

Cuadro N° 4
 Población total, Población femenina con más de 15 de edad que
 trabaja y Pasa de Ingresos Sociales

Categoría Población 2007	Población total	Pasa de Ingresos Sociales (2007)		
		%	Tabla participación	Porcentaje que trabaja de total P.I.S.
Argentina	39.900	12,20	1.200.000	40,00
Buenos Aires	15.200	12,20	1.200.000	40,00
C.A. Capital	10.000	12,20	1.200.000	40,00
Chubut	1.000	12,20	1.200.000	40,00
Formosa	1.000	12,20	1.200.000	40,00
Jujuy	1.000	12,20	1.200.000	40,00
Mendoza	1.000	12,20	1.200.000	40,00
Misiones	1.000	12,20	1.200.000	40,00
Paraná	1.000	12,20	1.200.000	40,00
Río Negro	1.000	12,20	1.200.000	40,00
S. Martín	1.000	12,20	1.200.000	40,00
Total Población	39.900	12,20	1.200.000	40,00

Capítulo I

Marco teórico

REPÚBLICA ARGENTINA PROVINCIA DE SAN LUIS



Introducción.

Para dar cuenta de los problemas de la sociedad, las ciencias sociales estudian y desarrollan conceptos que permiten entender, profundizar y esclarecer aspectos complejos de la realidad social.

A partir de ellos se desarrollan las estrategias y planes para contrarrestar los procesos emergentes de las sociedades.

El concepto que explica el gran emergente de los últimos años es el de inclusión / exclusión.

A modo de marco teórico para el presente libro se ha tomado un fragmento de un trabajo de investigación de Andrea Avaria Saavedra, Magíster en Antropología y Desarrollo de la Universidad de Chile, por considerar que este fragmento proporciona una explicación del mencionado concepto, incorporando una realidad multicausal, donde los elementos y diferencias de ésta están enmarcados por lo territorial, cultural e histórico.

El concepto de exclusión / inclusión

Durante las últimas décadas, para el acercamiento a problemáticas sociales se han utilizado conceptos como pobreza, marginalidad, a través de los cuales se ha intentado describir, clasificar y también cuantificar la situación, principalmente socio económica, de la población que no forma parte de la estructura funcional.

Ahora bien, considerando las dificultades de este tipo de clasificaciones, intentaremos un modo diferente de mirar el tema, la propuesta será situada desde el concepto de la exclusión / inclusión como binomio que permite una comprensión multidimensional y dinámica de los procesos de exclusión social.

Para ello será necesario aproximarse en un primer momento al planteamiento de la inclusión / exclusión, desde un análisis constructivista.

Teoría de Exclusión / Inclusión⁽¹⁾

Se ha hablado mucho, durante esta última década de pobreza, marginalidad, desarrollo, desarrollo social: conceptos que han sido contruidos para dar cuenta de los mecanismos, las interrelaciones, descripciones de sujetos que por encontrarse bajo determinadas características de privación social y económica, por su condición de vulnerabilidad, requieren ser atendidos por el sistema de servicios sociales de acuerdo a lo que destine el Estado para ello.

Para referirme al tema de la inclusión / exclusión, será necesario detenerme brevemente en dos conceptos que han sido utilizados por las ciencias sociales: marginalidad y pobreza, conceptos utilizados para explicar las desigualdades de acceso y distribución económica en las que se encuentra buena parte de la población mundial.

Pobreza

El concepto de pobreza ha estado asociado a una concepción más bien económica, generalmente expresado como carencia. Se ha diseñado diferentes instrumentos, con el objeto de dar cuenta de las situaciones de privación de los sujetos, midiendo principalmente el acceso a determinados bienes y servicios.

En este sentido la pobreza será una característica que presenta un determinado grupo social o individuos. Por ser considerada una condición, la pobreza, aparece referida a determinados ámbitos, con características más bien estáticas. Es decir la pobreza se mide de acuerdo a ciertos estándares que se presentan como comunes para todos los individuos, incluso estas mediciones son consideradas como similares para una serie de países.

La pobreza supondría la superación de ésta, fundamentalmente por la definición de un cambio en lo económico, siendo lo económico un aspecto eje, si bien la pobreza se ha asociado a factores psico-sociales, económico – estructurales, culturales. El concepto ha sido utilizado fundamentalmente para designar la realidad de los llamados países en vías de desarrollo.

⁽¹⁾ El presente texto se ha extraído del trabajo “Discapacidad, inclusión / exclusión” de Andrea Avaria Saavedra, Magíster en Antropología Universidad de Chile. Revista MAD, N° 5, 2001

La condición de pobreza supone una serie de necesidades que no pueden ser satisfechas por problemas de acceso o de oportunidades de acceso.

