

¿LA GRAN EXCLUSIÓN? VULNERABILIDAD Y EXCLUSIÓN EN AMÉRICA LATINA

Alberto Minujin

*Toda luna, todo año
todo día, todo viento
camina y pasa también.*

Chilam Balam

Durante una buena parte de este siglo, la noción de desarrollo, o como se le haya llamado en cada período, ha estado ligada a las nociones de igualdad y justicia social. La llamada cuestión social, es decir, el problema de la cohesión social, buscó resolverse en el doble espacio de la asalarización y las políticas de protección al trabajo y las redistributivas. Esta resolución, si bien ha sido relativa pues se ha desarrollado en el contexto de conflictos, luchas por el poder y la distribución de la riqueza, ha sido efectiva en términos de la incorporación social de amplias capas de la población a través del trabajo. La asalarización vía sector público o privado ha sido uno de los fenómenos significativos de este siglo y uno de los cambios fundamentales que marcan el presente. Sin embargo, sólo para poner esto en un contexto histórico, es útil recordar que en los comienzos, en el siglo pasado, la idea de ser asalariado equivalía a la de dependencia y pérdida de libertad. Todavía a principios de este siglo el partido radical francés llamaba a luchar contra el asalaramiento por ser sinónimo de esclavitud (Castel, 1995a).

No hay duda de que incorporarse a las filas de los asalariados implicó en el pasado una forma de movilidad ascendente y el principal mecanismo de inclusión social. En América Latina, si bien el empleo asalariado en pequeñas empresas y microempresas del sector informal nunca implicó seguridad y cobertura social, el proceso de expansión del sector industrial y del empleo público en los '60, jugó este papel "integrador". En Europa en los años '30, los asalariados constituían el 49% de la población económicamente activa y en la década del '70 esta cifra había ascendido a 80%. En América Latina este porcentaje pasó de alrededor del 40% a

finés de los '30 a casi el 70% a comienzos de los '90. Ciertamente un alto porcentaje de estos asalariados pertenece al sector informal, pero aun así, el proceso de expansión económica y de formas parciales de políticas de protección, al igual que su rápida incorporación al mercado urbano, constituyeron mecanismos incompletos de inclusión.

Hoy en día, estos mecanismos se han quebrado. En los '90, el crecimiento del empleo en la Región no sólo ha sido escaso sino que ha estado conformado por empleo inestable y ha tendido a abarcar tanto al sector informal de la economía como al formal. Asistimos a un cambio profundo en las condiciones generales en las que se mueve la economía y el mercado laboral; los procesos de globalización, terciarización de la economía, liberación del mercado financiero y reforma del Estado, entre otros, son elementos fundamentales de una reestructuración económica que se irá profundizando en el futuro. También el paradigma de desarrollo social se ha modificado. Hoy la noción de igualdad ha sido reemplazada por la de equidad (parte de la igualdad), la agenda social se ha fraccionado y se ha ampliado para contemplar temas como la extrema pobreza, la equidad de género, de raza y de etnia, entre otros. Las políticas del Estado buscan ser "neutras" y desregular la economía y la sociedad.

La misma idea de la igualdad ha sido reemplazada por la de la aceptación de la desigualdad. El ideal de libertades individuales ha sido banalizado para cubrir la desmedida concentración de la riqueza que produce el reinado del dinero. Jean-Claude Gillebaud, en el punto titulado "El concurso inigualitario" dice refiriéndose a la revolución conservadora iniciada en los '80 "La permutación del estatuto simbólico entre el rico y el pobre, la descalificación de la pobreza, todo esto constituía claramente una contra revolución cultural cuya amplitud ponderamos mal" (Guillebaud, 1995).

Siguiendo el camino inverso al de la expansión histórica de los derechos que en el campo social permitió pasar de la compasión a la asistencia y de allí a los derechos sociales (Bustelo, 1997), se puede observar una regresión política que pasó "...de la justicia a la compasión, de la compasión a la indiferencia, de la indiferencia a la exclusión. Se excluye sin problemas ni remordimientos a quien ya no existe..." (Guillebaud, 1995).

La economía de mercado ha ido abarcando áreas cada vez mayores, mientras que el Estado las ha ido abandonando. Después de un período en el cual el mercado aparecía como la alternativa incuestionable, se evidencia la apertura de un debate en cuanto a "las virtudes y límites del mercado" (Kuttner, 1996), que posiblemente lleve a un mayor equilibrio e integración entre las políticas económicas y sociales, a un fortalecimiento del papel de la sociedad civil y de lo público. En el comentario al reciente libro de Kuttner, se señala que "Es difícil imaginar que el mercado pueda estar intelectualmente más de moda de lo que ha estado en las pasadas dos décadas, lo que implica que probablemente lo esté menos en el futuro" (Leman, 1997). Esto

seguramente será así pero no por un problema de "modas" intelectuales, sino porque sus límites se hacen cada vez más evidentes, particularmente en los países de América Latina.

Cabe advertir que no se trata de nostalgias del pasado, de Estados paternalistas y burocráticos, débiles democracias y fuertes dictaduras, sino de recuerdos del futuro, con prioridad en lo público, en la inclusión social, en la "ciudadanía emancipada"; en los derechos humanos.

Así mismo, es necesario señalar que no se trata de dar una suerte de visión negativa de los procesos económicos y sociales en los que están inmersos los países de la Región, sino de marcar el peligro que conllevan estos procesos, con el objeto de plantear alternativas al modelo prevaleciente.

También, es indudable que se han ganado espacios en términos de derechos políticos, civiles y de libertad individual. La preeminencia de lo individual, grupal y local ha abierto nuevos espacios y oportunidades pero ha oscurecido la noción de lo social como acción colectiva (Bustelo, 1997).

