

ESTANISLAO GACITÚA
CARLOS SOJO
con SHELTON H. DAVIS
Editores

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



362.5
E252
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. América 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 in 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 LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES-SEDE COSTA RICA
Primera edición: Marzo del 2000

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	7
PRÓLOGO A LAS ACTAS DEL TALLER SOBRE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA	9
<i>Guillermo Perry</i>	
INTRODUCCIÓN: POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.....	13
<i>Estanislao Gacitúa</i> <i>con Shelton H. Davis</i>	
LA EXCLUSIÓN SOCIAL COMO UNA TEORÍA DE LA DISTRIBUCIÓN	25
<i>Adolfo Figueroa</i>	
DINÁMICA SOCIOPOLÍTICA Y CULTURAL DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL	51
<i>Carlos Sojo</i>	
LOS DERECHOS FUNDAMENTALES COMO REFERENTE DEL PARADÍGMA DE CIUDADANÍA CIVIL Y DE LA DEFINICIÓN DE LA FRONTERA DE EXCLUSIÓN SOCIAL..	91
<i>Jaime Ordóñez</i>	
EXCLUSIÓN SOCIAL EN EL CARIBE.....	113
<i>Michel-Rolph Trouillot</i>	
RAZA, POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN BRASIL.....	151
<i>Nelson Do Valle Silva</i>	

JÓVENES Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN CHILE	189
<i>Carolina Tobá Morales</i>	
EXCLUSIÓN SOCIAL, GÉNERO, Y ESTRATEGIA CONTRA LA POBREZA: UN CUESTIONAMIENTO SOBRE MÉTODOS Y PRIORIDADES DEL GOBIERNO DE CHILE	251
<i>Carine Clert</i>	
CONCLUSIONES: POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	299
<i>Estanislao Gacitúa</i> <i>Carlos Sojo</i>	
DE LOS AUTORES	307

INTRODUCCIÓN

POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

ESTANISLAO GACITÚA
CON SHELTON H. DAVIS

Inicialmente el concepto de exclusión social se utilizó en Europa, primero en Francia, Italia y los países nórdicos para hacer referencia a los nuevos problemas sociales y económicos asociados a la globalización, como el empleo precario y el subempleo, la inserción económica, política y cultural de los inmigrantes o la desintegración social producto de diferencias étnicas. Específicamente, se definía exclusión social como los mecanismos a través de los cuales personas y grupos son despojados de la participación y titularidad de los derechos sociales, o como un proceso que excluye a una parte de la población del disfrute de las oportunidades económicas y sociales¹. En ese contexto, la noción de exclusión social se presentaba más amplia que el concepto de pobreza ya que representa un fenómeno que corresponde a la exclusión de los mercados, pero también de las instituciones sociales y culturales. Sin embargo, también se indicaba que era un concepto complementario ya que permite tratar aspectos asociados a la pobreza que no derivan de la carencia de ingresos².

Simultáneamente, la Organización Internacional del Trabajo ha venido desarrollando un amplio programa sobre exclusión social. La OIT ha utilizado la exclusión social como un fenómeno multidimensional de segundo orden que involucra tres dimensiones: (i) económica; (ii) política y (iii) cultura, que se acumulan para dificultar la capacidad de grupos sociales e individuos para cambiar su posición (en términos de ingresos y jerarquía social) en la sociedad³.

-
1. Véanse los documentos de la Comisión Europea *"Vers une Europe des Solidarites: Intensifier la lutte contre l'exclusion sociale, promouvoir l'intégration"*. Bruxelles 1992; también el *Libro Verde* (1993), la sección sobre política social.
 2. Consultar al respecto el reporte de la Comisión Europea *"Eurostat's work program on poverty and social exclusion - State of the Art"* documento presentado en Lisboa (1997) en el Seminario sobre Social Exclusion: Non-Monetary issues.
 3. Para una visión detallada del trabajo de la OIT al respecto, véanse los reportes ILO/IILS "Social Exclusion in Latin America" (1995) y *Social Exclusion and Anty-poverty Strategies* (1996) International Institute for Labour Studies and United Nations Development Program, Geneva International Institute of Labour Studies.