Marginalidad

Es posible referir dos acercamientos, uno de ellos ha sido la idea de que la marginalidad ha estado asociada a procesos de integración social y cultural, mas bien anómala o deficiente de dos culturas, es decir una de las culturas sería dominada y por tanto tendería a la desaparición. La marginalidad surgiría de esta fusión donde se manifiestan los diferentes tipos de superposición. En este sentido la marginalidad no sería un fenómeno emergente, sino un fenómeno antiguo en la historia de Latinoamérica.

En este respecto la marginación requeriría la promoción de agentes que desde su condición de ser parte de los no marginados, generaran los mecanismos para abrir las posibilidades a los que estarían fuera.

Otra mirada es la que señala que la marginación es una condición establecida desde dentro de la sociedad. Esta tendría su origen en la estructura social, estructura que se definiría a partir de los modos de producción, los modos de diferenciación estarían dados principalmente por lo económico y por los problemas de inserción, de ciertos sectores, al empleo.

La marginación sería una realidad interna de la sociedad. Como producto de las diferencias, los mecanismos para su superación estarían dados por soluciones dentro de la sociedad, por un cambio en las estructuras.

Exclusión / inclusión

El concepto de inclusión / exclusión, proporciona un acercamiento a lo social de una forma diferente. Este se constituye en un nuevo paradigma de interpretación social, el cual concede la comprensión de procesos emergentes de las sociedades en sus diferentes aspectos del desarrollo. Reconoce elementos y diferencias marcadas por lo territorial, cultural e histórico. Desde donde las características y particularidades responden a las realidades de determinados contextos por tanto no es posible la generalización de la exclusión / inclusión. Lo interesante de este acercamiento es que favorece la comprensión de procesos, donde la realidad es multicausal, la realidad pasa a ser una creación cotidiana, que se modifica y cambia.

Es relevante la aparición de este concepto, en tiempos en que el mundo, a través de la sucesión de la globalización plantea la igualdad como principio que orienta las relaciones, en contextos de heterogeneidad, la igualdad sería posible a través de

mecanismos de generación de oportunidades y derechos igualitarios. La globalización implicaría la expansión y legitimación de, por una parte, el mercado como regulador de las relaciones económicas y de la democracia como reguladora de las relaciones de poder.

El concepto ha surgido principalmente en países desarrollados, ha sido utilizado para explicar los problemas sociales, los que serían consecuencia de las reestructuraciones económicas, de cambios tecnológicos de procesos de globalización. Este concepto ha sido utilizado para referirse al fenómeno de desintegración social, en donde se ha producido un rompimiento en las relaciones, las instituciones, un cambio en donde parte de la población está dentro y la otra está fuera.

La exclusión ha sido entendida a partir de al menos las siguientes características: la *primera* se relaciona con la idea de que se produce exclusión a través del no acceso a bienes básicos y servicios; es decir a través de formas no económicas. Una *segunda* característica estaría determinada por el acceso desigual a los mercados de trabajo y protección social. Una *tercera* característica se refiere a la exclusión de mecanismos participativos y como *última* característica el desigual acceso y ejercicio de derechos humanos, políticos, civiles. Es decir la exclusión social corresponde a la exclusión del mercado, instituciones sociales y culturales.

En este sentido la exclusión, incluye al menos tres dimensiones que han sido descritas por Gacitúa y Davis⁽²⁾ una dimensión económica, en cuanto de privación material y de acceso a mercado y servicios; la segunda dimensión referida a la exclusión política e institucional, en cuanto la carencia de derechos civiles y políticos que garanticen la participación ciudadana; la tercera, relativa a algunas características no valoradas de los sujetos, como género, etnia, identidad sexual, religión, características físicas, etc.

Lo interesante del concepto inclusión / exclusión es que a diferencia del concepto de pobreza por ejemplo, el primero plantea una perspectiva multidimensional, se centra además en los procesos más que a los resultados, reconoce la heterogeneidad y especificidad de las situaciones. Además es posible señalar que este concepto permite una comprensión sensible y coherente de las condiciones de las personas, así como también permite responder a las características y especificidades particulares e históricas, así como también permite una descripción más bien heterogénea de lo social, rescatando las particularidades y las dimensiones de éste.

(2) Perry, Guillermo. 2000. Prólogo de las actas del taller sobre pobreza y exclusión social en América Latina, en Exclusión Social y reducción de la pobreza en A. L. y el Caribe. FLACSO – Banco Mundial

La inclusión / exclusión desde una perspectiva constructivista

Ahora bien quisiéramos detenernos en una visión que comprendiendo las características y dimensiones antes señaladas, permitan una mirada más bien constructivista del tema.

