

**INCLUSIÓN Y EXCLUSIÓN:
CONCEPTOS, RELACIONES E INDICADORES**

INCLUSIÓN Y EXCLUSIÓN: CONCEPTOS, RELACIONES E INDICADORES

A. INTRODUCCIÓN

El desarrollo humano constituye un proceso de ampliación de las opciones que tienen las personas de vivir una vida prolongada y saludable, adquirir valores y conocimientos, desarrollar destrezas y tener acceso a los recursos necesarios para lograr una alta calidad de vida.¹ En 1998, el Informe Nacional de Desarrollo Humano examinó los contrastes existentes en el nivel de desarrollo humano entre las distintas etnias y departamentos del país; en 1999, el Informe profundizó además en el análisis de la dinámica rural del desarrollo nacional. Para la edición del año 2000, el Sistema de las Naciones Unidas, con el apoyo de miembros de la comunidad académica nacional, definió la conveniencia de que la tercera edición del Informe se dedicara a analizar la dinámica de exclusión presente en la sociedad guatemalteca.

El resultado de este esfuerzo se ha denominado “La Fuerza Incluyente del Desarrollo Humano”, pues, además de analizar las situaciones de exclusión (económica, político-jurídica y social) según las diferencias étnicas, de género y de área que presenta, el Informe explora la variedad de acciones que están realizando en la actualidad los diversos actores sociales para construir una sociedad más

incluyente. Además, el Informe incorpora un capítulo dedicado a contribuir a la construcción de una visión común de país, mostrando que es factible pensar que Guatemala puede, en el lapso de una generación, comenzar a constituirse en una sociedad más incluyente, con mayor desarrollo humano.

Para el efecto, el Informe se ha estructurado en 7 capítulos: En este primero, se explora la noción de exclusión y se plantea cómo los diversos factores, sociales, económicos y culturales vigentes en la sociedad guatemalteca dan como resultado, al interactuar, que ciertos grupos de población estén más proclives que otros a experimentar diversas formas de exclusión. Puesto que muchas de las exclusiones que se viven hoy en día tienen sus orígenes en los procesos sociales y políticos acontecidos a lo largo de la historia de la conformación de la sociedad guatemalteca, el capítulo II hace un breve recorrido por la historia, destacando los principales hechos que, a lo largo del siglo XIX y principios del XX, perfilaron la sociedad excluyente en que se vive hoy día.

Los capítulos III, IV y V profundizan en el análisis de los diversos rasgos de la exclusión, tal como éstos se presentan durante la última década del siglo que acaba. El capítulo III se refiere a las ex-

¹ ONU (1998) y ONU (1999).

clusiones económicas, abordando temas clave para su comprensión (pobreza, empleo, tierra, agua y vivienda); el capítulo IV señala las dimensiones políticas y jurídicas de la exclusión, haciendo referencia al ejercicio de la ciudadanía, la participación política y las formas de inclusión y marginalidad jurídica que vive la población guatemalteca. El capítulo V explora la dimensión social de la exclusión a partir de las diferencias sociales y de ingresos existentes entre distintos grupos de población (urbano/rural, etnias, género). Asimismo, presenta someramente algunas de las situaciones de exclusión vividas por la niñez, la juventud y grupos minoritarios de población.

El capítulo VI hace referencia a los esfuerzos actuales que hace la población guatemalteca por construir una sociedad más incluyente. Partiendo de las estrategias empleadas por la población excluida para subsistir, el capítulo ilustra también las acciones que las comunidades, la sociedad civil organizada, el sector privado y el Estado están realizando con este propósito. El Informe cierra, en su capítulo VII, con una visión esperanzadora del futuro: la de una Guatemala incluyente, factible de alcanzar si se inicia desde ya el esfuerzo de toda la población para su construcción. Para el efecto, se perfilan algunos de los rasgos que, como mínimo, caracterizarían esa sociedad incluyente en que habría de convertirse hacia el año 2020. Se esbozan también algunos ejes estratégicos de intervención que, de implementarse las acciones correspondientes, podrían contribuir a alcanzar tan ansiado objetivo.

Finalmente, como en ediciones anteriores, el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2000 “La Fuerza Incluyen-

te del Desarrollo Humano”, presenta un anexo estadístico con los indicadores económicos y sociales más actualizados disponibles en el país, con el cual espera contribuir para que los lectores profundicen por cuenta propia en el conocimiento de la realidad nacional.

