

RAFAEL MENJÍVAR LARÍN
DIRK KRUIJT
LIETEKE VAN VUCHT TIJSSEN
Editores

POBREZA, EXCLUSIÓN Y POLÍTICA SOCIAL

FLACSO - Biblioteca



339.1

P69p Pobreza, exclusión y política social / ed. por Rafael Menjivar Larín, Dirk Kruijt y Lieteke van Vucht Tijssen. — 1 ed. — San José: FLACSO Sede Costa Rica, 1997. 476 p.

ISBN 9977-68-086-8

1. América Latina - Política Social. 2. Pobreza - América Latina. 3. Exclusión Social. I. Menjivar Larín, Rafael. II. Kruijt, Dirk. III. Van Vucht Tijssen, Lieteke. IV. Título.



303
M526p

Diseño de portada:
Valeria Varas

REG. 366
CUT. 852
BIBLIOTECA - FLACSO

© FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES - SEDE COSTA RICA

Primera edición: setiembre de 1997

FLACSO - Costa Rica. Apartado 11747, San José, Costa Rica. Fax (506) 225-6779

ÍNDICE

PRESENTACIÓN. RAFAEL MENJÍVAR LARÍN	7
---	---

CAPÍTULO I MARCO INTRODUCTORIO A LA TEMÁTICA

DISCURSO DEL SEÑOR RAFAEL MENJÍVAR LARÍN	13
DISCURSO DE LA SEÑORA LIETEKE VAN VUCHT TIJSSEN.....	16
DISCURSO DEL SEÑOR WILFREDO LOZANO	21
DISCURSO DEL SEÑOR FRANCISCO LÓPEZ SEGRERA.....	25
DISCURSO DE LA PRIMERA DAMA DE LA REPÚBLICA SEÑORA JOSETTE ALTMANN DE FIGUERES	29

CAPÍTULO II ENFOQUES, CONCEPTUALIZACIÓN Y MEDICIÓN

PARADIGMAS DE LA POLÍTICA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA.....	35
<i>Rolando Franco</i>	
LA MANO VISIBLE: Ensayo sobre Planificación y Democracia	59
<i>Eduardo Bustelo</i>	
EXCLUSIÓN SOCIAL: SOBRE MEDICIÓN Y SOBRE EVALUACIÓN –Algunos modelos–.....	71
<i>Gabriele Quinti</i>	

CAPÍTULO III
POBREZA, EXCLUSIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES,
ESTUDIOS REGIONALES Y SUBREGIONALES

América Latina

LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA Y ESTRATEGIAS PARA SUPERARLA 93
Rebeca Grynspan

LA POLÍTICA SOCIAL ESQUIVA 113
Eduardo Bustelo y Alberto Minujín

BANCO MUNDIAL, DESARROLLO SOCIAL Y SUPERACIÓN DE LA POBREZA.. 155
Estanislao Gacitúa Marió

ESTRATEGIAS PARA REDUCIR LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA 183
José Vicente Zevallos

POBREZA, INFORMALIDAD Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN LATINOAMÉRICA 198
Dirk Kruijt

África

ESCASEZ MATERIAL Y EXCLUSIÓN SOCIAL:
EJEMPLOS DEL ÁFRICA SUB-SAHARIANA 221
Achile Mbembe

Europa

POBREZA URBANA Y POLÍTICAS SOCIALES
URBANAS EN LA CIUDAD EUROPEA 243
Gerard Oude Engberink

Norteamérica

POBREZA Y POLÍTICAS SOCIALES EN MÉXICO
Y ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA 258
Martha Schteingart

Centroamérica

POLÍTICAS SOCIALES PARA LA EQUIDAD DE GÉNERO 277
Ana Isabel García y Enrique Gomáriz

CAPÍTULO IV
POBREZA, EXCLUSIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES,
ESTUDIO DE PAÍSES

LA CUESTIÓN SOCIAL DE LOS NOVENTA EN ARGENTINA: UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD PARA LAS POLÍTICAS SOCIALES PÚBLICAS	295
<i>Jorge Carpio e Irene Novacovsky</i>	
EL CASO DE COSTA RICA ¿ES NUEVA ESTA POBREZA?	319
<i>Carlos Sojo</i>	
POLÍTICA SOCIAL Y POBREZA URBANA EN EL SALVADOR Y COSTA RICA ...	335
<i>Mario Lungo</i>	
EL SALVADOR: POBREZA RURAL PERSISTENTE	358
<i>Carlos Briones</i>	
FAMILIA Y POBREZA EN CUBA	379
<i>María del Carmen Zabala</i>	
HAITÍ: POBREZA, PROCESOS DE DEMOCRATIZACIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES	412
<i>Luis Barriga Ayala</i>	
POBREZA Y PATRONES DE EXCLUSIÓN SOCIAL EN MÉXICO	419
<i>Sara Gordon</i>	
SOCIOS DESIGUALES: LA MARGINALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE BIENESTAR SOCIAL EN LA PRÁCTICA DE LA REGENERACIÓN URBANA EN EL REINO UNIDO	446
<i>John Schaechter</i>	