En América Latina, el concepto de exclusión ha sido utilizado con algunas variaciones en diferentes contextos para explicar los fenómenos de marginalidad y pobreza que se observan en el continente. Sin embargo, una de las limitaciones encontradas por los distintos autores ha sido que no existe un marco teórico como tampoco los instrumentos metodológicos apropiados al contexto latinoamericano. Más bien lo que se encuentra es una serie de explicaciones aisladas de cada una de las dimensiones o factores que intervienen en la generación de la marginalidad desigualdad y pobreza⁴.

La noción de exclusión social hace referencia a un conjunto de procesos que contribuyen a aumentar la vulnerabilidad de ciertos grupos sociales frente a factores de riesgo que pueden llevarlos a una situación de pobreza y vulnerabilidad social. La exclusión social se puede definir como la imposibilidad de un sujeto o grupo social para participar efectivamente a nivel económico, social, cultural, político e institucional. El concepto de exclusión social incluye al menos tres dimensiones: (i) económica, en términos de privación material y acceso a mercados y servicios que garanticen las necesidades básicas; (ii) política e institucional, en cuanto a carencia de derechos civiles y políticos que garanticen la participación ciudadana y; (iii) sociocultural, referida al desconocimiento de las identidades y particularidades de género, generacionales, étnicas, religiosas o las preferencias o tendencias de ciertos individuos y grupos sociales.

En este contexto, la exclusión social se puede representar como la acumulación en el tiempo y el espacio de riesgos específicos que dificultan o impiden la realización de ciertos derechos (civiles, económicos, sociales, culturales y políticos) y la integración del grupo social afectado con su medio o la sociedad. La dimensión temporal indica que la exclusión es el resultado de un proceso en el tiempo. Esto es, la evolución y acumulación de factores riesgo en circunstancias históricas particulares. Lo anterior necesariamente nos lleva a la consideración de la dimensión espacial o territorial, ya que la exclusión de ciertos grupos se hace posible y se manifiesta en tiempos y espacios determinados. Al respecto, el ámbito territorial no solo se refiere a que la expresión de la exclusión ocurre en un espacio determinado, sino también a que existen fenómenos espaciales que se constituyen en factores de riesgo, generadores de exclusión. El reparto espacial de la población en riesgo de exclusión responde a la interacción de múltiples factores (como son la integración a mercados, sistemas de producción,

4. Como se indicó en la nota anterior, la OIT (Op. Cit) desde inicios de los 90 ha venido aplicando y adaptando el concepto de exclusión social al contexto regional a través de estudios de casos. Por otra parte, FLACSO-Costa Rica, en colaboración con la Universidad de Utrecht han desarrollado un trabajo que culminó con la publicación del libro *Pobreza, Exclusión y Política Social*, (1997) Rafael Menjivar, Dirk Kruijt y Liette van Vucht Tijssen (Eds.). Más recientemente y como resultado de un trabajo iniciado con el Banco Mundial, SIEMPRO (Argentina) ha desarrollado con el apoyo del programa MOST de UNESCO un "observatorio" de Desigualdad y Exclusión Social.

patrones de asentamiento, etc.) que en definitiva se articulan en un territorio determinado⁵.

Al mismo tiempo, el concepto también contiene una dimensión objetiva y otra subjetiva, en cuanto considera tanto las condiciones efectivas en que se encuentran los sujetos como también la percepción que estos tienen de dicha situación. Por una parte, la exclusión permite identificar factores de riesgo objetivos, como pueden ser la ubicación espacial, la dificultad o imposibilidad de acceder al mercado laboral, o la falta de dominio de un idioma. Por otra parte, el enfoque de la exclusión social introduce al análisis la construcción social que hacen los sujetos referente a esos factores tanto en cuanto a cómo ellos se perciben a sí mismos como a los mecanismos de acción que ponen en marcha basados en esa interpretación del factor de riesgo⁶.

