abarca un conjunto pequeño pero creciente de evidencias en el nivel micro, así como la nueva base de datos mundial sobre sostenibilidad social (SSGD, por sus siglas en inglés) del Banco Mundial, en la que se observa que tanto la inclusión como la cohesión, la resiliencia y la legitimidad de los procesos se correlacionan con la reducción de la pobreza, el capital humano, el desarrollo humano y la desigualdad en el nivel macro.

En la SSGD se elaboran índices para cada componente utilizando 71 indicadores aplicados a 236 países y territorios entre 2016 y 2020. El índice de inclusión se centra en el acceso a los servicios básicos y los mercados, y en la participación política; el índice de cohesión incluye mediciones de la confianza; el índice de resiliencia compila indicadores sobre fuentes de ingresos, ahorros y acceso a los servicios financieros, y el índice de legitimidad de los procesos combina mediciones referidas al Estado de derecho, el acceso a la justicia y la eficacia del Gobierno[4].

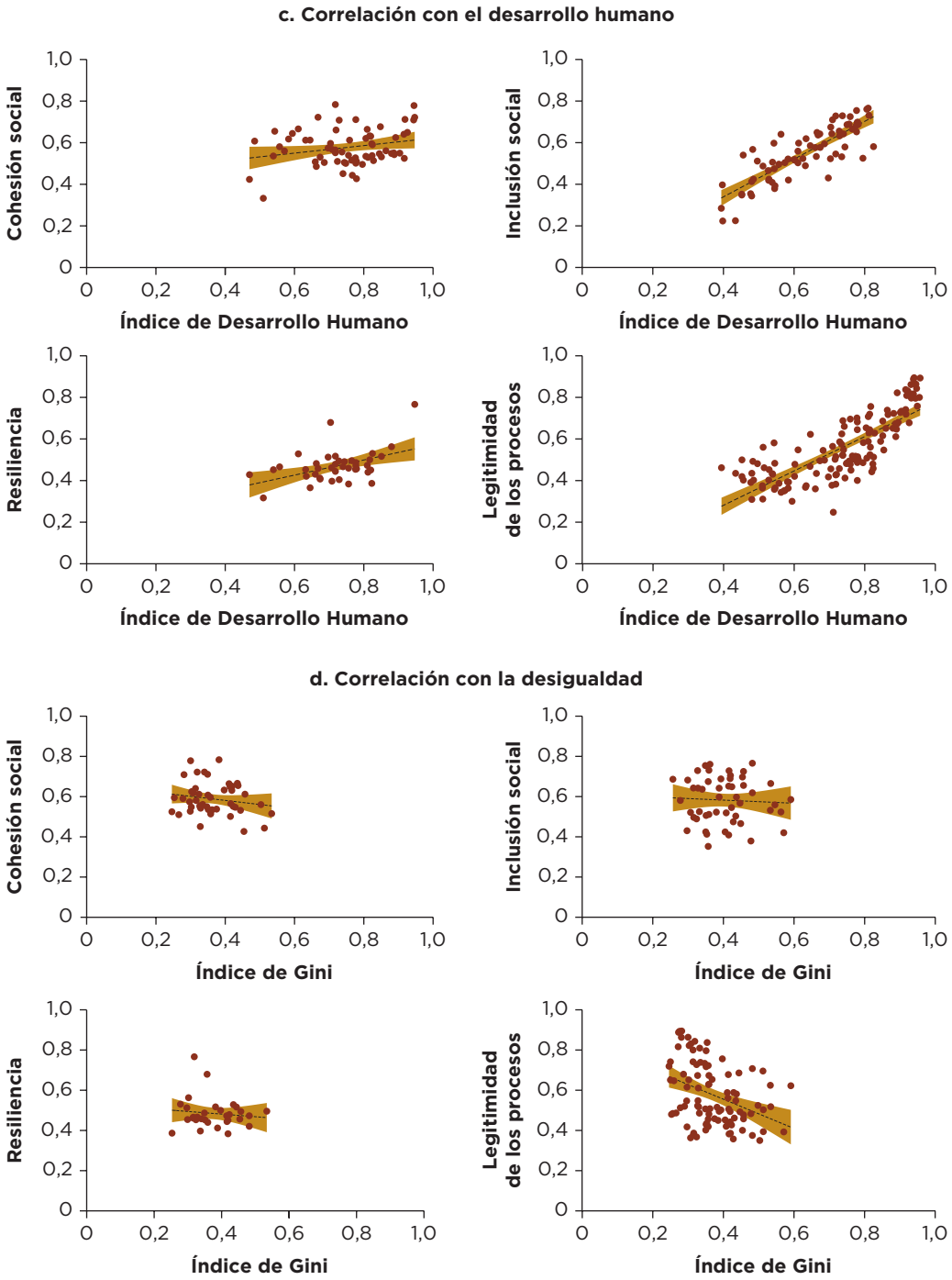
En el análisis de los países realizado mediante la SSGD se concluye que la inclusión, la cohesión, la resiliencia y la legitimidad de los procesos están correlacionadas con la reducción de la pobreza, el capital humano, el desarrollo humano y la desigualdad (gráfico PG.4). Varios de estos nexos