CAPÍTULO V
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL ...	467
DE LOS AUTORES	471

HAITÍ: POBREZA, PROCESOS DE DEMOCRATIZACIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES

LUIS BARRIGA AYALA

Se ha dicho de la UNESCO, que es la institución que representa la conciencia ética del sistema de Naciones Unidas. Puede ser que esto sea un elogio emotivo de quien así lo pensó; sin embargo es cierto que para la Organización, la miseria, la exclusión social, la segregación, la pobreza se miden a través del lente de los derechos humanos y constituyen por lo tanto una visión ética de esta problemática.

En tanto que organismos de las Naciones Unidas dedicadas fundamentalmente a la reflexión científica, a la producción de nuevas ideas que hagan frente a los problemas más agudos que afronta la humanidad; debe promover acciones tendientes a identificar los instrumentos y métodos adecuados para avanzar soluciones que permitan luchar contra los grandes males que afectan a la humanidad: la pobreza, las guerras y la destrucción del ambiente.

En el caso que nos ocupa y específicamente en el marco de esta Conferencia Internacional sobre Pobreza y Exclusión Social, el apoyo de la UNESCO busca utilizar su mejor aliado; la comunidad científica mundial, para encontrar nuevas propuestas que permitan a « los abandonados en desarrollo» encontrar nuevos métodos para vivir una existencia digna.

LA SUBJETIVIDAD COMO PUNTO DE PARTIDA

Cuando la situación política de Haití empezó a mostrar síntomas de estabilización, aún precaria, el Director General de la UNESCO decidió crear una Oficina estable en Puerto Príncipe y se me encomendó la responsabilidad de establecer la Unidad de Ciencias Sociales; la cual se encargaría de la ejecución de programas referidos a la lucha contra la pobreza; el fortalecimiento de la democracia y la promoción de políticas sociales.

Llegué el 1º de julio de 1996 y la pobreza que encontré apareció como el paradigma de la miseria en América Latina y el Caribe.

Algunos indicadores pueden dar una vaga idea de la situación:

- Tasa de analfabetismo 80%
- Calculado en dólares constantes de 1991, el PNB de 1980, fue de 533 dólares USA. En 1991 disminuyó a 399 dólares.
- La proyección para el año 2000 es de 315 dólares si se mantiene la tasa de crecimiento 1980-1991. Y de 700 dólares si se logra una tasa de crecimiento al 7%. Cabe notar que la tasa de crecimiento 1980-1991 fue de -2.6%.
- Deforestación, según cifras más o menos confiables, de los bosques que existían en 1900, hoy sólo queda el 4%.

Continuando con la subjetividad, conocí lo inconcebible. Hombres, mujeres y niños bañándose o lavando su ropa con la capa freática superior de las aguas servidas que corren junto a las aceras de Puerto Príncipe. Cientos de hombres y mujeres, deambulando día y noche por las calles, porque tienen que hacer turnos de cuatro horas para dormir. Mujeres sentadas en cualquier acera, vendiendo tres tomates. Mujeres rompiendo tuberías de agua potable para llenar unos baldes, con los cuales caminan varios kilómetros para llevarlos a sus casas.

Junto a esa miseria, grandes mansiones, castillos al lado de tugurios, un urbanismo no segmentando como en otros países de la Región. En cada mansión, al menos dos empleados domésticos que reciben como salario 30 dólares por mes y que en la mayoría de los casos tienen medio día de descanso por semana. Sin embargo, así aseguran al menos la comida: arroz y frijoles una vez al día.

Todas estas impresiones me permitieron un conocimiento concreto de lo que es realmente la pobreza y enterarme del significado estricto del eufemismo «País menos avanzado» o «LDC» en el argot internacional.