Conceptualmente la perspectiva de la exclusión social representa un modelo multidimensional y procesual para el entendimiento de los distintos factores que contribuyen a la generación de pobreza y desigualdad social. En ese sentido, el marco analítico de la exclusión social permite vincular procesos de acumulación de riesgos (económicos, sociales, culturales, políticos e institucionales) en una formación social determinada. Dado lo anterior, la exclusión social está definida por los mecanismos institucionales y procesos que determinan que ciertos sectores sociales no tengan las mismas oportunidades de integración que otros.

La observación previa tiene una consecuencia de orden metodológico muy importante ya que permite visualizar las fortalezas y debilidades que tiene la noción de exclusión social. Metodológicamente, el marco analítico derivado de la exclusión social se concentra en los procesos y no solamente en los resultados o situación de privación que experimentan los sujetos sociales. Es decir, el análisis enfatiza el entendimiento de los mecanismos que generan exclusión. Esto quiere decir que la exclusión social, más que representar un estado, refleja un proceso que puede llevar a distintos resultados (pobreza, desigualdad, marginalidad).

-
5. Véase al respecto la discusión sobre regímenes de riesgo y territorialidad en Krinsky and Golding (Eds.) *Social Theories of Risk*. Westport: Praeger, 1992. Otro ejemplo de la dimensión territorial de la exclusión social se encuentra en el análisis de los fenómenos catastróficos y la diferente vulnerabilidad espacial de distintos grupos sociales. Al respecto, consultar Blaikie, Cannon, Davis y Wisner (1996) estudio sobre *Vulnerabilidad. El Entorno Social, Político y Económico de los Desastres*. Bogotá, Colombia: La Red. También, véase el trabajo de Rubén Katzman (1999) sobre "Segregación residencial y desigualdades sociales en Montevideo". Cuaderno No 2, *Observatorio de la desigualdad y la exclusión social*. Buenos Aires: SIEMPRO/MOST-UNESCO
 6. Véase al respecto en este volumen el trabajo de Clert en donde se discute la importancia de la apariencia física como un factor de riesgo, la interpretación que hacen de dicho fenómeno los sujetos y su reacción ante dicho proceso de discriminación. Tan importante como la incorporación de una nueva variable (la percepción de los sujetos) en el modelo explicativo, es la contribución que hace dicha percepción al entendimiento mismo del fenómeno. Es decir, la inclusión en el análisis de la percepción de los sujetos tiene una función exploratoria por cuanto hace emerger significados que están ausentes desde la perspectiva del observador externo, tiene una función analítica ya que permite visualizar relaciones y procesos y, finalmente, tiene una función explicativa toda vez que ayuda a entender cómo los sujetos reaccionan frente a ciertos fenómenos.

La perspectiva de la exclusión social lleva a la definición de un modelo multidimensional, que permite entender con mayor claridad las relaciones e interacciones entre diversos factores y el papel que juegan los actores sociales en la generación de dicho resultado. Esta es la gran ventaja de la noción de exclusión. Sin embargo, al mismo tiempo, esa misma característica apunta a las debilidades metodológicas de la perspectiva. En primer lugar, resulta difícil establecer claramente las relaciones entre las distintas dimensiones o factores. Al respecto, es necesario avanzar en la definición de los modelos teóricos que permitan establecer dichas relaciones. En segundo lugar, también resulta difícil medir y evaluar el impacto que cada factor puede tener en el resultado final, por lo que es crucial avanzar en la definición operacional y medición del impacto que pueden tener los distintos factores en juego.