B. EL CONCEPTO DE EXCLUSIÓN

La exclusión significa que hay grupos que ven limitado el disfrute de las oportunidades económicas, sociales, culturales y políticas existentes en la sociedad. Es un concepto interdisciplinario pues viene a complementar el estudio de la pobreza con aspectos tan importantes como los derechos políticos y la ciudadanía. Pueden reconocerse tres dimensiones clave en las que se expresa la exclusión: a) la económica, que incluye las limitaciones estructurales al acceso y participación en los mercados, lo cual, a la vez, frena el acceso a los recursos y al ingreso; b) la político-jurídica, la cual implica que los mecanismos tradicionales de participación social son inadecuados para expresar los intereses de los grupos más vulnerables y más bien imponen barreras al ejercicio de los derechos ciudadanos; c) la exclusión social, que se refiere al desconocimiento de identidades y particularidades de etnia, género, religión, o a preferencias de ciertos individuos y grupos sociales. Implica también la existencia de barreras para formar y hacer uso de la gama de relaciones familiares, comunitarias y otras redes de apoyo más amplias, que sirven al individuo y a grupos como mecanismo para enfrentar la exclusión.² Asimismo, también hace referencia al hecho que la institucionalidad social no funcio-

² Gacitúa, Sojo y Davis (2000).

na adecuadamente para prevenir o transformar las situaciones existentes.

Las tres dimensiones descritas se hallan estrechamente vinculadas entre sí. Además, las personas pueden encontrarse –y usualmente ese es el caso- excluidas en alguna o algunas de las áreas pero incluidas en otras, pues las exclusiones se generan por medio de una diversidad de mecanismos que, en la práctica, pueden traslaparse: 1) Falta de posibilidades o mecanismos adecuados para la participación en la toma de decisiones que afectan al conjunto social. 2) Vedado o limitado acceso a los servicios que mejoran las condiciones de vida de las personas. 3) Limitaciones en el acceso a información que podría aumentar las posibilidades de elección personal o 4) Existencia de mecanismos de segregación basados en normas, prohibiciones y controles legales y/o tolerados.³ Además, existe una serie de factores que intervienen en la génesis de la exclusión que, al combinarse producen situaciones más severas para determinados grupos.

C. FACTORES DE EXCLUSIÓN E INCLUSIÓN: LOS INGRESOS, EL ÁREA, LA ETNIA, EL GÉNERO Y LA EDAD

Las diferencias en el acceso a los recursos, en el ejercicio de los derechos y en las relaciones sociales, están influidos por una serie de factores. Por ejemplo, la exclusión se vive de manera distinta en las localidades rurales que en las urbanas y depende del nivel de ingresos económicos que se perciban, del género al que se pertenezca, y de la edad. Al igual que el concepto de desarrollo humano, el de exclusión es multidimensional, lo cual permite entender las rela-

ciones e interacciones entre los diversos factores que en él intervienen y permite comprender el papel que juegan los distintos actores sociales.

Un factor de exclusión es el ingreso, pues actúa como mediador entre la economía y la satisfacción de las necesidades materiales y espirituales de las personas. En Guatemala, la concentración de los ingresos es muy alta. También se encuentra concentrado el acceso al empleo formal y bien remunerado. Ello implica que el segmento de población incluida, es decir, que goza de los beneficios que los ingresos pueden proporcionar, es sumamente reducido. El resultado es la pobreza para una gran proporción de la población. Los efectos de esa concentración inciden en todas las demás variables: etnia, género, edad y área y, al combinarse con éstas, genera una dinámica excluyente muy marcada, especialmente para ciertos grupos de población: las mujeres, los niños, los adultos mayores, los indígenas y quienes viven en el área rural.

Además, la manera en que el proceso de desarrollo económico y social guatemalteco ha configurado la territorialidad y distribución espacial de la población (en términos de su diferenciación urbana o rural), parece tener un papel determinante en las oportunidades de inclusión. El empleo precario, la falta de servicios básicos y la vivienda de baja calidad se acentúan en las áreas rurales, donde vive la mayoría de los guatemaltecos. Dado que allí vive también la mayor parte de población indígena, la dimensión rural se conjuga con la étnica para producir cuadros particularmente severos de exclusión. El análisis de las desventajas que puedan existir entre indígenas y no indígenas, en cuanto al acce-

3 Grant, Blue y Harpham (2000).

so a los recursos, los derechos y las relaciones sociales, adquiere particular importancia en una sociedad multiétnica como la guatemalteca. Esto es así porque permite mostrar tanto la existencia de diferencias en la condición y posición de los distintos grupos, como establecer si estas diferencias obedecen a mecanismos de segregación y discriminación, vigentes explícita o implícitamente, que deben ser corregidos. De la misma manera, las relaciones de género, es decir, la manera en que se pautan la conducta y posiciones de hombres y mujeres, así como los nexos de poder subyacentes en ellas, contribuyen a profundizar la exclusión social que sufren mayormente las mujeres.