La exclusión social, podría ser entendida como un ``debilitamiento o quiebre de los lazos (vínculos) que unen al individuo con la sociedad⁽³⁾ lazos que permitirían a los individuos pertenecer a una sociedad o tener una identidad dentro de ésta, a partir de la cual se podría establecer una diferenciación marcada por el que los sujetos estén dentro o fuera. Estos lazos podrían ser de tres tipos, los funcionales, aquéllos que permitirían la integración de los individuos al funcionamiento del sistema. Los sociales que incorporan a los individuos en grupos sociales, y los de tipo cultural que permiten que los individuos se integren a pautas de comportamiento de las sociedades.

Bajo esta visión se podría decir entonces que la exclusión social, es la separación del individuo de la sociedad, que trae como consecuencia el aislamiento del mismo dentro de ella y una no participación dentro del entorno social (entendiendo como la red articulada de estos niveles de vínculos sociales)⁽⁴⁾

El tema desde una visión constructivista parece más complejo.

El binomio inclusión / exclusión, es un concepto comunicacional más que de estratificación. Ambos conceptos son condicionados mutuamente, es decir son aspectos, lados de una misma forma, si distinguimos uno de los dos lados aparece el otro; en otras palabras es la unidad de la diferencia.⁽⁵⁾

En relación al concepto es posible distinguir variantes. La primera de ellas, tiene un carácter más bien social, ésta se relaciona con las condiciones de acceso de acuerdo a los niveles de diferenciación social, a la comunicación. La otra plantea la exclusión como la evidencia de que la inclusión no ha sido posible, no ha sido concebida, es decir la inclusión es posible como parte del proceso de acumulación respecto de los sistemas funcionales, por tanto la exclusión estaría determinada por las dificultades para acumular estos mecanismos; otra posibilidad dentro de este aspecto es aquella que se abre a través de los sistemas de asistencia social, los sistemas funcionales que intentan aumentar las posibilidades de acumulación de

⁽³⁾ Gacitúa, E. Davis, S. 2000. Introducción pobreza y exclusión social en América Latina y el Caribe en América Latina, en Exclusión social y reducción de la pobreza en A. L. y el Caribe. FLACSO – Banco Mundial.

⁽⁴⁾ Barros, P; de los Rios, D; Torche, F; “Lecturas sobre la exclusión social” OIT. Equipo multidisciplinario para Argentina, Chile, Brasil, Paraguay y Uruguay. 1996

mecanismos de inclusión. Una tercera variante es la posibilidad de ocupar este concepto con el fin de dar cuenta de la cohesión social, mediante la exclusión, es decir, el modo en que se configuran los mecanismos, los perfiles que permiten en la exclusión, la cohesión social.

Otro modo de visualizar el concepto es la idea de que es posible detallar los componentes de cada uno de los aspectos, describir las asimetrías, los contrastes que hacen probable estar dentro o fuera, este modo de acercamiento presenta sus dificultades, ya que depende desde donde se observe, el otro aspecto conformará el entorno. Una quinta variante es situarse desde la relación sociedad / individuo, en donde no se considera la participación del individuo sino más bien el lugar de éste en la descripción de la individualidad. Otro modo de acercarse es la variante que considera la relación, sistema psíquico, sistema social, desde este contexto la inclusión / exclusión sería una forma de domiciliaridad, desde cada uno de los aspectos incluidos habría una suerte de perfil.

Finalmente desde una extensión más bien teórica, se desacopla el concepto de diferenciación social, y se lo aplica a los sistemas funcionales y a los sistemas de interacción; es decir podríamos afirmar que en la interacción los individuos participan en la comunicación, el que participe de ésta está incluido; en el nivel de las organizaciones la inclusión está dada por la membresía de los individuos en las organizaciones⁽⁵⁾. Como vemos resulta más bien complejo un único acercamiento al concepto; es un concepto que no puede ser utilizado para referirse a totalidades, ni para intentar explicar generalidades, permite más bien una nueva comprensión de lo social desde la complejidad de la heterogeneidad, la multiplicidad de relaciones y comunicaciones que se establecen socialmente.

Volvamos sobre la idea de forma. Un concepto puede ser definido, en cuanto es posible también distinguir aquello que excluye. Cuando decimos que la inclusión / exclusión es un concepto binomial, en su estructuración nos acercamos a su unicidad. Al acercarnos a una de sus partes, distinguimos una de las operaciones; de acuerdo a Spencer Brown, “una operación es una indicación distintiva que se convierte en observación. Las observaciones indican uno de los lados de una distinción presuponiendo que hay otro”⁽⁵⁾. El autor acuña la idea de forma para referirse a la idea de que las observaciones, en tanto operaciones, indican cada uno de los lados de la distinción. Siguiendo este razonamiento podemos decir que al observar un sistema, estamos a su vez refiriéndonos a su entorno, desde la

⁽⁵⁾ Fernando Robles. Magíster Antropología y Desarrollo. Universidad de Chile. 2000. Apuntes de clases. Antropología de la Marginación.

idea del sistema como forma, desde un observador que realiza las distinciones.