Gráfico PG.4 Correlaciones entre los cuatro componentes de la sostenibilidad social y los resultados en el desarrollo



(continúa)

Gráfico PG.4 continuación



Fuente: Banco Mundial, 2022b.
Nota: En el gráfico se muestra lo siguiente: todos los componentes de la sostenibilidad social se correlacionan con la reducción de la pobreza (panel a); todos los componentes están correlacionados con el capital humano (panel b); todos los componentes se correlacionan con el desarrollo humano, pero algunos más que otros (panel c), y la mayoría de los componentes se correlacionan ligeramente con la desigualdad, salvo la legitimidad de los procesos (panel d).

son fuertes —a saber, la inclusión y la legitimidad de los procesos con la reducción de la pobreza y la acumulación de capital humano, y la legitimidad de los procesos con la disminución de la desigualdad—, pero algunos son más débiles. Es probable que esta variación refleje las deficiencias en los datos y los problemas en la medición (entre las que figura la necesidad de perfeccionar los indicadores incluidos en la SSGD), así como la dificultad intrínseca de examinar relaciones sociales complejas que a menudo se ven afectadas por factores estructurales de larga data. Una conclusión clave de este libro es que es necesario trabajar más en la medición, el análisis y la comprensión de la función y el impacto de la sostenibilidad social y sus componentes. Más allá de las consideraciones referidas a los datos, una correlación débil también implica que los avances respecto de los objetivos de poner fin a la pobreza extrema y promover la prosperidad compartida pueden lograrse de maneras que no son socialmente sostenibles (aunque ese progreso bien podría ser de corta duración). En última instancia, la sostenibilidad social importa por sí misma, intrínsecamente, por su capacidad para generar desarrollo y no tan solo por su valor instrumental como factor que contribuye a la reducción de la pobreza o al crecimiento económico.

Interrelaciones

Si bien los componentes básicos de la sostenibilidad social funcionan de manera independiente, pueden reforzarse entre sí: la presencia de los cuatro elementos conforma un círculo virtuoso que, a su vez, ayuda a impulsar la reducción de la pobreza y la prosperidad compartida. No obstante, en la realidad, los componentes a menudo se contraponen. Algunas de las sociedades menos inclusivas, por ejemplo, son también las más resilientes, y pueden parecer cohesivas solo porque los grupos minoritarios son suprimidos o marginados. Del mismo modo, la resiliencia suele conllevar desventajas significativas: por ejemplo, las comunidades muy resilientes pueden ser demasiado tolerantes a la adversidad, y los esfuerzos por mejorar la inclusión pueden generar resentimiento entre los grupos que temen salir perjudicados. Estas situaciones pueden socavar la sostenibilidad social e intensificar las tensiones o generar conflictos.

Además, es posible que alguno de los pilares de la sostenibilidad prevalezca en detrimento de los otros, con consecuencias importantes. La falta de sostenibilidad económica o ambiental puede avivar tensiones sociales y exacerbar otros problemas sociales, mientras que la presencia de sostenibilidad económica o ambiental puede propiciar y respaldar la sostenibilidad social, y viceversa. Sin cohesión, por ejemplo, es posible que a las sociedades les resulte difícil acordar políticas para promover la sostenibilidad económica o ambiental, y esas políticas serán menos eficaces si hay sectores vulnerables o si ciertos grupos quedan excluidos. A menudo, estos nexos pueden moverse en ambas direcciones. Por ejemplo, la incapacidad de abordar el cambio climático puede socavar la resiliencia y agravar la exclusión si ciertos grupos se ven más afectados que otros, pero las políticas dirigidas a enfrentar el cambio climático (como el aumento de los impuestos, la eliminación de subsidios y la erradicación del uso de carbón) con frecuencia pueden provocar malestar social.