El filósofo/sociólogo Edgar Morin en un reciente libro dice que "estamos en un período políticamente regresivo, la política reducida a la economía, y mentalmente regresiva, las ideas fragmentarias y gregarias", y agrega, "cuando uno evoca la mundialización, el discurso sobre la mundialización ignora al mundo en sí mismo... La mundialización corresponde al surgimiento de problemas comunes y específicos para toda la humanidad. Pero la idea de humanidad es rechazada y considerada como obsoleta" (Morin et Nair, 1997).

En los '90, buena parte de los países de la Región han estabilizado sus economías, han retomado el crecimiento y han implantado modelos de economía abierta. Sin embargo, la pobreza no ha disminuido y la desigualdad se ha incrementado. Tanto el Banco Mundial como la CEPAL estiman que se necesitan tasas sostenidas de crecimiento de al menos 6% anual para disminuir la pobreza, lo cual ha sido conseguido por un solo país en la Región, que a pesar de esto no ha reducido la desigualdad en la distribución del ingreso (Bustelo y Minujin, 1997).

La fragilidad del modelo macroeconómico puesto de manifiesto primero por la crisis mexicana y posteriormente por la crisis de los mercados financieros mundiales y los problemas en el campo social, han abierto un incipiente debate respecto al modelo mismo de desarrollo económico y social (Stewart, 1997).

En términos de desarrollo social, y dicho de una manera simplificada y tal vez hasta burda, la fórmula o receta actualmente impuesta y repetida por políticos, funcionarios y en general por muchos de los que tienen relación con los temas sociales, puede sintetizarse en tres puntos:

- 1- Crecimiento económico: últimamente se agrega: "condición necesaria, pero no suficiente".

INFORMAL
reemplazo
desregulación
equidad

Handwritten notes and scribbles in the right margin.

- 2- Inversión en desarrollo humano, es decir salud y educación básica.
 3- Políticas focalizadas en los más pobres, "alcanzar a los más pobres" ("reaching the unreached").

No tengo nada particular en contra de esta receta, salvo que es insuficiente y no asegura sociedades incluyentes. Sin duda es mejor crecer que no hacerlo, pero, ¿qué tipo de crecimiento? ¿Cuáles son los resultados en términos de equidad distributiva, integración, calidad de vida, medio ambiente?

Incrementar el capital humano, está muy bien, pero, ¿cómo? ¿Con qué contenidos? ¿Qué pasa con el capital social que se basa en la confianza mutua, la vigencia de reciprocidad y la existencia de redes de compromiso mutuo?

Focalizar las políticas puede ser un instrumento útil, sin duda hay que hacer esfuerzos dirigidos a eliminar las condiciones inhumanas de vida en la que se debate una porción de nuestra población. Así mismo, resulta absolutamente necesario hacer más eficaces y eficientes los programas sociales. Pero ¿qué pasa con el resto de la población? ¿El mercado se hará cargo de ellos? ¿Cómo se avanza hacia sociedades incluyentes y democráticas?

En este capítulo, como parte de la propuesta formulada en conjunto en este libro y con base en los análisis realizados en los capítulos anteriores, se busca reflexionar sobre la naturaleza actual de la problemática social y sobre el tipo de sociedades que se están conformando en América Latina.

Se postula que estamos lejos de tender a sociedades integradas, sino que por el contrario, el fraccionamiento y la exclusión son crecientes. Sin embargo, tampoco se trata de una dualización de la sociedad, de excluidos vs. incluidos, pobres vs. ricos. La situación es mucho más compleja. Inequidades tradicionales se suman a nuevas, produciendo una dinámica social en la cual los individuos y las familias luchan por integrarse o no ser excluidos, en un marco de creciente desprotección y debilitamiento de los canales de inclusión. En este contexto, se propone un marco analítico, el de exclusión, vulnerabilidad e inclusión, que permitirá abordar la problemática social y plantear alternativas al actual modelo.

Para esto, en primer término, se analiza el concepto de exclusión y su contrapartida, la inclusión, y se introduce la idea de vulnerabilidad. Así mismo, se discute la pertinencia de este marco para América Latina. En segundo término, se analiza la problemática de inclusión económica y social y la estructura social que se estaría conformando en la Región. Finalmente, se plantean hipótesis respecto a la sociedad que se está conformando y que caracterizaría la entrada al próximo milenio. En un anexo se discuten las posibilidades de medición empírica que tienen estas categorías y se presenta una alternativa basada en el uso de las encuestas de hogares.

La problemática abordada se entrelaza explícitamente con la preocupación de cómo lograr sociedades en las que la mayor parte de sus integrantes estén incluidos y puedan ejercer sus derechos políticos, civiles y sociales.

I. EXCLUSIÓN, INCLUSIÓN Y VULNERABILIDAD, UN MARCO PARA EL ANÁLISIS Y LA ACCIÓN

Las nuevas condiciones en las que se plantea la vida social para este siglo que se avecina, requieren de marcos renovados para su comprensión, así como para orientar las acciones que se toman en la esfera pública. Se suele decir que "no hay nada nuevo bajo el sol". Efectivamente esto tiene algo de verdad en cuanto a la esencia del ser humano; sus sentimientos, placeres, dolores, angustias, generosidades y mezquindades. También en el plano social, los pobres, marginales y explotados siempre han existido y los fatalistas podrían agregar, siempre existirán. Sin embargo, el mundo y la humanidad han ido cambiando y están continuamente transformándose. Muchos seres humanos se esfuerzan por estar mejor y algunos seguimos imaginando la posibilidad de un mundo menos inequitativo, más inclusivo.

Es en el contexto de contar con marcos conceptuales más adecuados a la actual dinámica económica y social en el que se plantean los conceptos exclusión, inclusión y vulnerabilidad en este trabajo.