La incorporación del enfoque de género ha permitido recabar mejor la heterogeneidad. Al desagregar, con base en el género, categorías como comunidad, hogar o pobreza, se ha puesto más de manifiesto que el hombre y la mujer tienen atributos, responsabilidades, experiencias, intereses y necesidades diferentes. El examen de las relaciones entre mujeres y hombres ha conducido a ir más allá del enfoque aislado de los procesos de desventaja social al tomar en cuenta la posición de la pareja y su entorno social. Ha permitido comprender que las interacciones en el interior de los hogares no son necesariamente armónicas. El enfoque de género ha mostrado la necesidad de considerar diferentes y múltiples roles de mujeres y hombres en el trabajo, el hogar y la sociedad, así como la interrelación del género con otras variables como clase, etnia y edad.⁴

También la edad contribuye a perfilar los rasgos de la exclusión. Si bien personas de todas las edades están sujetas a la

misma, la niñez, los adultos mayores y la juventud constituyen grupos particularmente vulnerables pues frecuentemente se encuentran en una relación de dependencia económica con respecto a los adultos. La dependencia económica lleva adscrita, especialmente en el caso de la niñez y la juventud, la falta de reconocimiento de que también en estas etapas de la vida las personas poseen derechos propios, distintos de los de las personas adultas; en el caso de los adultos mayores, a la dependencia económica se suma el debilitamiento de sus capacidades físicas y con ello, la posibilidad de autonomía. En ambos casos, los adultos asumen un papel tutelar para con estos grupos, por lo cual no siempre actúan en su beneficio, agravando con ello la situación de vulnerabilidad que experimenta.

La gama de variantes que emergen de la combinación de los distintos factores muestra la existencia de una gran cantidad de personas que son víctimas de la exclusión en Guatemala. Sin embargo, no solo la exclusión como tal requiere ser estudiada, sino también las acciones destinadas a favorecer la inclusión, pues si estas no consideran debidamente las diferencias étnicas, de género, edad y de área (urbana/rural), pueden convertirse en una forma adicional de exclusión.⁵

D. EXCLUSIÓN E INCLUSIÓN: EL DESARROLLO HUMANO EN GUATEMALA A FINALES DEL SIGLO XX

La comprensión de la dinámica de exclusión-inclusión conlleva importantes implicaciones para orientar los esfuerzos que hace la sociedad en procura del desarrollo humano. Para apoyar el