Idealmente, las comunidades y las sociedades buscarán lograr la sostenibilidad social al tiempo que gestionan estos equilibrios. De hecho, la legitimidad de los procesos ayuda a

garantizar que esas tensiones se resuelvan de manera significativa, especialmente entre quienes soportarán la mayor parte de los costos de una determinada política o programa. No obstante, en la práctica, las partes interesadas y los responsables de formular políticas pueden elegir o priorizar un componente o una dimensión por sobre los demás. Del mismo modo, los actores del área del desarrollo que buscan promover la sostenibilidad social a menudo se encuentran frente a prioridades opuestas, limitaciones presupuestarias y plazos limitados, lo que complica los esfuerzos por traducir las aspiraciones en acción. En el gráfico 2.9 del capítulo 2 se presentan tres escenarios estilizados que muestran cómo las sociedades experimentan estos equilibrios. En el libro se afirma que las iniciativas dirigidas a reducir la pobreza e impulsar la prosperidad compartida o lograr los ODS tienen mejores resultados cuando están presentes las tres dimensiones de la sostenibilidad.

Cerrar las brechas de implementación

En el capítulo 3 se analizan las principales observaciones extraídas de las prácticas del área del desarrollo y referidas a las medidas que dan buenos resultados para fomentar y respaldar la sostenibilidad social. Asimismo, se incluyen ejemplos de iniciativas que han demostrado ser eficaces para propiciar la cohesión, la inclusión y la resiliencia, así como las prioridades clave para promover la legitimidad de los procesos.

Al inicio del capítulo se exponen cinco dificultades operativas comunes relacionadas con la sostenibilidad social. En primer lugar, los *avances no suelen ser lineales y requieren mucho tiempo*, en particular en los esfuerzos dirigidos a promover un cambio social profundo, puesto que los logros suelen ir seguidos de retrocesos. Además, *los factores que impulsan u obstaculizan la sostenibilidad social no son uniformes y dependen del contexto*: varían de un país a otro y de una comunidad a otra. Del mismo modo, los *obstáculos a menudo son complejos, multidimensionales y están muy afianzados*, pues abarcan normas sociales profundamente arraigadas, barreras estructurales o resistencia de las élites, por lo que las soluciones deben operar en todos los sectores para abordar las limitaciones allí donde se encuentren. De igual manera, *es posible que los avances impliquen cambios normativos, que pueden ser difíciles de generar* y, en ocasiones, controvertidos o incluso desestabilizadores, con lo que se agravan las tensiones sociales profundamente arraigadas. Por último, *el contexto está en constante evolución*, dado que surgen nuevos desafíos y cambian las normas, los valores, los comportamientos y las prácticas. Por lo tanto, la sostenibilidad social siempre seguirá siendo una aspiración y continuará alentando el progreso.

A pesar de estos desafíos, muchos enfoques han resultado ser eficaces, y en las últimas décadas se ha acumulado una gran cantidad de experiencia sobre las políticas y programas que pueden mejorar la sostenibilidad social:

- *Cohesión.* Las plataformas locales y comunitarias, las transferencias monetarias y los programas de apoyo a los medios de subsistencia, los mecanismos de rendición de cuentas en la esfera social y otras intervenciones pueden mejorar la confianza, reforzar la dinámica de los grupos y ayudar a resolver o reducir los conflictos tanto en contextos de fragilidad, conflicto y violencia como en otros entornos.

- *Inclusión.* Las reformas jurídicas, los programas de beneficios focalizados, las iniciativas dirigidas a incorporar en el ámbito de las políticas a los sectores en riesgo de exclusión, y la acción afirmativa o los cupos para los grupos históricamente discriminados han resultado prometedores como medios para ampliar el acceso a los mercados y a los servicios, y promover la representación y la capacidad de acción de los grupos excluidos.
- *Resiliencia.* Los esfuerzos por mejorar los medios de subsistencia de las personas, reducir su exposición al riesgo, ampliar el acceso a la información y los servicios, invertir en adaptación al cambio climático y promover el fortalecimiento de la capacidad de acción y autoorganización pueden resultar particularmente útiles para incrementar la resiliencia.