El concepto de exclusión no es un concepto absoluto sino relativo en un doble sentido. Por una parte, constituye la contrapartida de la inclusión, es decir se está excluido de algo cuya "posesión" implica un sentido de inclusión. Este algo puede significar una enorme diversidad de situaciones o posesiones materiales y no materiales como trabajo, familia, educación, vivienda, afecto, pertenencia comunitaria, etc. No se trata de un concepto dicotómico que divide a los individuos o grupos en dos; existe una serie de situaciones intermedias entre ambos estados. Por otra parte, constituye un concepto relativo porque varía en el tiempo y en el espacio. Así, ser analfabeto, que en nuestros tiempos constituye un significativo elemento de exclusión de la "vida moderna", no lo era en el pasado. La religión constituye un elemento de inclusión y exclusión en algunos países y no en otros.

La preocupación respecto a la exclusión, concebida como una problemática que afecta a porciones significativas de población, y el concepto en sí mismo, podríamos decir que emerge con la sociedad moderna y es tratada fundamentalmente por la teoría social y parcialmente desde la teoría económica en términos de la distribución del ingreso y la riqueza, tal como se mencionó previamente en este trabajo (Grazier, 1996).

Desde distintos enfoques, Auguste Comte, Max Weber y Emile Durkheim, abordaron el tema de la conformación y la cohesión social. La denominada "cuestión social" estuvo fundamentalmente dada por la preocupación de la inclusión de las crecientes masas de pobres al proceso abierto por la "revolución industrial" y por el mantenimiento de la cohesión social. La "asalarización" ha constituido el gran mecanismo de inclusión social durante buena parte de este siglo y el Estado de Bienestar su complemento (Castel, 1995a; Schanarper, 1996).

La utilización del concepto de exclusión para el análisis de la situación social en los países de América Latina ha motivado una discusión centrada en la utilidad de esta aproximación dados los desarrollos previos en la Región de conceptos como los de marginalidad e informalidad. La pregunta central es si el concepto de exclusión social agrega algo a dichos conceptos o es simplemente una "importación" de términos desarrollados en el contexto de los países europeos que en el fondo no agregan nada a los marcos ya elaborados en la región.¹

Desde la perspectiva que se plantea en este trabajo la respuesta es afirmativa. El panorama que brindan los conceptos de exclusión, vulnerabilidad e inclusión constituye un aporte positivo, tanto desde el punto de vista de la comprensión de los fenómenos presentes en la sociedades de América Latina, como desde el de la formulación de políticas.

Por una parte, este marco otorga un lugar central a la problemática de derechos civiles, políticos y sociales, lo que permite plantear una nueva concepción de las políticas públicas para moverse a la consideración de las necesidades como derechos. La inclusión social está referida explícitamente a tener la posibilidad real de acceder a los derechos sociales; "...en particular, la exclusión social se refiere a la imposibilidad o a la no habilitación para acceder a los derechos sociales sin ayuda, sufrimiento de la auto-estima, inadecuación de las capacidades para cumplir con las obligaciones, riesgo de estar relegado por largo tiempo a sobrevivir del asistencialismo, y estigmatización..." (CEC, 1993).

El proceso desatado por la aprobación y ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño² da una clara ilustración de esta orientación. En el marco de la Convención, los niños y las niñas dejan de ser objeto y pasan a ser sujetos

1. Una discusión sobre esto puede encontrarse en Rodger G., C. Gore, J.B. Figueiredo (eds.), 1995.
2. La Convención sobre los Derechos del Niño fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 y entró en vigor el 2 de septiembre de 1990, en un lapso más breve que el de ninguna otra convención sobre derechos humanos. Hasta la fecha ha sido ratificada por 191 Estados, entre los que se encuentran todos los de América Latina y el Caribe, convirtiéndola en el instrumento jurídico de derechos humanos con mayor aceptación en el mundo.

activos de la sociedad con derechos propios. En pocas palabras, ya no son mas propiedad privada de los padres, la familia y del Estado cuando esta última "falla"; han pasado a ser "personas" con derechos propios.³

Por otra parte, con ese marco analítico se busca explicitar una visión dinámica de procesos que pueden tender a la exclusión, eliminando la idea de situaciones dicotómicas y estancas. Así, permite describir al conjunto de la sociedad incorporando la heterogeneidad de formas de vulnerabilidad y el dinamismo de las desigualdades que caracterizan la actual estructura social.

Lo anterior posibilita capturar la creciente heterogeneidad social sin caer en el también creciente fraccionamiento de la agenda social.

Es importante señalar que el concepto de exclusión no es nuevo en América Latina y que puede relacionarse con el concepto de marginalización, ampliamente desarrollado en los '60, y con el de informalidad. Vilmar Fariña señala que el concepto de exclusión social "...ofrece una manera de integrar nociones vagamente interrelacionadas tales como pobreza, privación, falta de acceso a bienes, servicios y activos, precariedad de derechos sociales, y provee un marco general" (Fariña, 1995).

La utilidad y relevancia del concepto de exclusión social en el marco de los problemas de la Región, va más allá de esto; permite incorporar una visión holística de la sociedad, integrando, en forma dinámica, el problema de la exclusión al de la inclusión social.

1.1 Exclusión y pobreza

La problemática de la pobreza ha resurgido con fuerza en este final de siglo. La misma ha constituido uno de los ejes centrales de la Cumbre Social (PNUD, 1994 y UNICEF et al. 1995) y en la actualidad se están desarrollando múltiples programas de combate a la pobreza. Esto muestra la preocupación internacional por el contradictorio devenir del mundo. El marco de exclusión-inclusión social no está encaminado a restarle importancia a esta problemática, sino por el contrario a colocarla en un contexto más amplio.

"El concepto de exclusión social va más allá de los aspectos económicos y sociales de la pobreza e incluye los aspectos políticos talés como derechos políticos

CONCEPTO DE EXCLUSIÓN

3. Un simple ejemplo demuestra la necesidad concreta de este cambio. En concordancia con la visión de "objeto", los sistemas legales de la mayor parte de los países de la Región no daba, y todavía siguen sin dar, la posibilidad a los llamados "menores infractores" de contar con un abogado defensor. El juez se constituía en tutor-propietario-protector de ellos, con autoridad absoluta para decidir sobre su vida presente, con marcas indelebles para el futuro.

