www.flacsoandes.edu.ec

ESTANISLAO GACITÚA
CARLOS SOJO
con SHELTON H. DAVIS
Editores

EXCLUSIÓN SOCIAL Y REDUCCIÓN DE LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA Y CARIBE

FLACSO

BANCO MUNDIAL

362.5
E25e
ej. 2

362.5
E96e Exclusión Social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe / Editores Estanislao Gacitúa, Carlos Sojo, Shelton Davis. -- 1a. ed.
-- San José, C.R. : FLACSO : Banco Mundial, 2000
312 p. ; 24 X 17 cm

ISBN 9977-68-110-4

1. Pobreza - América Latina. 2. Pobreza - Caribe (Región). 3. America Latina - Condiciones sociales. 4. Caribe (Región) - Condiciones sociales I. Gacitúa, Estanislao. II. Sojo, Carlos. III. Davis, Shelton. IV. Título.

Diseño de Portada:
Valeria Varas

Social Exclusion and Poverty Reduction in
Latin American and the Caribbean
©2000 by The International Bank for Reconstruction and Development
The World Bank
1818 H Street, N.W., Washington, D.C. 20433, U.S.A.

Exclusión Social y Reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe
©2000 by The International Bank for Reconstruction and Development
The World Bank
1818 H Street, N.W., Washington, D.C. 20433, U.S.A.

This Work is copyrighted by the World Bank and will be published in English as Social Exclusion and Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean in 2000. This Spanish translation is not an official World Bank translation. The World Bank does not guarantee the accuracy of the translation and accepts no responsibility whatsoever for any consequence of its interpretation or use.

Los derechos de este trabajo pertenecen al Banco Mundial el que será publicado en inglés bajo el título Social Exclusion and Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean en 2000. Esta traducción al español no es una traducción oficial del Banco Mundial. El Banco Mundial no garantiza la exactitud de la traducción y no asume responsabilidad de ningún tipo por las consecuencias de su interpretación o uso.

El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos incluidos en esta publicación y no asume responsabilidad alguna por cualquier consecuencia derivada de su uso. Los límites, colores, denominaciones y cualquier otra información mostrada en cualquier mapa de este volumen no implica de parte del Grupo Banco Mundial ningún juicio sobre el estatus legal de cualquier territorio, o la aceptación o reconocimiento de tales fronteras.

FACULTAD LATINOAMÉRICANA DE CIENCIAS SOCIALES-SEDE COSTA RICA
Primera edición: Marzo del 2000

FLACSO-Costa Rica. Apartado 11747, San José, Costa Rica, Fax (506) 225-2418

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS 7

PRÓLOGO A LAS ACTAS DEL TALLER SOBRE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA 9
Guillermo Perry

INTRODUCCIÓN: POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 13
Estanislao Gacitúa
con Shelton H. Davis

LA EXCLUSIÓN SOCIAL COMO UNA TEORÍA DE LA DISTRIBUCIÓN 25
Adolfo Figueroa

DINÁMICA SOCIOPOLÍTICA Y CULTURAL DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL 51
Carlos Sojo

LOS DERECHOS FUNDAMENTALES COMO REFERENTE DEL PARADÍGMA DE CIUDADANÍA CIVIL Y DE LA DEFINICIÓN DE LA FRONTERA DE EXCLUSIÓN SOCIAL.. 91
Jaime Ordóñez

EXCLUSIÓN SOCIAL EN EL CARIBE 113
Michel-Rolph Trouillot

RAZA, PQBRESA Y EXLUSIÓN SOCIAL EN BRASIL..... 151
Nelson Do Valle Silva

JÓVENES Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN CHILE 189
Carolina Tohá Morales

EXCLUSIÓN SOCIAL, GÉNERO, Y ESTRATEGIA CONTRA LA POBREZA: UN CUESTIONAMIENTO SOBRE MÉTODOS Y PRIORIDADES DEL GOBIERNO DE CHILE 251
Carine Clert

CONCLUSIONES: POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 299
Estanislao Gacitúa
Carlos Sojo

DE LOS AUTORES 307

PRÓLOGO A LAS ACTAS DEL TALLER SOBRE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

GUILLERMO PERRY

Cuando se me solicitó que expresara algunas palabras acerca del tema de la pobreza y la exclusión social en América Latina y el Caribe, lo primero que vino a mi mente es que sobre esta materia yo había tenido sentimientos ambivalentes.