LOS PAÍSES MENOS AVANZADOS

En ocasión de la Cumbre Mundial del Desarrollo Social en 1995, la UNESCO presentó una contribución destinada a promover la acción internacional en apoyo a los PMA; titulada «Los países menos avanzados y el desafío del desarrollo social». A partir de los mandatos de la Organización se establecen las propuestas siguientes:

1. Movilización del conocimiento y la experiencia para el desarrollo de los PMA. Se consideró que la posibilidad de construir un futuro viable pasa por la posibilidad de estos países de obtener, entre ellos y para ellos, la capacidad de producir y administrar los conocimientos básicos y capitalizar las experiencias relevantes que permitan establecer sus propios programas de desarrollo.
2. Fortalecer la construcción de capacidades en los PMA, mediante la ampliación de los recursos humanos para el desarrollo y de planes que integren el conjunto de la sociedad en un espíritu de cooperación.
3. Crear una reserva de referencias científicas y técnicas para romper el círculo vicioso creado por la falta de recursos para el desarrollo de los PMA. Para ello se deben implementar de inmediato programas con recursos importantes en los sectores prioritarios, tales como la energía renovable, la biotecnología y la información tecnológica que respondan a las necesidades de éstos países.
4. Apoyar el desarrollo de estrategias y prácticas para promover la participación democrática, el respeto a los derechos humanos y la cultura de la paz.

Mirando hacia el futuro de los PMA, debe emprenderse una acción internacional para fortalecer conjuntamente la descentralización de las responsabilidades (democracia local y regional), erradicar el analfabetismo y universalizar la educación.

Estas son las grandes líneas que guían la acción de la UNESCO para la erradicación de la pobreza en los PMA. Estos solos no bastan y es por ello la urgencia de promover a todos los niveles la ejecución de las decisiones tomadas en la Cumbre de Copenhague.

Cabe notar, el caso excepcional de Bolivia que hace pocos años salió de la clasificación de PMA, en buena medida, esto fue posible gracias a la Ley de Participación Popular.

CONSTRUIR LA DEMOCRACIA DESDE LA POBREZA

A todo esto se añade la convicción que la mejor política para combatir la pobreza y la exclusión social es la democracia. Volviendo a una aproximación impresionista de Haití, cabe afirmar que ésta es la principal urgencia.

El primer germen de ciudadanía aparece en las guerras de independencia de 1804. Lo llamo un germen porque la rebelión es la primer manifestación de la transformación del sujeto en ciudadano. Sin embargo, esa

gesta —que entre otras cosas fue fundamental para el éxito de las guerras de independencia conducidas por el libertador Simón Bolívar— en Haití dieron como resultado una sucesión de gobiernos caudillistas y despóticos.

La segunda manifestación de ciudadanía se presenta en la lucha popular que precede a la caída de la dictadura Duvalierista, a partir de lo cual se producen las primeras elecciones democráticas de la historia haitiana, que lleva al poder a Aristide. Como todo mundo sabe, éste fue derrocado y la «democracia» no se restableció sino mediante un embargo internacional de casi tres años y el desembarco de 20 mil soldados de la Misión Internacional de Naciones Unidas en Haití.

Luego, a pesar de los intentos de Aristide de mantenerse en el cargo para recuperar los años perdidos, la comunidad internacional, exigió que terminase su período en las fechas previstas y se produjo así el segundo ejercicio electoral democrático de la historia de Haití.

Ahora bien, qué pasa con los ciudadanos? Parecería que no han pasado del primer estadio de su constitución, luego de la rebelión no han encontrado las otras formas de convertirse en actores de la democracia.

Los casi 190 años de dictadura y despotismo, están de alguna manera anclados en la percepción de la política. Los dictadores fueron y se comportaron como los dueños del país y de la vida de sus habitantes. Parece ser que la percepción que se tiene de la democracia está teñida de esa experiencia cultural. En consecuencia, siendo la democracia un régimen obtenido por el pueblo, se traslada la experiencia, creando la fantasía de que ahora es el pueblo el dueño del país y que lo puede utilizar en su beneficio personal.

En todo caso, es evidente la ausencia de una sociedad que asuma la democracia como un esfuerzo nacional, una sociedad política, producto de la voluntad colectiva de los habitantes y organizada en función del beneficio de toda la sociedad.

Entonces, el principal desafío para fortalecer la democracia, consiste en la ampliación de la ciudadanía y la asunción de los contenidos de la democracia.

El sector de ciencias sociales de UNESCO en cooperación con DANIDA, está ejecutando un programa de formación para la ciudadanía, la democracia y los derechos humanos en varios PMA's, entre ellos Haití. Este programa está dirigido a las autoridades, sociedad civil y población de las comunidades de todo el país.

Sin embargo, está claro que este proceso de formación, sólo dará los resultados esperados si la población a la cual se dirige, encuentra en éste un instrumento de mejoramiento de sus condiciones de vida. Por ello se está intentando vincular este proyecto con las organizaciones de las comunidades para la ejecución de políticas de lucha contra la pobreza, que permitan al mismo tiempo la constitución efectiva de la ciudadanía.