Desde el punto de vista político, la introducción de la perspectiva de la exclusión social tiene un valor muy importante, precisamente porque se concentra en los procesos institucionales y no solo sus resultados concretos, como la persistencia de la pobreza e inequidad. En términos muy simples, la fuerza del enfoque de exclusión social consiste en que a partir del entendimiento de los factores de riesgo y, procesos institucionales que desencadenan y mantienen una situación de vulnerabilidad, permite pensar una matriz de políticas tendientes a intervenir en las causas que impiden la inclusión social. Al mismo tiempo, el enfoque de exclusión social toma en cuenta la capacidad transformadora de los sujetos sociales. Es decir, considera la capacidad de aquellos que han llegado a una situación de exclusión para desarrollar acciones que les permitan recobrar o acceder a los derechos que los definen como ciudadanos.

Dada la persistencia y heterogeneidad de la pobreza en la región de América Latina y el Caribe, tanto científicos sociales y técnicos como administradores han comenzado a utilizar el concepto de exclusión social para explicar los procesos que generan pobreza y desigualdad en la región⁷. En ese contexto, se ha venido desarrollando un diálogo y colaboración crecientes entre especialistas del Banco Mundial y de la región en torno a la utilidad y aplicación del concepto de exclusión social. Con objeto de avanzar en la discusión conceptual y metodológica necesaria para hacer del concepto de exclusión social un instrumento operacional más relevante,

7. Para casos específicos de la aplicación de la perspectiva de exclusión social en el diagnóstico y elaboración de propuestas de política, véase: Bustelo, Eduardo, Minujin, Alberto (Eds.). *Todos Entran. Propuesta Para Sociedades Incluyentes*. Unicef, Colección Cuadernos 30 Debate, Colombia: Santillana, 1998. Carpio, Jorge e Irene Novacovsky (Comp.) *De Igual a Igual. El Desafío del Estado ante los Nuevos Problemas Sociales*. Buenos Aires, Argentina: SIEMPRO-FLACSO, 1999; Figueroa Adolfo, Teófilo Altamirano and Denis Sulmont. *Social exclusion and inequality in Perú*. International Institute for Labour Studies – Unites Nations Development Programme, 1996; Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza, *La Pobreza en Chile*, Santiago, Chile, 1998. Clert, Carine "El enfoque de exclusión social: Elementos analíticos y aportes para la discusión sobre la pobreza y el desarrollo social en América Latina" en *Pensamiento Iberoamericano, Revista de Economía Política*, 31:425-436, 1997.

tanto desde el punto de vista analítico como propositivo, el Banco comisionó una serie de trabajos de investigación a destacados investigadores de la región. Los trabajos fueron presentados en un taller técnico sobre *Exclusión Social y Pobreza en América Latina y el Caribe*, convocado conjuntamente por las unidades de Desarrollo Social y Medioambiental Sustentable (LCSES) y Manejo Económico y Reducción de Pobreza (LCSPR). En el taller, realizado los días 27 y 28 de mayo de 1999, en Washington, DC, participó un grupo interdisciplinario de expertos de la región y del Banco Mundial que ha estado trabajando en asuntos relacionados con la superación de la pobreza y la exclusión social.

Esta publicación reúne los trabajos presentados en el taller. Desde su presentación inicial se ha dado un largo proceso de dialogo entre los autores y el equipo del Banco. Esta publicación refleja los resultados de dicha búsqueda, representa un paso más en la definición de un marco conceptual y metodológico que nos permita avanzar en el entendimiento de los procesos que causan pobreza y exclusión social y, en la elaboración de instrumentos de política tendientes a su superación.

Los siete trabajos que siguen a esta introducción exploran desde distintas disciplinas (economía, antropología, sociología, ciencias políticas, ciencias jurídicas) la noción de exclusión social en el contexto de América Latina y el Caribe. Todos los trabajos parten de una pregunta común referida a la aplicabilidad de la perspectiva de exclusión social para el entendimiento de los fenómenos de pobreza, es inequidad y marginalidad prevalentes en la región. Es decir, qué elementos analíticos adicionales trae como beneficio la perspectiva y cuáles son las implicancias en términos del diseño y evaluación de políticas que se desprenden de su utilización. A partir de dicha pregunta básica, cada uno de los trabajos desarrolla una propuesta conceptual y metodológica y presenta antecedentes que permiten visualizar, ya sea en términos de modelo de sociedad o de casos específicos, la aplicación de dicha propuesta analítica tanto en la identificación y caracterización de la situación de exclusión social a que se refieren, como también en la evaluación de instrumentos para una política social inclusiva.