Al observar la pobreza en América Latina, parece obvio que los pobres, especialmente los que se encuentran en extrema pobreza, experimentan algo más que solo bajos ingresos. En nuestras sociedades existe una correlación aparentemente fuerte entre la distribución de los ingresos, la incidencia de la pobreza y la raza, la organización social y la cultura. Una cierta forma de relación causal se observa entre las características que indican quién es uno –como el grupo étnico-racial– y la posición que uno mantiene en la estructura del ingreso de la sociedad.

El análisis econométrico puede ayudarnos a ver que esta no es una correlación espuria, pero no está claro como se puede integrar este hecho evidente en los análisis que usualmente hacemos. Las diversas ponencias que se presentan en este libro intentan lograr tal integración. Estoy especialmente complacido de que el Banco esté intentando convenir con estos dos conceptos, acercando y reuniendo a economistas que trabajan en temas sobre pobreza y profesionales en otras disciplinas de las ciencias sociales –como antropología, sociología–, para intentar integrar estos puntos de vista en una forma operacional.

Me impresionan dos cosas que resultan de estas ponencias. La primera es que hemos avanzado en la definición de un concepto de la exclusión social –un concepto muy potente–, el que puede ser trasladado a un nivel operacional. Exclusión social es un concepto multidimensional que tiene, al menos, cuatro características.

La primera es el hecho de que algunos grupos son excluidos, a través de formas no económicas, del acceso a los bienes básicos y a los servicios que determinan el capital humano. Hay grupos que no tienen el mismo acceso a la educación, a la salud y a otros servicios, incluso si uno solo toma en cuenta las diferencias económicas de ingresos. Es claro que existe una discriminación en los accesos, debida a otros factores que pueden ser parte de una definición de la exclusión social.

La segunda característica es el acceso desigual a los mercados de trabajo y a los mecanismos de protección social de las instituciones tanto formales como de las informales. Aun para las personas con similares niveles de capital humano y calificación parece haber un importante elemento de discriminación que debemos considerar como parte de lo que uno definiría como exclusión social, más allá de consideraciones puramente económicas.

La tercera característica se refiere a la exclusión de los mecanismos participativos, mecanismos que por medio de la participación de diversos grupos sociales afectan el diseño, la implementación y la evaluación de programas y proyectos del sector público.

Finalmente, la cuarta, y la más general de las características, es la exclusión en el sentido del desigual acceso en la práctica al ejercicio completo y protección de los derechos políticos y las libertades civiles, incluyendo la negación de derechos humanos básicos.

Obviamente, estas cuatro características están interrelacionadas. De alguna manera, la exclusión de las dos últimas puede explicar el por qué algunos grupos de personas son excluidos de las dos primeras. Si una persona no participa igualitariamente en los procesos políticos, o si no tiene la oportunidad de participar en condiciones de igualdad dentro de un grupo social en el diseño de programas, no puede sorprender que él o ella sean discriminados en el acceso a los programas y a las instituciones que controlan la operación de los mercados de trabajo.

El segundo tema que me impresiona de estas ponencias es que ellas reflejan un avance significativo en nuestro entendimiento de quiénes son los excluidos en Latinoamérica. Los grupos o sectores sociales excluidos pueden ser múltiples, pero son dos grupos amplios los que se observan de una forma más intensa. Uno es el grupo de los indígenas, y el otro, en algunos países, es el conformado por gente con ascendencia africana –los afrolatinos. Esto no quiere decir que no hayan otras líneas de exclusión, tales como sexo, edad o religión en algunos países. Lo que sí parece querer decir, es que las diferencias étnicas y raciales se encuentran entre los factores más evidentes de la exclusión social.

Los estudios sobre pobreza en la región muestran que la incidencia de la pobreza entre los grupos indígenas es aproximadamente del 80%, es decir, cerca de 32 millones de personas, lo que representa una proporción

muy grande comparada con el promedio de la región que es de un 30%. En la ponencia de Adolfo Figueroa –un economista que ha estado intentando llenar activamente la brecha entre la investigación de los economistas y la de otros científicos sociales– hay cifras alarmantes tomadas de diversos estudios que indican que la incidencia de la pobreza entre las poblaciones indígenas de Guatemala es del 87% contra un 54% de la población no indígena; en México, 81% contra 18%, en Perú, 79% contra 50%; y en Bolivia, 64% contra 48%. De la misma forma, una reciente Evaluación de la Pobreza en Panamá, realizada por el Banco Mundial, muestra que cerca del 95% de la población indígena en ese país es pobre, y que el 86% es extremadamente pobre. Finalmente, evidencias de trabajos recientes en el Perú indican que a pesar de los altos índices de crecimiento recientes, la situación de la población indígena no ha mejorado en forma significativa.