POLÍTICAS SOCIALES DE LOS CIUDADANOS

La lista de las políticas sociales es harto conocido: educación y salud para todos, compensación social a grupos en extrema pobreza, agua potable y alcantarillado, letrinización, salud materno-infantil e inmunización, nutrición, crédito y capacitación para el trabajo, planes de vivienda populares, etc. Sin embargo, la única manera de evitar que esto se convierta en programas asistencialistas imposibles de mantener a largo plazo, es la participación de los ciudadanos.

El programa «Ciudades y ambientes» del MOST y del Programa Intergubernamental MAB (El hombre y la biosfera) establece los siguientes objetivos:

- Darle contenido al mensaje ético de la UNESCO presentado en la Conferencia de Estambul: humanizar la ciudad, fortalecer la ciudadanía, la solidaridad y la democracia. En realidad se trata de valorizar el papel de los habitantes para hacerse cargo de los asuntos del barrio o de la ciudad.
- Desarrollar una aproximación, una práctica de cambio social en términos de reforma y no de ruptura. Más específicamente, mejorar de hecho la condición de vida de los habitantes, modificar el ambiente urbano, transformar las capacidades de supervivencia y de resistencias manifestadas por las poblaciones más pobres frente a la crisis urbana, en elementos motores de un cambio significativo y durable de las ciudades.
- Apoyar experiencias portadoras de gérmenes de cambio social significativos para un grupo, un barrio o una ciudad, lo cual a su vez servirá como trabajos de campo que alimenten programas de investigaciones en ciencias sociales desde el MOST.

Si esta es la metodología, las perspectivas del programa son las siguientes:

- Pasar de tres experiencias piloto (Dakar, Puerto Príncipe y Sau Paulo) sobre iniciativas aisladas de sobrevivencia de grupos caracterizadas por la adaptación al sistema; a una dinámica de cambio, que se dirija a la transformación del sistema a partir de premisas diversas y concomitantes, a saber:
 - a. Salir de la pobreza a partir del protagonismo de los pobres, mediante un proceso participativo.
 - b. Asumir que las prácticas e iniciativas populares, constituyen acciones portadoras de futuros.

- c. Entender que los excluidos del modelo dominante son los grupos motores del modelo emergente.
- d. Reconocer la innovación como factor determinante de la transición.
- e. Prever que un cambio de escala se puede producir a partir de un cambio social significativo.
- f. Democratizar la decisión y construir las asociaciones para rehabilitar la política.
- g. Comunicar mejor para acelerar y decidir el cambio, y
- h. Promover nuevos valores para una cultura del cambio social organizado.

En términos de perspectivas queda claro que, más que la construcción de letrinas, fuentes de agua potable, rehabilitación de la vivienda, etc. la perspectiva primera del proyecto es la ciudadanía; la intervención concreta es una etapa, la modalidad; la educación y la formación un medio.

Por otro lado, lo antes señalado, implica que la orientación de los proyectos y programas deben partir de la experiencia de los pobres y avanzar a través de la valorización de las experiencias de las comunidades; lo cual permitiría una mayor eficacia de las intervenciones.

La importancia de las iniciativas populares en la lucha contra la pobreza, beneficia de un amplio consenso de los Gobiernos de la Región. En la Segunda Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe, que se realizó en 1990 en Quito, Ecuador; se aprobaron entre otras las recomendaciones siguientes:

- Promover estudios sobre las metodologías de participación de los pobres, en la definición de la pobreza y de sus problemas prioritarios;
- apoyar la economía popular con el objetivo de incrementar su productividad;
- promover una política de desarrollo socio-cultural, así como de los procesos de participación social que garanticen el papel principal de las comunidades en la autogestión de sus soluciones;
- crear las condiciones de una participación real de las familias y las comunidades, en la definición, ejecución y evaluación de las políticas sociales.

Esta orientación enfrenta una de las principales características de los procesos del empobrecimiento: la exclusión de los interesados en la definición de la solución de los problemas que los afectan.

ULTIMOS PÁRRAFOS

Esta ponencia ha querido proponer a la discusión del Seminario algunas ideas, a veces sólo sospechas, sobre las posibilidades de intervenir en el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores más pobres de la Región, a partir de políticas sociales que combatan la pobreza fortaleciendo la democracia.

Por eso en el texto, el gran ausente es el Estado.

Lo que me interesaba presentar eran las vinculaciones que puedan existir, entre la lucha contra la pobreza, a partir de las organizaciones comunitarias y el espacio que ese contexto pueda abrir, para la construcción de la ciudadanía y el fortalecimiento de la democracia, desde la sociedad civil.