Y ciudadanía que remarcan la relación entre los individuos y el Estado, así como entre la sociedad y los individuos" (Bhalla y Lapeyre, 1994).

En este sentido, esta aproximación puede verse como más amplia y complementaria a la dada por la de pobreza, centrada en el ingreso, el gasto o el consumo.⁴ No se trata de conceptos en competencia o contrapuestos. Por el contrario, como veremos más adelante, pueden considerarse conjuntamente, enriqueciendo el análisis social.

En cuanto al concepto de exclusión, es importante señalar que la vaguedad del mismo ha llevado a que su uso abarque situaciones muy disímiles, haciéndole perder su especificidad. Por ello resulta importante acotarlo a las situaciones que implican una fuerte acumulación de desventajas. Es en este sentido que resulta especialmente útil la noción de vulnerabilidad, la cual permite reflejar una amplia gama de situaciones intermedias, o sea de exclusión en algunos aspectos o esferas, e inclusión en otras.

Sin duda se debe reservar el uso del término exclusión para condiciones sociales de fuerte privación. Según Castel, se debe tener "... una gran reserva en el uso del término (exclusión), tratar, en la mayor parte de los casos de excluirlo, es decir reemplazarlo por una noción más apropiada..." (Castel, 1995b y 1997). Este autor señala con propiedad algunos de los peligros del uso generalizado del término de exclusión así como de su utilización en forma autónoma a la dinámica social general. En primer término, el hablar sólo de exclusión conduce a compartimentar situaciones límites que tiene sentido dentro de un proceso. No se es excluido, no se está siempre excluido, salvo en situaciones muy específicas; no hay fronteras cerradas entre la exclusión y la vulnerabilidad.

En segundo lugar, la focalización en la problemática de exclusión corresponde a un aislamiento y fraccionamiento de la acción social en zonas de intervención a través de mecanismos asistenciales de compensación y reparación. Cabe señalar que algo similar ocurre con la noción de pobreza que ha adquirido una suerte de independencia y no se la relaciona con el problema de la distribución del ingreso y los recursos. En estos momentos es muy habitual que los programas de "combate

4. Es importante señalar que la temática de la pobreza tiene una enorme "ventaja". Se han desarrollado métodos de medición de la misma ampliamente utilizados y muy difundidos en el mundo. El método de la Línea de Pobreza es el más difundido y tanto este como el de Necesidades Básicas Insatisfechas tienen alcances y limitaciones metodológicas que han sido discutidas por varios autores (Beccaria y Minujin, 1991; Sen, 1992; Rowntree, 1941; Boltvink, 1991). En América Latina se han utilizado ambos métodos en forma simultánea con el objetivo de abarcar las nuevas heterogeneidades de la pobreza dadas por el empobrecimiento de los sectores medios (Minujin, 1992). Sin embargo, el crecimiento y profundización de las situaciones de vulnerabilidad social vuelve a hacer insuficientes estas mediciones.

a la pobreza" se focalicen en esta temática sin ninguna consideración respecto a los problemas distributivos, sin tomar en la más mínima consideración que la contracara de la extrema pobreza la constituye la extrema riqueza. Esto lleva a que los programas sociales que se establecen sean básicamente asistencialistas, poco sostenibles, que no lleven a un fortalecimiento de la ciudadanía y tengan baja integración con la esfera económica. Así mismo, evita o esquivo el desarrollo de las políticas redistributivas y la consideración de uno de los problemas centrales en la Región, el cual es la inequidad de ingreso.

Finalmente, se puede observar que en la mayor parte de los casos en que se habla de exclusión, en realidad se trata de situaciones de vulnerabilidad, precarización, riesgo respecto a un factor, por ejemplo, la falta de acceso a servicios de salud, pero no necesariamente respecto a otros factores.

En América Latina existen situaciones de extrema precariedad, así como de la más absoluta exclusión al acceso de bienes básicos, pero en una gran proporción, la dinámica social, dada por los procesos de urbanización, de expansión de la escolaridad, etc., ha llevado a formas parciales de integración.

1.2 De la vulnerabilidad a la exclusión

La inclusión social, así como la exclusión, se dirime en diversas esferas de la vida política, económica, social y cultural. Situaciones de inclusión parcial en una u otra esfera implican riesgo y vulnerabilidad. El estar excluido en una esfera no implica necesariamente el estarlo en las otras. Es decir, la falta de éxito no conduce necesariamente a la exclusión, pero ciertamente multiplica las posibilidades de caer en ella.

Así, problemas en el ámbito laboral suelen llevar a situaciones conflictivas en el ámbito de las relaciones con amigos, la familia y en la autoestima, que pueden conducir a condiciones de alta vulnerabilidad social y eventualmente a la exclusión.

Diversos autores se refieren al proceso de "acumulación de desventajas" o acumulación de fallas, o de vulnerabilidades como el que lleva a la exclusión (Fitoussi y Rosanvallon, 1996; Kessler y Golbert, 1996).

Estas desventajas pueden constituir una suerte de marca inicial, como en el caso de las niñas y niños pertenecientes a hogares pobres, o irrumpir en cualquier momento de la vida, tal como les sucede a las familias de sectores medios que se ven empujadas por el proceso económico a la pobreza.

También dentro de una misma esfera se pueden distinguir diversas formas y grados de falta de inclusión que no dan lugar a situaciones de exclusión sino a distintas formas de vulnerabilidad. Así, el tener una situación de precariedad laboral incluye a aquellos que trabajan como cuenta propia, en condiciones de alta

inestabilidad pero ingresos aceptables, como los conductores de taxi, y también a aquellos con nula calificación y salarios extremadamente bajos, como los obreros de la construcción.

La vulnerabilidad no necesariamente conduce a la exclusión, en muchas ocasiones los individuos o las familias logran superarla y pasar al grupo de los incluidos. Por el contrario, en muchas otras, se da el proceso contrario y las dificultades se incrementan y potencian llevando a la exclusión.