Si bien todos concluyen en la relevancia y necesidad de adoptar la perspectiva de la exclusión social como un instrumento analítico-propositivo, también indican la necesidad avanzar en la definición de un marco conceptual más desarrollado y en la elaboración de metodologías (modelos, variables, instrumentos de medición) que permitan "mapear" con mas precisión las relaciones que existen entre las distintas dimensiones, sus interacciones y el peso específico que tiene cada una de estas en la generación de procesos excluyentes. Solo así, recapitulan los autores, será posible utilizar plenamente el marco analítico de la exclusión social en el diseño y evaluación de políticas sociales inclusivas.

En el primer trabajo, Adolfo Figueroa propone un modelo para analizar y entender la persistencia de la desigualdad en la región, basado en el concepto de exclusión social. Figueroa parte preguntándose por qué existen desigualdades en nuestras sociedades y cómo se explica su persistencia en el tiempo. Para responder, Figueroa desarrolla un modelo analítico en el que los individuos participan en el proceso económico con una dotación desigual de tres tipos de bienes: (i) económicos, (ii) políticos y (iii) culturales y, que existe una jerarquía de mercados, con los mercados de trabajo, de crédito y de seguros jugando un papel esencial en la generación y reproducción de la desigualdad.

Esta predicción básica es confrontada con los datos empíricos de Latinoamérica, utilizando la situación de los grupos indígenas como un indicador del acceso desigual a bienes y la participación subordinada en los mercados. Figueroa concluye que la evidencia latinoamericana es consistente con las predicciones que indican que la exclusión social es el rasgo particular del modelo de sociedad y desarrollo hoy en día dominante. Finalmente, desde el punto de vista metodológico, señala que la exclusión social se refiere a los mecanismos que generan pobreza, siendo esta la variable endógena; y la exclusión las variables exógenas. Razón por la cual la pobreza debe ser analizada como función de la exclusión social para poder explicar sus orígenes y para diseñar políticas para reducirla.

Carlos Sojo nos lleva a analizar las características de la exclusión social en su dimensión política-institucional. El punto de partida es un marco conceptual en el cual se vincula la problemática de la exclusión a los derechos y la cuestión de la ciudadanía, la participación en los mercados con el marco institucional que posibilita la integración social. En ese sentido, Sojo analiza en el contexto latinoamericano factores socio-políticos y culturales que ilustran cómo los procesos de exclusión social se refieren a las tendencias negativas en la transformación de los regímenes institucionales que limitan o desestimulan la posibilidad del ejercicio ciudadano pleno, de los derechos políticos y civiles elementales.

A nivel conceptual, Sojo argumenta que la utilización del prisma de la exclusión social permite entender los fenómenos de desigualdad social y sus implicaciones sociopolíticas ya que: (i) es sensible a la observación de carencias materiales y simbólicas; (ii) responde a las especificidades históricas y a la dinámica de los antagonismos sociales y (iii) genera una visión heterogénea no dualista de la desigualdad social. En forma similar a lo que plantea Figueroa, Sojo también enfatiza que la perspectiva de la exclusión social muestra el proceso que la genera y no el dato que indica una desventaja social relativa. Comprendida entonces como la sumatoria de los procesos institucionales y prácticas que discriminan o erosionan la satisfacción de ciertos derechos, Sojo concluye que la noción de exclusión resulta

esencial para el diseño de una política de integración social ya que permite identificar formas y prácticas institucionales que generan exclusión y desarrollar los mecanismos que permitan superarla, aun cuando las desigualdades puedan persistir.