Cuando observamos las pocas cifras existentes relacionadas con el acceso a los servicios públicos según origen étnico, nos encontramos con hallazgos similares. La escolaridad de los grupos indígenas en Bolivia es de menos de un tercio de la de los grupos no indígenas. Igualmente, son obvias las diferencias en la participación política de las poblaciones indígenas a través de la región. La participación en los órganos de elección popular –para no decir gabinetes o similares– es funesta, o simplemente no existe, en la mayoría de los países de la región.

Estos hechos no pueden ser atribuidos a factores económicos casuales en una población que de otra manera sería homogénea, una población que sería discriminada solo por medios económicos. Así es que parece importante construir un marco coherente que ayude a explicar la persistencia de los altos índices de desigualdad y pobreza en países que excluyen poblaciones, como las indígenas. El reducido acceso de los grupos excluidos a la escolaridad y los servicios de salud explica en parte la baja capacidad futura de aprendizaje, los menores salarios y la limitada participación política. El bajo acceso a la escolaridad, a su vez, también puede ser explicado por la baja participación política, la pobreza de los padres y una total discriminación en el mercado de trabajo.

¿Pero qué pasa con los otros países, aquellos en que las poblaciones indígenas no son las únicas excluidas? En este aspecto, encontré una ponencia muy interesante, preparada por Nelson da Silva en el Brasil, la cual presenta evidencia muy fuerte de que algo muy similar ocurre con las familias negras del Brasil. Aquí, los índices de pobreza entre los negros y mestizos son el doble de magnitud que los de familias blancas. El analfabetismo entre los blancos es cerca del 5%, pero es de 14% en otras razas, y la diferencia en educación completada es de más de 11 años. De la misma manera, las ponencias sobre Chile presentan un excelente análisis acerca de cómo juventud y género interactúan con otros factores socieconómicos y

culturales para generar exclusión en un contexto de crecimiento económico sostenido.

Pienso que es estimulante ver este intento riguroso de integrar la perspectiva de la exclusión con el análisis tradicional de la pobreza, un análisis de la pobreza que los economistas han venido haciendo en el Banco Mundial y en otros lugares. Sin embargo, creo que todavía tenemos un largo camino por recorrer. Creo que hay al menos tres áreas donde se requiere más trabajo. Una de ellas es desarrollar más construcciones teóricas, como la que se vislumbra en la ponencia de Adolfo Figueroa. Sería útil seguir desarrollando este tipo de modelos para mostrar cómo interactúan estos factores y cómo determinan resultados sociales y económicos. Quizás sea todavía más importante el intento de medir la exclusión social. Buenas mediciones de la exclusión son importantes. Y, finalmente, se necesita realizar más trabajo analítico y empírico sobre las formas en que estos factores se interrelacionan con los factores económicos en la determinación de la pobreza y la distribución de ingresos.

Creo que este es un camino prometedor para el Banco Mundial, y que realmente deberíamos seguir desarrollando. Creo que nuestros principales documentos, como el de las *Estrategias de Asistencia a Países*, tanto como nuestro programa de trabajo en la región, necesitan reconocer el tema de la exclusión social y que debemos darle la debida relevancia al concepto. Después de todo, nuestro objetivo final en el Banco Mundial es la reducción de la pobreza. De manera que si estos grupos excluidos no solo son grupos de los más pobres sino que probablemente seguirán siéndolo, debido a su exclusión a través de mecanismos distintos a los factores puramente económicos, entonces tendríamos que tener un enfoque especial, y programas especiales diseñados para atender estos asuntos.

Para finalizar, me gustaría felicitar por esta iniciativa a mis colegas del Departamento de Desarrollo Social y Ambiental Sustentable y Reducción de la Pobreza, y del Departamento de Desarrollo Económico, así como a nuestros ponentes invitados, y deseo motivarlos a continuar en este fructífero camino.