Sin embargo, si bien el proceso es altamente dinámico, la condición de vulnerabilidad se constituye en permanente y es característica de la actual estructura social. Los individuos y grupos permanecen o se mueven dentro de diversas formas de vulnerabilidad.

Una característica de las actuales políticas económicas y sociales es la falta de sistemas de contención y de búsqueda colectiva de inclusión. La superación de situaciones de vulnerabilidad se hace a través de los mecanismos de mercado y en forma individual, lo cual es adecuado en la medida que el mercado tenga la capacidad de absorber e incluir a estos grupos. Esto no ocurre en la Región, en donde la tendencia es más hacia la exclusión y la vulnerabilidad, que hacia la incorporación.

II. INCLUSIÓN/EXCLUSIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

Como ya se mencionó, el concepto de inclusión constituye un concepto multifacético que se dirime en distintas esferas interrelacionadas. De ellas se pueden priorizar las que significan integración política, integración económica e integración social. La inclusión/exclusión política está directamente ligada con lo que puede denominarse ciudadanía formal y con la participación o no como ciudadanos en la marcha de la sociedad. La inclusión económica y la social están relacionadas con la participación en la vida colectiva y pueden distinguirse dos ejes. Por un lado, el que se refiere al empleo y la protección social, fuertemente determinado por la estructura económica y que da lugar a la inclusión-exclusión económica.

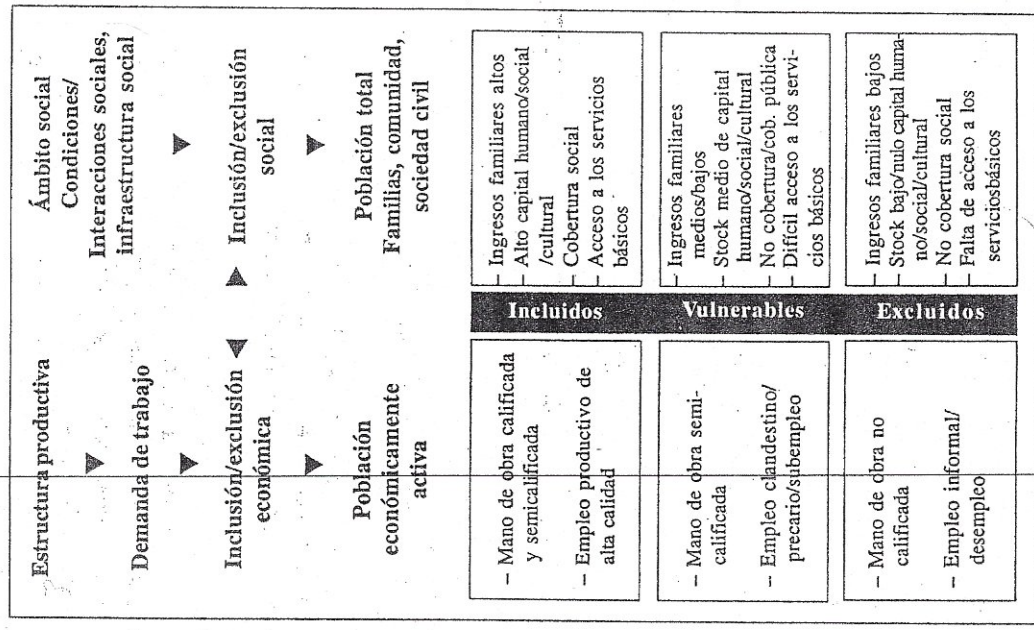
Por el otro lado, el que toma en cuenta las interrelaciones individuales y colectivas en el contexto de lo que se ha denominado el capital social⁵ y que demarca la inclusión social. En este caso se incluyen una serie de factores decisivos

5. El concepto de capital social es más abarcativo que el de capital humano, pues incluye el conjunto de prácticas y redes políticas y sociales, prevalentes, así como, su desarrollo histórico. Robert Putnam en un estudio comparativo entre el norte y el sur de Italia, muestra que esta es un elemento clave para el desarrollo económico e institucional (Putnam, 1993).

para el bienestar del ser humano en su vida individual, familiar, comunitaria y social.

Tal como puede observarse en el Gráfico 1, los dos ejes están íntimamente relacionados y en algún sentido puede decirse que la inclusión económica es básica para la social, pero en la social se abren las posibilidades para una sociedad integrada y democrática.

Gráfico 1
Inclusión Económica y Social



Así, no existe una correspondencia absoluta entre ambos ejes, sino una alta interacción. Una de las diferencias sustantivas entre ambos ejes y que justifica la necesidad de su consideración simultánea, radica en que en el primer caso, se analiza a la población económicamente activa, bajo un enfoque individual. En el segundo caso se incluye al total de la población en su interacción en y entre distintas esferas, tales como la familia; los grupos de pertenencia, como amigos, los jóvenes, etc.; el entorno local; los ámbitos de socialización, como la escuela, etc; la participación en la sociedad, y otros.

II.1 Inclusión Económica

La problemática de la inclusión-vulnerabilidad-exclusión económica se dirime en términos de la relación de los individuos con el mercado laboral. Esta esfera es sin duda decisiva en cuanto a la cuestión de la inclusión social. Al decir de Martine Xiberras, "en una sociedad donde el modelo dominante 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" (Xiberras, 1996). En este caso la incapacidad no esta referida a incapacidad física sino a falta de espacio en el mercado laboral.

Los fenómenos de pobreza, los cuales implican incapacidad para participar en el mercado de consumo, como los de desempleo y diversas formas de empleo informal y precario, que a su vez expresan incapacidad para participar en el mercado productivo, constituyen formas de fragilidad, debilitamiento o ruptura de las relaciones económicas.

En un escenario globalizado y de economías abiertas, tal como en el que se ubican los países de la Región, se pueden distinguir distintos niveles de inclusión económica de acuerdo con el grado de integración que se tenga en el modelo de economía abierta. El mayor dinamismo e inclusión está dado por aquellos sectores o empresas que se han insertado en la economía global, es decir, que una parte significativa de su producción se orienta al mercado externo. En general, los distintos niveles de inclusión con la economía internacional corresponden a distintos niveles de productividad y condiciones de trabajo.