En todos estos ejemplos, también es fundamental mejorar la legitimidad de los procesos. Como punto de partida es útil reconocer que las iniciativas de desarrollo pueden ser socialmente disruptivas y que para mejorar la legitimidad de los procesos es necesario abordar proactivamente las inquietudes o quejas de las partes interesadas[5]. En términos más amplios, se respalda la legitimidad de los procesos (y el desarrollo socialmente sostenible) cuando los actores del área del desarrollo adoptan tres prioridades generales:

1. *Entender el ámbito de las políticas.* Para promover la sostenibilidad social, se debe comenzar por identificar a las partes interesadas clave, sus objetivos, las normas y valores predominantes y otras realidades políticas o normativas, por ejemplo, las estructuras de poder existentes, los sistemas de incentivos o los intereses creados (Fritz, Levy y Ort, 2014). En algunos casos, las deficiencias pueden abordarse; en otros, posiblemente sea mejor evitar la inversión directa y encontrar formas alternativas de participar.

2. *Trabajar con todas las partes interesadas clave.* El desarrollo socialmente sostenible promueve la creación de un espacio en el ámbito de las políticas para que todas las partes interesadas clave expresen sus opiniones e inquietudes, especialmente los grupos vulnerables, las personas en riesgo de sufrir exclusión y las que pueden resultar perjudicadas por una determinada política o programa. La interacción también genera oportunidades para que se establezcan circuitos de información en tiempo real, nuevos aprendizajes y diversos esfuerzos para promover normas y comportamientos positivos a través de actividades iterativas y participativas (Appiah, 2010).

3. *Trabajar a largo plazo.* El cambio social suele darse con lentitud, y en general es difícil prever cuándo surgirá una oportunidad. Pero continuar trabajando, invertir en las relaciones y generar confianza son medidas que suelen dar frutos (Green, 2016, especialmente el capítulo 1). Este proceso lento puede plantear desafíos a los actores del área del desarrollo, que a menudo tienen la presión de lograr resultados en plazos más cortos en medio de incentivos en favor del crecimiento, la eficiencia y la eficacia, pero incrementa la sostenibilidad social de los esfuerzos.

Este libro no pretende tener la última palabra sobre la sostenibilidad social. Por el contrario, en él se procura promover el debate y la investigación, reorientar el trabajo en el desarrollo hacia este concepto crucial y poner de relieve la ambiciosa labor que queda por delante. Puesto que aquí se

articulan los componentes clave de la sostenibilidad social, se señalan las intervenciones dirigidas a promoverlas que dan buenos resultados y se hace hincapié en las evidencias sobre sus nexos con resultados clave en el área del desarrollo, este documento proporciona una base para comprender el concepto y muestra diversas oportunidades para fortalecer su marco analítico y su base empírica. Es mucho lo que resta por hacer, en particular en lo que respecta a los esfuerzos por medir la sostenibilidad social y sus componentes básicos, captar las tendencias a lo largo del tiempo y comprender sus vínculos con los principales resultados en el área del desarrollo. Esos esfuerzos podrían ayudar a motivar a los responsables de formular políticas, las instituciones de desarrollo y otras partes interesadas a adoptar y aplicar políticas que fomenten y respalden la sostenibilidad social.

Para abordar los desafíos del siglo XXI, como el cambio climático, los conflictos, la necesidad de lograr un crecimiento sostenible, la desigualdad y la erosión del tejido social, es fundamental que la sostenibilidad social comience a considerarse un pilar clave del desarrollo, tan importante como la sostenibilidad económica y ambiental. En la práctica, este esfuerzo significa concitar mayor atención en torno al concepto y profundizar el compromiso colectivo con la cohesión, la inclusión, la resiliencia y la legitimidad de los procesos. Sobre todo, significa considerar la sostenibilidad social como prioridad en los planos local, nacional, institucional y mundial, y comprometer tiempo, recursos y energía colectiva para lograrla.