En el tercer artículo, Jaime Ordóñez continúa desarrollando a nivel conceptual la relación entre derechos (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales), exclusión social y el *rol* del Estado. Ordóñez argumenta que la carencia de esos derechos indica una situación de exclusión, y representa un parámetro para definir la cuestión de los umbrales de ciudadanía y el papel que le cabe al Estado en asegurar dichos derechos. Utilizando dicho marco, Ordóñez avanza en la discusión de indicadores que permitan verificar la ausencia o disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales y concluye que en la actualidad no se cuenta con indicadores apropiados y que es necesario definirlos con mayor precisión conceptual y metodológica.

El trabajo de Ordóñez representa una propuesta para avanzar en la definición de políticas de Estado tendientes al establecimiento de mecanismos institucionales que permitan en lo fundamental asegurar los mínimos exigibles referidos a los derechos económicos, sociales y culturales. La conclusión básica a que apunta el trabajo de Ordóñez es el rescate o valoración del *rol* del Estado como gestor de política y garante de la equidad. Al respecto, señala que, a diferencia de lo que ocurre con los derechos civiles y políticos, en el caso de los derechos económicos sociales y culturales se requiere con frecuencia una acción decisiva del Estado para su protección y desarrollo, las cuales corresponden generalmente a los programas de inversión social universal. Desde luego, las circunstancias de cada país definirán las características de este proceso y de las políticas públicas que se implementen. Sin embargo, previene Ordóñez, para que las políticas tendientes a garantizar los derechos como una forma de expresión de la ciudadanía logren su objetivo, es esencial contar con una fuerte inversión social en el ámbito de las capacidades sociales; es decir, en la generación de sujetos sociales capaces de exigir sus derechos ciudadanos.

El cuarto trabajo sobre exclusión social en el Caribe, preparado por Michel-Rolph Trouillot, representa una transición desde una perspectiva de modelos analíticos y propositivos generales a estudios de casos en los cuales se utiliza el marco de la exclusión social. Trouillot utiliza el concepto de exclusión social para esclarecer algunos procesos estructurales que hacen que ciertos grupos en la región del Caribe se mantengan en una desventaja relativa.

A nivel conceptual el trabajo distingue tres dimensiones de exclusión: (i) socioeconómica; (ii) sociocultural; e (iii) institucional. Estas dimensiones son utilizadas más como recursos heurísticos que como dominios independientes, formas de mirar procesos intermediarios y acumulativos.

En la misma línea de lo planteado por Sojo, aquí los elementos que entran en la ecuación de la exclusión no están vinculados en causalidades lineales sino en un proceso complejo de influencia recíproca. El fenómeno económico juega un papel en las otras dos dimensiones y viceversa. Cada una de las dimensiones, así como todo el proceso generalizado de exclusión social, se analizan a través de una causalidad circular. Esto significa, como también lo señala Figueroa, que no se pueden separar claramente los factores económicos, socioculturales y políticos de la exclusión social. Dado lo anterior, Trouillot propone que las políticas de Estado tanto para reducir o revertir la exclusión deberían focalizarse en las articulaciones o interacciones que ocurren entre los distintos factores o dimensiones conducentes a situaciones de exclusión social.

Analizando la experiencia del Caribe, Trouillot expone los mecanismos de exclusión que han operado en las tres dimensiones identificadas, haciendo especial énfasis en los aspectos institucionales y políticos y demostrando cómo estos han operado en los distintos contextos nacionales. Al mismo tiempo, se van dando ejemplos de políticas de Estado para demostrar cómo (a pesar de ciertos éxitos, como por ejemplo en educación) la carencia de una política institucional (articulada) ha reproducido los mecanismos de exclusión a través del tiempo. Finalmente, el trabajo concluye al respecto que si bien los instrumentos de política deben ser enfocados a componentes específicos, todas las intervenciones deberían considerar, en su diseño, las potenciales interacciones entre los diferentes factores que generan exclusión social.