Así, pueden diferenciarse tres estratos de productividad/inclusión -alta, media y baja- que han sido un rasgo básico de las economías latinoamericanas. Esto determina la demanda de mano de obra que condiciona las posibilidades de la oferta.

Paralelamente y como ya se señaló, el concepto "inclusión económica" se relaciona con la inserción de los individuos en el mercado de trabajo; con las

características, calidad y modalidad del empleo y el nivel de ingresos a los que han tenido acceso, lo cual es función de las características de la demanda de una economía particular.

En este sentido, tal como puede observarse en la Gráfica 2, la población trabajadora se puede desagregar en tres grandes grupos. El primero está conformado por la población "incluida", una minoría que se caracteriza por estar vinculada a empresas altamente dinámicas y productivas, intensivas en tecnología y cuya producción se destina total o parcialmente al mercado externo. Las empresas que generan este tipo de empleo han sido responsables en buena medida del incremento del producto en los '90. En términos generales se trata de esquemas de producción intensivos en capital, cuyo nivel de generación de empleo es bajo. También integran esta "zona de inclusión" algunas empresas medianas o pequeñas, de productividad media que están articuladas con otras empresas plenamente incluidas, proveyéndolas básicamente de servicios e insumos intermedios, y cuya capacidad para generar empleos es bastante limitada.

El segundo grupo se ubica en la "zona de vulnerabilidad", en la cual operan empresas de productividad media, orientadas principalmente al mercado interno. Se denomina zona de "vulnerabilidad" porque los individuos viven una situación de muy poca estabilidad y con tendencia a caer en la zona de exclusión. Este grupo abarca a un número importante de trabajadores semi calificados y no calificados, e incluye una alta proporción de trabajadores del sector público. En este caso no se encuentran empleos que se pudieran denominar de "calidad", entendiéndose por tal el que proporciona simultáneamente altos ingresos, permanencia laboral y cobertura social, ya sea por el tipo de contrato laboral, por las expectativas futuras o por el nivel de ingreso.

El tercer grupo que lo conforman los "excluidos", comprende un gran porcentaje de la población trabajadora. En su mayoría son empleados no calificados, vinculados a empresas "tradicionales" escasas en capital y de baja productividad, orientadas al mercado interno. También se encuentran en este grupo los "cuenta propia", o trabajadores independientes no calificados. Se trata de trabajadores informales, cuyo volumen, tal como hemos analizado anteriormente, es el que más ha crecido en la Región.

Ahora bien, la estructura de la inclusión económica está estrechamente relacionada con la de "inclusión social", la cual considera aspectos pertinentes al capital social de la familia y de la comunidad, la cobertura de salud, educación, seguridad social y el ingreso familiar, entre otros. (Fitoussi y Rosanvallon, 1996; Castel, 1995b). El tipo de empleo y el nivel de ingreso constituyen los elementos de conexión entre la inclusión económica y la social. Pero el pasaje de un tipo de inclusión a otro no es automático; el tamaño y la composición familiar, la pertenencia a uno u otro sector social, el capital cultural y social acumulado, etc., pueden hacer que alguien que tiene un empleo informal o precario pudiese eventualmente estar socialmente integrado e inversamente. En el primer caso se pueden encontrar los hijos de familias de sectores altos, quienes más allá de las circunstanciales condiciones laborales, no por ello dejan de estar socialmente integrados. En el segundo, están los sectores más discriminados de la sociedad.

II.2 Inclusión social

Al igual que en el caso anterior, la población se puede clasificar en tres grandes grupos dispares entre sí: los plenamente incluidos, los vulnerables y los excluidos. Dada la diversidad de situaciones, las fronteras entre los distintos grupos son todavía menos nítidas que en el caso anterior y es mayor el dinamismo entre ellos.

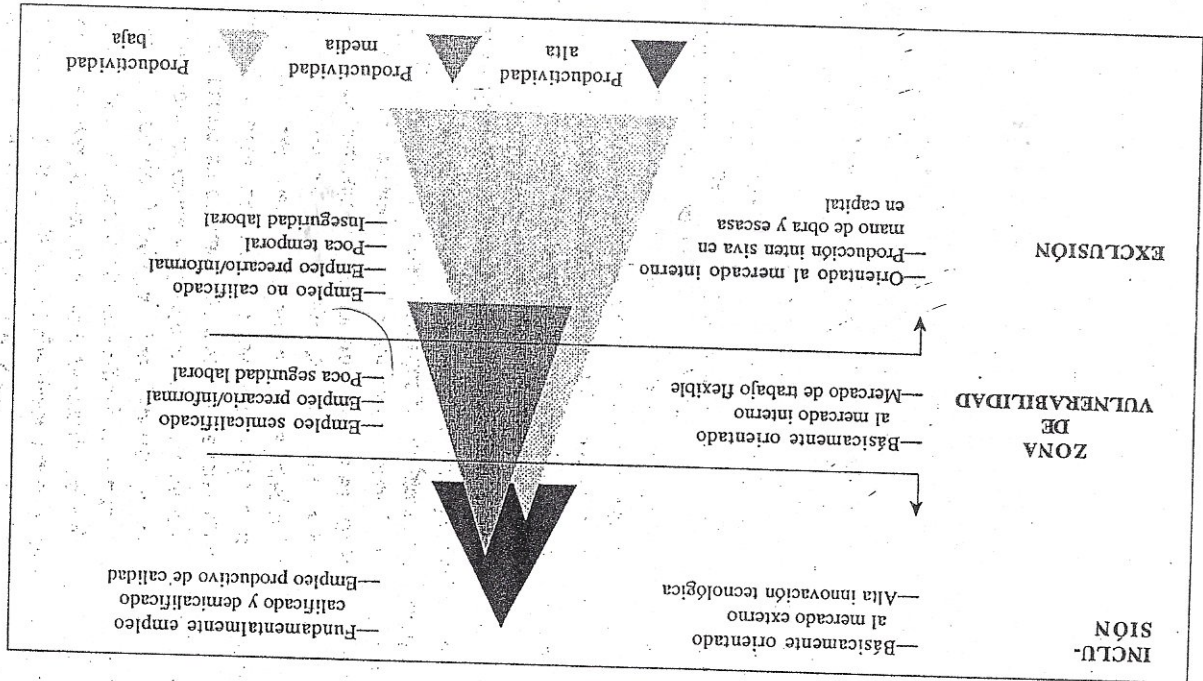
La población plenamente incluida comprende a las familias de los estratos medios altos y altos de la población. Se trata de familias que tienen no sólo cubiertas sus necesidades básicas sino que tienen una base de sustentación altamente estable en términos de capital económico y social. Pertenecen también a este grupo familias de sectores medios, que si bien han sido sacudidas por el proceso de ajuste, han mantenido o logrado nuevas vías de inclusión, aún cuando hayan declinado parcialmente su calidad de vida.