Notas

1. La expresión "sostenibilidad económica" se refiere a la sostenibilidad fiscal y de la deuda.
2. Los términos "cohesión social de unión", "de nexo" y "puente" se derivan del trabajo de Woolcock y Narayan sobre el capital social (Woolcock y Narayan, 2000).
3. El concepto de ámbito de las políticas se elaboró por primera vez en el *Informe sobre el desarrollo mundial 2017: La gobernanza y las leyes* (Banco Mundial, 2017), donde se utilizó la expresión "arena de negociación de las políticas".
4. En el anexo 2A se incluye la lista completa de los indicadores de cada índice y los detalles sobre su construcción.
5. En este sentido, el Marco Ambiental y Social del Banco Mundial, y otros instrumentos similares, es una herramienta clave para la legitimidad de los procesos.

Bibliografía

Adriano, A. 2020. "Friend or Foe? Technology Can Boost Either Resilience or Inequality, Depending on How Much You Have of It." Finance and Development, International Monetary Fund, Washington, DC.

Aldrich, D. 2012. *Building Resilience: Social Capital in Post-Disaster Recovery*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Alesina, A., and R. Perotti. 1996. "Income Distribution, Political Instability, and Investment." *European Economic Review* 40 (6): 1203–28.

Alvaredo, F., L. Chancel, T. Piketty, E. Saez, and G. Zucman. 2018. "The Elephant Curve of Global Inequality and Growth." *AEA Papers and Proceedings* 108 (May): 103–08.

Appiah, K. A. 2010. *The Honor Code: How Moral Revolutions Happen*. New York: W. W. Norton.

Badgett, L. 2020. *The Economic Case for LGBT Equality: Why Fair and Equal Treatment Benefits Us All*. New York: Beacon Press.

Barrett, P., M. Appendino, K. Nguyen, and J. L. Miranda. 2020. "Measuring Social Unrest Using Media Reports." IMF Working Paper 2020/129, International Monetary Fund, Washington, DC.

Béné, C., R. Godfrey-Wood, A. Newsham, and M. Davies. 2012. "Resilience: New Utopia or New Tyranny? Reflection about the Potentials and Limits of the Concept of Resilience in Relation to Vulnerability Reduction Programmes." IDS Working Paper 405, Institute for Development Studies, Brighton.

Buehren, N., P. Gonzalez, and A. Copley. 2019. "What Are the Economic Costs of Gender Gaps in Ethiopia?" Gender Innovation Policy Initiative, World Bank, Washington, DC.

Chatterjee, S., M. Gassier, and N. Myint. 2022. "Leveraging Social Cohesion for Development Impacts: Framing Paper." World Bank, Washington, DC.

Cottyn, I. 2018. "Livelihood Trajectories in a Context of Repeated Displacement: Empirical Evidence from Rwanda." *Sustainability* 10 (10): 3521.

Cuesta, J., B. López-Noval, and M. Niño-Zarazúa. 2022. "Social Exclusion: Concepts, Measurement, and a Global Estimate." Policy Research Working Paper 10097, World Bank, Washington, DC.

Dempsey, N., G. Bramley, S. Power, and C. Brown. 2011. "The Social Dimension of Sustainable Development: Defining Urban Social Sustainability." *Sustainable Development* 19 (5): 289–300.

Esteban, J., and D. Ray. 2011. "Linking Conflict to Inequality and Polarization." *American Economic Review* 101 (4): 1345–74.

European Union. 2021. "Public Opinion in the European Union." *Eurobarometer* 96 (April). https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2553.

Freire, G., M. E. García Mora, G. Lara Ibarra, and S. Schwartz Orellana. 2020. *Social Inclusion in Uruguay*. Washington, DC: World Bank.

Fritz, V., B. Levy, and R. Ort. 2014. *Problem-Driven Political Economy Analysis: The World Bank's Experience*. Directions in Development. Washington, DC: World Bank.

Garschagen, M., F. G. Renaud, and J. Birkmann. 2011. "Dynamic Resilience of Peri-Urban Agriculturalists in the Mekong Delta under Pressures of Socio-Economic Transformation and Climate Change." In *Environmental Change and Agricultural Sustainability in the Mekong Delta*, edited by M. Stewart and P. Coclanis. Advances in Global Change Research 45. Dordrecht: Springer.