El artículo de Nelson Do Valle Silva nos presenta el caso de la exclusión racial en Brasil. A partir de un detallado análisis de los fenómenos de adscripción e identificación racial, Do Valle Silva va analizando, con apoyo de gran cantidad de datos, los mecanismos de discriminación racial en la sociedad brasilera, desde acceso a servicios, participación en los mercados de trabajo, patrones de asentamiento, a prácticas de matrimonio interracial. Contrario a lo que la ideología de la democracia racial predominante en Brasil sugiere, el trabajo va develando las fuertes diferencias raciales que existen y los mecanismos que operan en su génesis. Por un lado, existen mecanismos institucionales de exclusión y, por otro lado, a nivel de relaciones interpersonales la interacción entre los grupos raciales es intensa y no conflictiva, envolviendo un nivel relativamente elevado de mestizaje.

Un elemento central que surge del trabajo de Do Valle Silva es que la exclusión social no se puede equiparar o reducir a instancias de discriminación —en cuyo caso no se requeriría de ningún nuevo concepto. Más bien, la exclusión basada en la identidad racial es fluida, relacional y socialmente determinada por un sistema institucional que se apoya en la legitimación de la asimetría de tratamiento a partir de clases sociales.

Sobre ese telón de fondo, Do Valle Silva discute finalmente las políticas de combate al racismo y concluye que existe una necesaria complementariedad entre los instrumentos de acción afirmativa y aquellos que optan por políticas universales ya que en el caso de Brasil, es extremadamente complejo, si no imposible, definir quién hace parte – y, sobre todo, quién *no* hace parte – del grupo a ser favorecido, lo que es consistente con la idea de políticas tendientes a la reafirmación de los derechos económicos, sociales y culturales, esenciales para alcanzar la situación de ciudadanía plena indicada por Ordóñez como la frontera de la exclusión.

Los dos casos que siguen a continuación se refieren a Chile. Ambos utilizan la perspectiva de la exclusión social para explicar como en un contexto de sostenido crecimiento económico y de reducción significativa de la pobreza, se ha consolidado una significativa desigualdad entre los sectores de mayores y menores recursos⁸. Los casos de Chile ilustran lo que señalara Guillermo Perry en su prólogo, que pese al crecimiento económico, hay barreras (más allá del acceso a ingresos) que impiden en la sociedad a ciertos sectores sociales acceder a mecanismos de integración social.

Carolina Tohá presenta un detallado estudio sectorial sobre jóvenes y exclusión social en Chile. Primeramente, Tohá hace un exhaustivo análisis de la situación de los jóvenes desde el punto de vista educacional, laboral, político y cultural. Tohá sostiene que para los jóvenes más allá de no tener acceso a ciertos derechos (políticos, civiles, económicos, sociales y culturales), la exclusión social significa el poder transitar con autonomía en todos esos ámbitos. A consecuencia de lo anterior, se encuentra una juventud que no comparte una identidad común debido en parte a las fuertes diferencias que existen entre ellos en los ámbitos antes mencionados y que, además, tiene serias dificultades para construir redes sociales que le faciliten el tránsito a la vida adulta.

Luego, la autora resume críticamente las políticas desarrolladas por el gobierno de Chile en los últimos años para producir integración social juvenil, deteniéndose especialmente en el ámbito educacional y de la capacitación laboral. A este nivel señala que los programas implementados han apostado a producir un proceso gradual de inserción. Así han logrado resultados diversos ya que si bien pueden haber mejorado la llegada y calidad de ciertos servicios a ciertos grupos de jóvenes, la limitada pertinencia de los programas ha derivado en un limitado impacto en cuanto a equidad y sustentabilidad social e institucional se refiere.