En el otro extremo se encuentran los excluidos, grupo al cual pertenecen las familias que subsisten en situaciones de alto riesgo, con barreras educativas, culturales y con dificultades de acceso a los servicios básicos, etc., que los deja fuera de los canales de socialización prevalentes.

Si bien la zona de "exclusión" está conformada por pobres "estructurales",⁶ fundamentalmente aquellos que están en situación de extrema pobreza, y por

6. Se denominan "pobres estructurales" a aquellos que provienen de una pobreza histórica. Generalmente tienen las características que se supone tienen los sectores pobres: bajo nivel de educación, mayor tasa de fecundidad, bajo capital económico y social. Los "nuevos pobres" están integrados por sectores medios empobrecidos como consecuencia del proceso de ajuste económico reciente. No se trata de situaciones coyunturales sino de una pérdida permanente de su capital (Minujin y Kessler, 1995).

Gráfico 2
Inclusión Económica



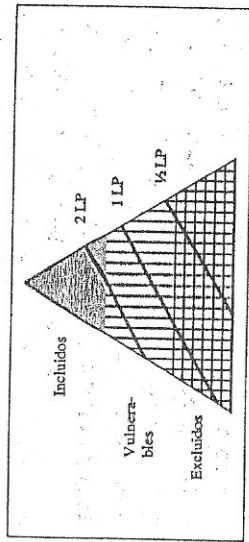
algunos "nuevos pobres", la misma no coincide necesariamente con los pobres, definidos estos como los que están por debajo de la línea de pobreza. También pertenecen a este grupo las poblaciones o individuos que sufren algún tipo de discriminación social o de situación de relegación o aislamiento en espacios físicos determinados, como el caso de los refugiados y desplazados por los problemas de violencia.

Las poblaciones indígenas y negras, tanto rurales como las de reciente migración urbana, pueden señalarse como uno de los claros ejemplos de exclusión en la mayor parte de los países de la Región. La inequidad de género constituye también un evidente motivo de exclusión o vulnerabilidad (Wieringa, 1995). Existen sobradas evidencias que muestran que la condición de mujer incrementa las probabilidades de pobreza y de permanecer en esta situación tanto para ella como para su familia en el caso de las jefas de hogar (Rubery, 1995; CEPAL, 1995). Así, la condición de hogares con jefatura femenina e hijos significa, para un alto porcentaje de casos, una condición de vulnerabilidad. Si a esto se le agrega bajo nivel de educación o capacitación, la situación posiblemente sea de exclusión.

La zona de vulnerabilidad está formada por sectores' pobres que tienen o buscan alternativas de inclusión y por sectores medios empobrecidos que han ido perdiendo canales de inclusión. Está es la zona que se ha ido ampliando en los años recientes hasta abarcar a amplios grupos de población. Los que están en esa situación tratan, ante todo, de mantenerse en la misma, buscando no seguir cayendo o no retroceder. Las posibilidades de pasar a la zona de inclusión son bajas en la mayor parte de los países de la Región, ya que depende de una serie de condiciones que van desde los niveles de educación, el punto del ciclo vital en que se encuentra la familia o los individuos, hasta aspectos relacionados con el arribo, la suerte, etc.

En la zona de vulnerabilidad se da una suerte de lucha en la que se hacen valer las ventajas comparativas que tiene cada uno de los grupos. Los "pobres estructurales" se mueven con mayor habilidad en el mercado informal y de servicios no calificados, mientras que los "nuevos pobres" lo hacen en el comercio formal y los servicios semi-calificados.

Gráfico 3
Inclusión Social



INCLUIDOS

- Ingresos familiares altos
- Stock alto de capital humano-social-cultural
- Fuertes lazos sociales
- Cobertura social
- Acceso a servicios básicos, educación y salud
- Sector alto y alto-medio

VULNERABLES

- Ingresos familiares medios-bajos
- Stock medio-bajo de capital humano-social-cultural
- Lazos sociales débiles
- No cobertura-cobertura pública
- Difícil acceso a servicios básicos, educación y salud
- Sector medio y medio-bajo

EXCLUIDOS

- Ingresos familiares bajos
- Stock muy bajo-nulo de capital humano-social-cultural
- Lazos sociales muy débiles-inexistentes
- No cobertura
- Falta de acceso a servicios básicos, educación y salud
- Sector bajo

Ninguno de estos grupos es estable ni rígido; existe un dinamismo social, en buena medida dado por una movilidad descendente, pero también por logros básicamente individuales. El grupo vulnerable está frente a lo que podríamos denominar un proceso de desigualdad dinámica.

En el esquema de integración social que se presenta en la Gráfica No. 3, se pueden visualizar estos grupos y su relación con la estructura de ingresos y pobreza.