Desde la idea de que al observar un sistema estamos realizando distinciones que elaboran diferenciaciones, o sea forman sistemas dentro de un sistema, en donde las características de la relación permitirían dejar fuera otras. Ejemplo de tipos de diferenciación, son la estratificación y la diferenciación funcional. Para referirse a las formas de diferenciación en las sociedades modernas, Luhmann se detiene en la descripción de la inclusión / exclusión en las sociedades segmentarias y en las sociedades estratificadas.

La inclusión, en las sociedades segmentarias, es producto de la “agregación a determinados segmentos de la sociedad” la agregación se producirá a través de unidades menores de la comunidad, la familia y la residencia. La exclusión se producirá, al generarse un hecho fortuito, el destierro, el traslado, etc. En este tipo de sociedades se requiere estar incluido en algún segmento.

En las sociedades estratificadas, “la inclusión sigue también el principio de la diferenciación” se formará parte de una sociedad en la medida que se constituya parte de un estrato. En este contexto también es posible pertenecer solo a un subsistencia y no a varios. La individuación es adquirida a través de la asignación de status social. En este tipo de sociedades en la medida que se complejizan las estructuras, los mecanismos de reconocimiento se complican, la inclusión tendrá consecuencias jurídicas, se dará por la pertenencia a una familia, a determinado estamento, así como también estará marcada por la residencia, por la interacción regulada, por la permanencia en un lugar. La exclusión estará señalada por un cambio en el subsistema y por sobre todo, la separación de los individuos de un hogar. La exclusión (en la Edad Media principalmente) queda determinada por una ruptura de la reciprocidad. Luego en los comienzos de la Edad Moderna, la inclusión / exclusión no sólo estará referida a individuos sino también a grupos, es decir, la familia, la casa ya no tendrán como función la exclusión / inclusión. Por otra parte la inclusión, resulta como principio de diferenciación social, principio que está definido como interno a la sociedad.

La sociedad funcionalmente diferenciada, la sociedad moderna, de acuerdo a Luhmann, tendería a renunciar a una regulación uniforme de la inclusión. Se confía la inclusión social a los sistemas funcionales, a la regulación autónoma de éstos.

“La sociedad funcionalmente diferenciada es capaz de producir y tolerar desigualdades extremas en la distribución de los bienes, tanto privados como públicos”(6). Esta manera de comprender

(6) Luhmann, N. Capítulo 8. Inclusión y exclusión. En Complejidad y Modernidad. Ed. Trotta.

contiene dos tipos de restricciones, por un lado la temporalización, en donde se ve como un fenómeno posible de ser modificado y por otro, discontinuidades de la interdependencia, o sea es un fenómeno limitado a ámbitos concretos funcionales, interponiéndose limitaciones en su interdependencia.

El autor señala que la inclusión / exclusión es mas bien una distinción interna del sistema, que puede ser aplicada en el orden de la comunicación. La exclusión sería lo que permanece no indicado, cuando se considera o se señala la inclusión, “la inclusión es como un efecto secundario de la operación auto descriptiva, al igual que toda fijación de una identidad desconsidera algo que no le pertenece”(6).

Ahora bien, en relacional individuo, afirma que el individuo ocupa un lugar en los sistemas auto poéticos, auto referenciales, en donde las relaciones operan bajo mecanismos de selectividad, selectividad que disminuye pero a la vez aumenta las complejidades del mundo, el sujeto observado no se encuentra en el sistema, sino que en el entorno. Para Luhmann debe sustituirse la dualidad individuo / sociedad por la de sistema / entorno, el sujeto es el resultado de una distinción, de una observación, para lo cual debe situarse en el entorno y no en el sistema.

Para adentrarse en la temática del individuo, desde esta perspectiva se requiere profundizar en los procesos de individuación y de individualización. En sociedades de carácter industrializadas, se producen procesos de configuración de la individualidad, la individualización en cambio se produciría en los países de la periferia globalizada, en donde se produciría la “auto confrontación consigo mismo en medio de unidades específicas de socialización, en el caso de la individualización es un proceso de auto confrontación asistido, mientras que en el capitalismo periférico se trata de una auto confrontación desregulada y significa por lo tanto un aumento significativo de las inseguridades antológicas”(6). La individualización sería una búsqueda escogida, en cambio la individualización, una búsqueda obligada.

La individualización significará varios fenómenos de acuerdo a lo que señala Robles, en principio la sustitución de formas de vida, caracterizadas por la propia escenificación de la biografía, ésta no es una opción que pueda ser escogida o desechada, es más bien una radicalización de la individualización, no existen posibles orientaciones para la construcción de estas biografías; la política estará más bien desplazada a la vida de los individuos, se produce más bien una desactivación de la política, la

individuación daría origen a identidades híbridas. La individuación sería una radicalización de la individualización.