Gates, S. 2002. "Recruitment and Allegiance: The Microfoundations of Rebellion." *Journal of Conflict Resolution* 46 (1): 111–30.

Green, D. 2016. *How Change Happens*. Oxford: Oxford University Press.

Hallegatte, S., A. Vogt-Schilb, M. Bangalore, and J. Rozenberg. 2017. *Unbreakable: Building the Resilience of the Poor in the Face of Natural Disasters*. Climate Change and Development. Washington, DC: World Bank.

Islam, S. N., and J. Winkel. 2017. "Climate Change and Social Inequality." UNDESA Working Paper 152, United Nations Department of Economic and Social Affairs, New York.

Keck, M., and P. Sakdapolrak. 2013. "What Is Social Resilience? Lessons Learned and Ways Forward." *Erdkunde* 67 (1): 5–19.

Lakner, C., and B. Milanovic. 2016. "Global Income Distribution: From the Fall of the Berlin Wall to the Great Recession." *World Bank Economic Review* 30 (2): 203–32.

Lamichhane, K., and Y. Sawada. 2013. "Disability and Returns to Education in a Developing Country." *Economics of Education Review* 37 (December): 85–94.

Lorenz, D. 2013. "The Diversity of Resilience: Contributions from a Social Science Perspective." *Natural Hazards* 67 (1): 7–24.

Madgavkar, A., K. Ellingrud, and M. Krishnan. 2016. "The Economic Benefits of Gender Parity." *Stanford Social Innovation Review*, March 8, 2016.

Male, C., and Q. Wodon. 2017. "Disability Gaps in Educational Attainment and Literacy. The Price of Exclusion." Disability and Education Series, World Bank and Global Partnership for Education, Washington, DC.

Migdal, J. S. 2001. *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Moshy, V. H., I. Bryceson, and R. Mwaipopo. 2015. "Social-Ecological Changes, Livelihoods, and Resilience among Fishing Communities in Mafia Island Marine Park, Tanzania." *Forum for Development Studies* 42 (3): 529–53.

Mozumder, M. M. H., M. A. Wahab, S. Sarkki, P. Schneider, and M. M. Islam. 2018. "Enhancing Social Resilience of the Coastal Fishing Communities: A Case Study of Hilsa (Tenualosa Ilisha H.) Fishery in Bangladesh." *Sustainability* 10 (10): 3501.

Mubarak, K., E. Johnson, A. Beath, M. Latif, and X. Luo. 2020. "Impact Evaluation of Cambodia's Implementation of the Social Accountability Framework." World Bank, Washington, DC.

Obrist, B. 2010. "Multi-Layered Social Resilience: A New Approach to Migration Research." *Progress in Development Studies* 10 (4): 283–93.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2011. *Perspectives on Global Development 2012: Social Cohesion in a Shifting World*. Paris: OECD.

Perry, J. 2021. "Trust in Public Institutions: Trends and Implications for Economic Security." Policy Brief 108, United Nations Department of Economic and Social Affairs, New York, June.

Pew Research Center. 2021. "Public Trust in Government: 1958–2021." Pew Research Center, Washington, DC, May 17, 2021. https://www.pewresearch.org/politics/2021/05/17/public-trust-in-government-1958-2021/.

Rauch, J. E. 1991. "Productivity Gains from Geographic Concentration of Human Capital: Evidence from the Cities." NBER Working Paper 3905, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Smith, L. C., and T. R. Frankenberger. 2018. "Does Resilience Capacity Reduce the Negative Impact of Shocks on Household Food Security? Evidence from the 2014 Floods in Northern Bangladesh." *World Development* 102 (C): 358–76.

Solórzano, A. 2016. "Can Social Protection Increase Resilience to Climate Change? A Case Study of Oportunidades in Rural Yucatan, Mexico." IDS Working Paper 465, Institute of Development Studies, Brighton.

Staniland, P. 2014. *Networks of Rebellion: Explaining Insurgent Cohesion and Collapse*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Tawodzera, G. 2012. "Urban Household Survival and Resilience to Food Insecurity in Crisis Conditions: The Case of Epworth in Harare, Zimbabwe." *Journal of Hunger and Environmental Nutrition* 7 (2-3): 293–320.