Como puede observarse, no existe una coincidencia absoluta entre la pobreza medida en términos de la línea de pobreza (LP) y la situación de exclusión. Dentro de las familias cuyo ingreso per cápita está por debajo de la línea de pobreza, se encuentra un significativo porcentaje de asalariados que si bien tienen un bajo ingreso, cuentan con un empleo permanente con cobertura social que los coloca más en una situación de vulnerabilidad social que de exclusión. Por el contrario, familias con ingreso superior a 1 LP pueden estar viviendo en condiciones de alta precariedad que los coloca en una situación de creciente exclusión. Tal es el caso

de muchos pobres "estructurales" que aunque mediante el trabajo del grupo familiar en el sector informal, incluidos los niños, logran obtener un ingreso corriente superior a 1 LP, no les será posible quebrar el círculo de la pobreza. Así, el grupo de los excluidos, si bien está conformado por aquellas familias en situación de pobreza extrema, también lo integra un conjunto de "no pobres".

Por otro lado se encuentra el creciente grupo de familias en situación de vulnerabilidad. A este grupo pertenecen tanto los pobres que se encuentran en una relativa movilidad ascendente, con ingresos que pueden o no estar por encima de 1 LP, como los sectores medios empobrecidos o en proceso de empobrecimiento, cuyos ingresos pueden alcanzar hasta 2 o 2.5 LP dependiendo del país. La situación de inclusión social se relaciona básicamente con el proceso o el recorrido vital de los individuos y las familias. Por ello, familias con ingreso medio pueden encontrarse en un proceso de deterioro que los lleve a situaciones de alta vulnerabilidad. Una alta proporción de los denominados "nuevos pobres" se encuentra entre el grupo de los vulnerables.

II.3 Infancia e inclusión social

El marco de análisis de la inclusión/exclusión presentado anteriormente, permite ver que más allá de las carencias materiales inherentes a la pobreza, existe una serie de obstáculos sociales, políticos, económicos y culturales que impiden la plena incorporación de los individuos a la sociedad. Estos obstáculos están presentes desde el comienzo mismo de la vida e implican desventajas que se van acumulando hasta crear situaciones de vulnerabilidad, marcando así el camino hacia la exclusión. Surge de esta manera la infancia como espacio central para implementar acciones que, teniendo la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) como referencia, frenen el proceso de acumulación de desventajas y conduzcan hacia sociedades inclusivas y democráticas.

Como se mencionó anteriormente, la CDN ha sido ratificada por un gran número de países, entre los cuales se encuentran todos los de América Latina. Al ratificar una convención, como en el caso de las convenciones de derechos humanos, los Estados se comprometen a actuar en concordancia con el objetivo y propósito de ese mismo tratado, y no simplemente tomar sus provisiones como "mera guía" o "recomendaciones vagas".

En el caso de la Convención de los Derechos del Niño, como generalmente ocurre con todas las convenciones de derechos humanos en el momento de ser ratificadas por los países, el Estado adquiere dos responsabilidades esenciales, una obligación de propósito y una obligación de conducta. En concordancia con la primera, se requiere que los Estados respeten y aseguren el cumplimiento de los derechos reconocidos por la Convención sin discriminación alguna (artículo 2 de la CDN); para

alcanzar tal propósito, se requiere que "adopten todas las medidas apropiadas", incluyendo aquellas de naturaleza legislativa y administrativa (UNICEF, 1997a).

Tradicionalmente, los derechos de los niños, adolescentes y mujeres han sido adoptados como un referente jurídico importante, predominantemente de carácter ético, pero no han sido incorporados en políticas específicas para su consecución. En la actualidad, la CDN, junto con las responsabilidades que adquieren los Estados al ratificar una convención, permite avanzar hacia la construcción de una política pública basada en el reconocimiento de derechos como habilitaciones de todas las personas y orientada a garantizar el cumplimiento de los derechos del niño y el adolescente.

Una política económica y social de este tipo necesita fundamentarse en el interés superior del niño como elemento rector, y también requiere de un Estado que garantice el respeto, protección y realización de los derechos humanos y actúe en consonancia y cooperación con la sociedad civil. Adicionalmente, para ser efectiva, desde la perspectiva de la infancia, necesita dar garantía a los derechos de niños, adolescentes y jóvenes, no como mera materia de beneficencia o compasión sino como obligación ética, jurídica y económica de las generaciones adultas. Pero además de constituir una obligación, dar garantía a estos derechos genera beneficios tanto económicos como sociales tan cuantiosos que resultan difíciles de enumerar.

Pléñese, por ejemplo, en el derecho a la educación. Por un lado, en el contexto de globalización que predomina en la actualidad, las economías de la Región se han tenido que enfrentar a crecientes niveles de competencia que demandan técnicas eficientes de producción, innovación tecnológica y una adecuada capacitación de la mano de obra, entre otros. Uno de los elementos fundamentales que determina en gran medida la productividad de los individuos es la educación. Se ha señalado que esta desarrolla las habilidades primordiales para sobrevivir en un mundo moderno; que mejora la capacidad de usar los recursos existentes para producir bienes y servicios; que socializa a los jóvenes en los usos y hábitos de la sociedad moderna, y que el éxito escolar es un estímulo crucial para la búsqueda posterior del éxito económico (Carnoy, 1992). Adicionalmente, se ha identificado a la infancia como el espacio óptimo para realizar la inversión en capital humano, ya que es allí donde se obtiene una mayor rentabilidad; se ha estimado que la inversión necesaria para proporcionar a un estudiante tres años suplementarios de educación primaria proporciona niveles de retribución en promedio entre 6 y 8 veces el valor de esa inversión⁷ (CEPAL, 1996). De esta manera, se evidencia que

7. El incremento en los ingresos resulta en promedio ser entre 6-8 veces el valor de la mensualidad si se considera un período de repago de diez años. Si se deseara recuperar la inversión en 5 años, el aumento en el ingreso del individuo que recibió los tres años adicionales de educación, resultaría ser entre 4-6 veces el monto de dichas mensualidades.