Volvamos sobre la idea de la inclusión / exclusión. De acuerdo a lo señalado por Luhmann, la ruptura de las reciprocidades entre las personas, como resultado de una política legitimada en las sociedades de la periferia moderna, ha dado como resultado la exclusión. La observación de la exclusión conduce a que en la exclusión no habiten personas, en la medida que la diferenciación opera desde la asignación de estatus, es decir se pertenece a las sociedades en la medida que se pertenece a los estratos de los incluidos, cerrándose a la exclusión.

En este sentido, en las sociedades de la periferia la exclusión y la inclusión se constituyen en funciones primarias de la diferenciación social, es decir existirá población que quedan fuera de los sistemas funcionales. Este tipo de exclusión, en donde las personas que están fuera acceden al sistema bajo las condiciones y expectativas que el sistema social configura, se denomina “exclusión primaria” se “entenderá entonces que no se puede acceder a los sistemas funcionales que puedan significar inclusión a prestaciones y servicios elementales”(7).

La exclusión secundaria, se “entenderá entonces como que no se puede acceder a las redes interaccionales de influencia”, es decir, en los contornos de la relación inclusión / exclusión funcionan redes de inclusión las que pueden ser, las redes de favores, de influencias, o sea contactos internacionales, a los que los sujetos no podrían acceder.

En la definición que F. Robles desarrolla, afirma que “inclusión y exclusión no solo se reproducen y sedimentan, sino que además de condicionarse originan formas propias de conectividad”, en donde las personas no sólo se ubicarían en uno de estas distinciones sino que también podrían deambular de uno a otro lado.

La exclusión, es el resultado de lo que la sociedad describe, efecto de la operación auto descriptiva, por tanto no esta en relación a la idea de que los sujetos sean o no parte de la sociedad, esta pertenencia estará más bien dada por la ubicación del observador en la descripción, por tanto podemos afirmar que es posible situarse desde el lado de la exclusión, para dar cuenta de ella.

(7) Robles, Fernando. 1999. “Inclusión, exclusión y construcción de identidad”. En El sujeto y la cotidianidad. Edic. Sociedad Hoy.

Inclusión Social: distintos abordajes

Para el abordaje de la problemática de la inclusión de los excluidos, muchos autores hacen uso de otro concepto: el **empoderamiento**. Este concepto, según el Banco Mundial, se asocia a: auto-fortalecimiento, control, poder propio, auto-confianza, decisión propia, vida digna de acuerdo a los valores de uno mismo, capacidad para luchar por los derechos de uno mismo, independencia, tomar decisiones propias, ser libre, despertar y capacidad, entre otros. El **empoderamiento** es relevante tanto a nivel individual como colectivo. Puede ser usado para caracterizar las relaciones de un hogar, entre los excluidos o entre otros actores a nivel global, ya que obviamente hay muchas posibles definiciones de empoderamiento.

En un sentido más amplio, empoderamiento es la expansión en la libertad de elegir y de actuar. Significa aumentar la autoridad y el poder del individuo sobre los recursos y las decisiones que afectan a su vida. A medida que los excluidos comienzan realmente a elegir, van incrementando el control sobre sus propias vidas. Las opciones de estos son extremadamente limitadas, tanto por la falta de recursos, como el poco poder que tienen para negociar mejores prestaciones con una serie de instituciones, tanto formales como informales.

A partir del desarrollo que realiza Carlos Acuña⁽⁸⁾ sobre el empoderamiento y el desarrollo inclusivo se pueden sintetizar las siguientes dimensiones de esta temática.

Atender a la diversidad

Las distintas regiones de América Latina, e incluso cada país, y cada provincia, muestran muy diversas situaciones socio – políticas, así como muy diversos tipos de pobreza y exclusión. La forma de pensar y encarar el desafío de la organización y empoderamiento de los pobres y excluidos, debe partir del reconocimiento de las diferencias que caracterizan a nuestras sociedades. Estas diferencias muestran, al menos, un carácter nacional o por región, por un lado, y por tipo de pobreza o exclusión, por el otro. Son las diferencias políticas, sociales y económicas que sientan distintas condiciones “iniciales” sobre las

⁽⁸⁾ Acuña, Carlos H. Taller Internacional sobre participación y empoderamiento para un desarrollo inclusivo. Lima, Perú, julio 2001. Organiza Banco Mundial.

que operarán las estrategias inclusivas y las que determinan las distintas características, obstáculos y potencialidades propias de cada situación. Cada particular articulación entre características de organización socio – política y económica, así como de pobreza (y sus mixes), demandaran distintas estrategias de inclusión / empoderamiento que, a su vez, enfrentaran distintos tipos de “oposiciones” (algunas veces incluyendo entre los opositores a algunas de las estrategias de inclusión a subgrupos dentro de los propios pobres): por ejemplo, es claro que la distribución de bienes económicos dentro de un mismo grupo étnico racial o religioso resulta menos dificultosa y negociable que la redistribución de bienes culturales o aquella que incorpora además, una tensión por cortes étnicos, raciales o religiosos.