Townshend, I., O. Awosoga, J. Kulig, and H. Fan. 2015. "Social Cohesion and Resilience across Communities That Have Experienced a Disaster." *Journal of the International Society for the Prevention and Mitigation of Natural Hazards* 76 (2): 913–38.

Turner, A. 2013. "The Business Case for Racial Equity." W. K. Kellogg Foundation and Altarum Institute, Battle Creek, MI.

United Nations and World Bank. 2018. *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict*. Washington, DC: World Bank.

Voss, M. 2008. "The Vulnerable Can't Speak: An Integrative Vulnerability Approach to Disaster and Climate Change Research." *Behemoth: A Journal on Civilisation* 1 (3): 39–56.

Wodon, Q., and B. de la Brière. 2018. *Unrealized Potential: The High Cost of Gender Inequality in Earnings*. Washington, DC: World Bank.

Woolcock, M., and D. Narayan. 2000. "Social Capital: Implications for Development Theory, Research, and Policy." *World Bank Research Observer* 15 (2): 225–49.

World Bank. 2001. *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. Washington, DC: World Bank.

World Bank. 2013a. *Building Resilience: Integrating Climate and Disaster Risk into Development—The World Bank Group Experience*. Washington, DC: World Bank.

World Bank. 2013b. *Inclusion Matters: The Foundation of Shared Prosperity*. Washington, DC: World Bank.

World Bank. 2014. *Strategic Framework for Mainstreaming Citizen Engagement in World Bank Group Operations*. Washington, DC: World Bank.

World Bank. 2017. *The World Bank Environmental and Social Framework*. Washington, DC: World Bank.

World Bank. 2020. *Poverty and Shared Prosperity 2020: Reversals of Fortune*. Washington, DC: World Bank.

World Bank. 2021. "Social Cohesion and Resilience." World Bank, Washington, DC. https://www.worldbank.org/en/topic/social-cohesion-and-resilience#1.

World Bank. 2022a. *Poverty and Shared Prosperity 2022: Correcting Course*. Washington, DC: World Bank.

World Bank. 2022b. Social Sustainability Global Database 2022. World Bank, Washington, DC.

LA SOSTENIBILIDAD SOCIAL EN EL DESARROLLO

CÓMO ENFRENTAR LOS DESAFÍOS DEL SIGLO XXI

El desarrollo se refiere a las personas: es el proceso transformador que tiene como objetivo preparar y conectar grupos de personas, y allanarles el camino para que impulsen el cambio y creen algo nuevo en beneficio de la sociedad. El desarrollo puede promover sociedades donde todos sus integrantes prosperen, pero el proceso de cambio puede ser complejo, difícil y socialmente conflictivo.

El avance constante hacia el desarrollo sostenible no está garantizado. La actual confluencia de la crisis de la COVID-19, el cambio climático, los niveles crecientes de conflicto y la desaceleración económica mundial está agravando problemas de larga data y exacerbando la inequidad y las desigualdades sistémicas profundamente arraigadas. Para abordar estas cuestiones será necesario lograr la sostenibilidad social, además de la económica y la ambiental.

En el informe *La sostenibilidad social en el desarrollo: Cómo enfrentar los desafíos del siglo XXI* se busca divulgar el concepto de sostenibilidad social y consolidar sus bases analíticas. Se hace hincapié en sus cuatro componentes clave: cohesión social, inclusión, resiliencia y legitimidad de los procesos, y se plantea que:

- la sostenibilidad social aumenta cuando un mayor número de personas se sienten parte del proceso de desarrollo y creen que se beneficiarán de él, al igual que sus descendientes;
- las sociedades y las comunidades más socialmente sostenibles están más dispuestas a trabajar en conjunto para superar los desafíos, generar bienes públicos y asignar los recursos escasos de maneras que se consideran legítimas y justas a fin de que todos sus miembros puedan prosperar.

En este libro se identifican las intervenciones que resultan eficaces para promover los componentes de la sostenibilidad social y se ponen de relieve las evidencias sobre los nexos entre dichos componentes y los resultados de desarrollo clave; de este modo, se ofrece una base para utilizar la sostenibilidad social como elemento que contribuya a abordar los numerosos desafíos de nuestro tiempo.

GRUPO BANCO MUNDIAL

SKU 33596