8. De acuerdo con antecedentes provenientes de MIDEPLAN y el Banco Mundial, la distribución del ingreso entre 1990 y 1998 ha permanecido igualmente concentrada o ha empeorado (como lo indica un coeficiente de Gini de 0,58) lo que pone a Chile entre los países con mayor desigualdad en la distribución del ingreso en la región. Al respecto, ver los resultados de la encuesta CASEN 1996 en el informe sobre Ingreso y Pobreza (1998), de la División Social de MIDEPLAN el reporte del Banco Mundial (1997) "Chile Poverty and Income Distribution in a High Growth Economy 1987 – 1995 (Vols. 1 & 2).

En las conclusiones Tohá presenta lo que ella identifica como las principales causas de exclusión social juvenil que arrojan los antecedentes presentados en el estudio y con base en ello concluye que en Chile no ha habido una política pública que apunte a dar un salto cualitativo que permita afrontar en forma articulada los mecanismos que impiden la integración social de los jóvenes en los ámbitos examinados (socioeconómico, político y cultural). Solo así, propone, se podría generar el umbral mínimo que otorgaría las condiciones que les permitan tomar decisiones sobre su vida y sobre la sociedad en que viven y llegar a tener ciudadanía plena.

A continuación, el trabajo de Carine Clert es un interesante estudio de caso sobre exclusión social y género en la comuna de *Huechuraba*, en el sector norte de Santiago. El estudio de Clert analiza a nivel micro social cómo operan los mecanismos de exclusión y la percepción que tienen los sujetos de dicha situación y de los impactos de algunos instrumentos de política social. A nivel conceptual, el trabajo de Clert apunta a establecer cuál es la especificidad de la perspectiva de la exclusión social, argumentando que esta se refiere a la capacidad de analizar instituciones y agentes en forma dinámica. En otras palabras, la fuerza analítica de la perspectiva radica en que vincula procesos y prácticas sociales que determinan, habilitan o restringen el acceso de sujetos sociales a diversos bienes materiales y simbólicos.

Los resultados del trabajo de campo presentan en forma concreta como operan los mecanismos de exclusión a nivel local. Para esto se examinan tanto antecedentes cuantitativos referidos al mercado laboral, capital humano, derechos civiles, el sistema judicial y recursos institucionales. De particular interés resulta la forma en que Clert combina la información cuantitativa con la percepción que tienen los sujetos de dichos fenómenos y sus implicaciones políticas. Finalmente, Clert concluye que las políticas sociales que han sido implementadas presentan una serie de problemas tanto conceptuales como operativos. A nivel conceptual-metodológico, Clert indica que la definición de instrumentos focalizados, por definición, deja fuera a sectores sociales que también experimentan exclusión ya que esta no es unidimensional (como ocurre con el caso de los programas focalizados). Por otra parte, desde el punto de vista operativo, Clert coincide con Tohá en que los instrumentos de focalización y los mecanismos de entrega de los servicios pueden verse desviados por prácticas excluyentes que restan pertinencia y efectividad a las políticas sociales que se han implementado.

Finalmente, en la sección de conclusiones se presentan las principales lecciones sugeridas por los autores en cuanto al valor analítico del concepto de exclusión y sus repercusiones para el diseño e implementación de políticas sociales. En torno a la validez y utilidad de la perspectiva, se concluye que aporta una mirada integral acerca de la situación de un determinado grupo social y, por lo tanto permite ver cosas que otro tipo de

aproximaciones no contemplan. En primer lugar, establece un contexto, el de los derechos y los umbrales sociales mínimos en el cual analizar las políticas sociales. En segundo lugar, contribuye a colocar a los sujetos en el centro de las intervenciones y, por tanto a tener una visión más integral ya que pone en evidencia los procesos que conducen a los sujetos a empobrecerse o les impiden participar en igualdad de condiciones en la sociedad. Desde el punto de vista de diseño de políticas, se concluye que la utilización del concepto de exclusión social es de gran utilidad ya que tiene como punto focal la articulación de los distintos elementos que impiden la integración social de los sujetos, por lo que permite diseñar y priorizar acciones que apunten a disminuir la vulnerabilidad y aumentar la participación de los grupos sociales más afectados.