Es en función de esta identificación y caracterización de la diversidad y la especificidad de la situación de pobres y excluidos, que un curso de acción responderá a necesidades reales e incrementara probabilidades de éxito, evitando la imposición de modelos que, por su generalidad, oscurecen las diferencias al punto de resultar superficiales y poco eficaces al momento de mostrar resultado significativos.

Entender que no toda la sociedad civil es bella, ni hay sociedad civil fuerte sin un Estado fuerte.

Las ONGs debe establecer mayor claridad con respecto a su relación con los sindicatos y con los partidos políticos, tendiendo a una complementación clave para el funcionamiento democrático y que, de mantenerse ambigua, su ausencia puede resultar en el debilitamiento del régimen democrático. Finalmente, esta complementación también debe clarificarse en su relación con el Estado: no hay experiencia histórica que muestre una sociedad civil fuerte y democrática sin que articule esta fortaleza con la de un Estado también fuerte. La dualidad del poder publico (estatal y no estatal) muestra un circulo virtuoso dentro del juego democrático y se presenta como precondition de desarrollos inclusivos. Cuando el estado se debilita, no se fortalece la sociedad civil sino que resultan con más poder los ya poderosos. Comprender estos polos de poder público (el estatal y el no estatal) como alternativos, es minar las bases institucionales de sociedades justas y democráticas.

Reconocer que no hay estado o instituciones publicas de lujo en sociedades pobres

Hoy América Latina no cuenta con el margen como para construir instituciones público-estatales o público-no estatales de calidad, manteniendo los niveles de marginalidad, distribución y exclusión que la caracteriza.

No hay Estado o instituciones públicas de lujo en sociedades pobres. Y tampoco se resuelven en el largo plazo los problemas de pobreza y exclusión sin contar con instituciones democráticas de mayor calidad. Por ello es necesario reconocer que los procesos de empoderamiento y desarrollo inclusivo deben también alejarse de las viejas tentaciones desarrollistas – en su versión socio-económica o institucional - y reconocer que las estrategias de mayor equidad y participación demandan la simultánea construcción de mejores reglas e instituciones así como la construcción de condiciones socio-económicas más inclusivas y justas. De ahí que hay que aceptar que no hay descentralización – política y de servicios – funcional al empoderamiento y la inclusión, que sea válida en todo momento y lugar, sin la simultánea centralización de ciertas funciones y responsabilidades públicas.

Asumir que no hay empoderamiento sustentable de los excluidos sin aceptación de consecuencias riesgosas (incertidumbre sobre los resultados).

Si el empoderamiento y la inclusión no van a ser recortados/clientelistas, se debe aceptar que la inclusión de los excluidos como actores de su destino (lo que implica autonomía y libertad), conlleva necesariamente la incertidumbre con respecto a los contenidos de política por los que optarán. Y esta opción constituye, necesariamente, un riesgo no solo para las élites latinoamericanas, sino también para los organismos multilaterales de desarrollo.

Aclarar que no hay empoderamiento e inclusión sin un “para que” o ámbito en el que se despliega esta capacidad.

No es lo mismo el empoderamiento para proteger el medio ambiente, para mejorar la atención de/en los hospitales públicos, para lograr acceso igualitario a la justicia, o sobre la distribución de la riqueza. Una estrategia que no reconozca esta diversidad y sus especificidades corre el riesgo de incluir / empoderar en un ámbito o temática, mientras excluye / reproduce la debilidad en otra.

Comprender que no hay empoderamiento e inclusión integral de los excluidos, sin conflictos y participación de no excluidos.

Los procesos de empoderamiento y desarrollo inclusivo desestabilizan el previo equilibrio excluyente y redefinen la capacidad de influencia social no solo de los excluidos sino también de los incluidos, por lo que son procesos que necesariamente generan opción y conllevan amenazas, riesgos y conflictos. Para que resulten exitosamente en la construcción de un nuevo equilibrio, ahora inclusivo, las estrategias que los guían deben reconocer la complejidad y conflictividad que los

caracteriza, así como que existen tres elementos centrales para el tipo de alianzas capaces de sostener estos procesos en el largo plazo:

- a. La relación entre los beneficiarios del empoderamiento y las clases medias;
- b. El papel de los medios de comunicación, creando “ambientes” ideológico/culturales mas o menos propicios a la integración socio-política;
- c. El papel de los sectores internacionales como los Organismos Multilaterales de Desarrollo, por su capacidad de actuar no solo aportando recursos para aliviar el costo domestico estos procesos, sino también legitimando como necesarios/inevitables estos procesos frente a los opositores – particularmente frente a los sectores socio – económico dominantes.

Lo central es reconocer que todo `proceso de empoderamiento e inclusión conlleva un desafío a un orden establecido y excluyente (mas o menos democrático).

En la historia, la inclusión de los excluidos siempre implica un proceso traumático, que muchas veces resulto en tensiones, guerras, y, me atrevo a decir sin exagerar, en genocidio. Por ello, de lo que se habla no es de nuevas técnicas de gerenciamiento de servicios públicos, sino de procesos muchos mas complejos y riesgosos.

El tema remite a la construcción de regímenes democráticos no solo más eficientes, sino más justos y legítimos, lo que implica mejor manejo de recursos (efectivamente, mayores capacidades de gestión) así como profundización y efectivo respeto de los derechos, lo que corre a estas estrategias del terreno estrictamente técnico al ético-normativo.

La dirección de empoderamiento y desarrollo inclusivo es en la actualidad latinoamericana, sin duda, la correcta. Pero si se la percibe meramente como una mejor forma de gerenciamiento de recursos públicos y no se comprenden las complejidades, riesgos y compromisos que acarrea, no solo se reproduce la superficialidad economicista frustrada en los años ochenta, sino que se corre el riesgo de “eficientizar” la exclusión.

Antecedentes sobre Inclusión Social

Todo ser humano tiene el derecho a vivir, mantenerse y desarrollarse a través del esfuerzo que le genera su propio trabajo. En el mundo actual, el trabajo, en todas sus formas, es el legado ancestral con que cuenta el ser humano para vivir y progresar.

En las últimas décadas, han proliferado numerosas variantes o tipos de “trabajo” los que, aunque en esencia tienen la misma finalidad para el hombre, determinan una estrecha interacción con otro factor que también incide fuertemente en su desarrollo, cual es la educación y la capacitación, elementos implícitos en el acervo cultural que ha ido originando la humanidad.

En nuestra sociedad donde el modelo dominante se supone el “homo economicus”, se requiere participar del intercambio material y simbólico generalizado... todos aquellos que se niegan o son incapaces de participar en el mercado serán percibidos como excluidos, incapacidad que no es física, sino que esta referida al espacio en el mercado laboral.⁽⁹⁾

La globalización venía gestándose e introduciéndose paulatinamente en el mundo, a través de los diversos avances científicos tecnológicos, que hicieron eclosión en los últimos 20 años y que realmente culminó y se universalizó, en el momento en que la revolución de las comunicaciones traspasó todas las fronteras, no sólo de los países, sino que también las ideológicas, aun las más herméticas, convirtiendo al planeta tierra en una gran aldea global.

Hemos llegado a un punto crucial donde, con todo el progreso y modernismo alcanzado, la propia velocidad de los cambios está atentando fatal y constantemente contra el “trabajo”, esta herramienta con que cuenta el hombre para su subsistencia y progreso, de modo que permanentemente sus tradicionales “formas de trabajo”, se convierten en obsoletas con tal rapidez, que grandes grupos humanos quedan marginados sin tener ni el tiempo ni la posibilidad de recuperarse para reinsertarse en un mundo que sigue su marcha inexorable.

Es decir, a un primer modelo en que las máquinas empezaron a desplazar al hombre, a grandes cantidades de hombres en el “trabajo”, se le ha sumado en los últimos tiempos, la velocidad en los cambios del conocimiento, en que las tareas sencillas están siendo reemplazadas por otras más complejas, que requieren de

⁽⁹⁾ Xiberas, Martín: Las teorías de la exclusión Edot Masson & Armand Colin - Pais 1996.

personas mucho más capacitadas, lo que también produce una inmensa cantidad de desocupación por obsolescencia de conocimientos.

En acuerdos de las más importantes Asambleas Internacionales existen buenas intenciones destinadas a preocuparse por la pobreza, el hambre, la discriminación y últimamente por la marginalidad que produce la desocupación, a través de la que significa la “inclusión social”.

En la mayoría de los casos estas intenciones se transforman en políticas paliativas, en subsidios o en diversas medidas de fomento a la generación de empleo.

Por ejemplo, en marzo del 2002, se reunieron en Barcelona⁽¹⁰⁾ expertos de América Latina para analizar cuatro áreas problemáticas focalizadas: “reformas laborales y generación de empleo; sistemas de pensiones y desigualdades sociales; derechos sociales de las poblaciones y finanzas públicas”, se señalaba conjuntamente que el crecimiento económico por si solo, no ha podido motorizar el desarrollo de sociedades con menores tasas de desocupación y más equitativas en la distribución del ingreso, considerándose que las políticas públicas han sido claves para generar diferencias entre los países latinoamericanos y los países europeos. Mientras en estos los Estados destinan cerca del 1 % del PBI (Producto Bruto Interno) a programas de empleo, este porcentaje asciende tan solo al 0,1 % para los países de América Latina y el Caribe.

También, como aspecto permanente tratado en las Cumbres de las Naciones Unidas⁽¹¹⁾, figura el tema Equidad e Inclusión Social, haciendo hincapié en numerosas medidas “para el logro de la inclusión social”, entre las que se destacan:

AMBIENTE, C3. Lograr que todas las personas reciban con carácter de urgencia, la oportunidad de trabajar y de tener medios de subsistencia sostenibles

AMBIENTE, C3. Impulsar políticas conducentes a que todas las personas tengan medios de subsistencia sostenibles, como factor de integración, mediante políticas que aborden simultáneamente cuestiones de desarrollo, de gestión sostenible de los recursos y la eliminación de la pobreza.

SOCIAL, COM. Dar a la creación de empleo, la reducción del desempleo y la promoción de empleo remunerado apropiada y suficientemente un lugar central en las estrategias y políticas de

(10) Seminario Internacional “De la desigualdad a la inclusión social: reflexiones y propuestas” propiciado por la Red de Cooperación Euro-Latinoamericana (RECAL) - 14 y 15 marzo 2002- Barcelona- España

(11) Cumbre Naciones Unidas - www.pnud.org.ve/cumbres/temasequidad01

los gobiernos, con pleno respeto de los derechos de los trabajadores.

SOCIAL, COM. Promover el respeto de la democracia, el imperio de la ley, el pluralismo y la diversidad, la tolerancia y la responsabilidad, la no violencia y la solidaridad, alentando a los sistemas educacionales y a los medios de comunicación y a las comunidades a aumentar la conciencia y la comprensión de todos los aspectos de la integración social.

SOCIAL, COM. Promover el crecimiento económico sostenido y el progreso social que ofrezca oportunidades iguales a todas las personas.

SOCIAL, C.2 Incorporar plenamente a las personas que viven en la pobreza en la tarea de fijar objetivos y de elaborar, ejecutar, supervisar y evaluar las estrategias y programas nacionales de erradicación de la pobreza y de desarrollo basados en la comunidad, y velar que estos programas representen sus prioridades.

HABITAT La pobreza urbana y rural y el desempleo representan severas constricciones para el desarrollo de asentamientos humanos.

Ello demanda: Estimular oportunidades productivas de empleo que generen ingresos suficientes para lograr un nivel de vida adecuado, asegurando igualdad de oportunidades y de salarios para las mujeres y estimular la creación de oportunidades laborales cerca del hogar, particularmente para mujeres que viven en situación de pobreza y personas con discapacidades.

Como conclusiones del documento “Los noventa...”⁽¹²⁾ ”se manifiesta que es posible señalar que los actuales procesos económico sociales estén dando pie a un incremento y diversificación de situaciones de vulnerabilidad, que se pueden plasmar en sociedades con una fuerte tendencia a la exclusión social y económica; es decir la tendencia actual es hacia la conformación de sociedades excluyentes en que la vulnerabilidad es la regla y no la excepción, donde los jóvenes en su gran mayoría no encuentran lugar y donde se mira hacia el futuro con temor, con inseguridad y con desesperanza por lo inevitable.

Ello conduce a plantearse un cambio, una transformación en los modelos actualmente prevalecientes. En todo caso, cualquier alternativa que surja deberá considerar como tema central la inclusión social, integrada en el marco de una creciente expansión de la ciudadanía, en particular en el ámbito de los derechos sociales y de la democracia.”

⁽¹²⁾ Los Noventa, política, sociedad.... op cit. –FLACSO –Edit. EUDEBA Pág. 74

En la última reunión para la implementación de los Objetivos del Milenio de Naciones Unidas, realizada en Brasilia⁽¹³⁾, noviembre del 2003, se destaca la recomendación a Gobiernos y Legisladores en orden a “diseñar mecanismos destinados a intensificar la acción de las comisiones parlamentarias, particularmente la de presupuesto y finanzas, en cuestiones vinculadas con la reducción de la pobreza, la equidad e inclusión social “

De este modo aparecen ahora como “gran problema de Estado”, ingentes masas de trabajadores desocupados producto tanto de la sustitución que de ellos hacen las máquinas, como por la obsolescencia de sus oficios.

Sin embargo casi no existen ejemplos de acciones gubernamentales que, en forma directa, actúen para lograr la “inclusión social” en forma real, como lo está logrando en la actualidad el Gobierno de la Provincia de San Luis

⁽¹³⁾ Declaración de Brasilia Propuesta sobre la implementación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio *17 de noviembre de 2003*