4 Clert (2000).

5 Grant, Blue y Harpham (2000).

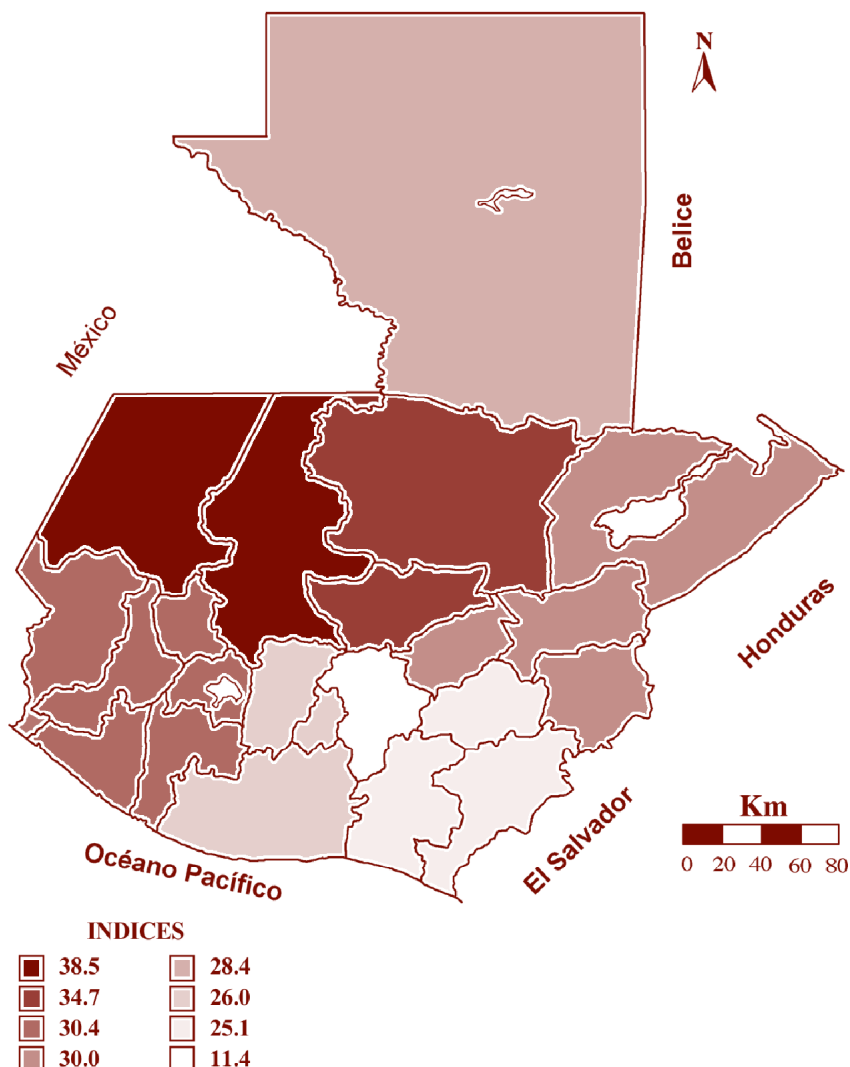
monitoreo de los procesos que se hacen en esta materia, se emplean en este informe un conjunto de índices e indicadores que pretenden contribuir a alcanzar este objetivo. Puesto que la base de la información más reciente con que se ha contado para este Informe es la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares (ENIGFAM), realizada entre 1998 y 1999 por el Instituto Nacional de Estadística⁶, la cifra correspondiente al índice de desarrollo humano (IDH = 0.59) no sufre ninguna variante con respecto a la que aparece en el Informe de 1999. Igual cosa ocurre con los índices de desarrollo humano de las áreas urbanas y rurales y de la mujer (ver anexo estadístico, sección A). Sin embargo, al igual que en años anteriores, para obtener una panorámica más integral de la situación, se han calculado dos índices adicionales: el de exclusión social y el de potenciación de género,⁷ que se presentan a continuación.

1. El índice de exclusión social o de pobreza humana

Este índice constituye una primera aproximación a la medición de la exclusión prevaleciente en el país. Para calcularlo se utiliza una serie de variables e indicadores de los aspectos más dramáticos de la exclusión: la probabilidad de no sobrevivir más allá de los 40 años de edad, la proporción de adultos analfabetos, el número de personas que viven sin agua potable y servicios de salud y de niños menores de cinco años que sufren desnutrición crónica, sea moderada o severa. Si bien es un índice que reco-

ge en forma parcial las distintas dimensiones que conforman la exclusión, las cifras obtenidas son sugestivas: si el índice fuera 0, la sociedad guatemalteca habría alcanzado el nivel máximo de inclusión que puede medir este indicador. En 1998 el índice de exclusión social en Guatemala era de 25.9, lo que implica que como sociedad, se está aún bastante lejos de lograr un alto grado de inclu-

Gráfica 1.1
Índice de exclusión del desarrollo social
1998



6 ENIGFAM (1999).

7 Para procedimiento de cálculo de estos índices se sugiere revisar el anexo metodológico del Informe. El índice de exclusión social corresponde a lo que en algunos informes de la ONU se conoce como el índice de pobreza humana, ONU (1999).

Fuente: Cálculos propios con datos de la ENIGFAM 1998/99.

sión. En cuanto a las regiones geográfico-administrativas, se observa que el nivel más alto de exclusión social se halla en las del noroccidente y del norte (38.5 y 34.7), seguidas de las suroccidentales (30.4) y nororientales (30.0), mientras que la metropolitana muestra el índice más bajo (11.4).

2. El índice de potenciación de género

Siendo el género una de las principales condicionantes de exclusión, se ha calculado un índice que establezca el grado en que esta forma de desigualdad se halla presente. Pero, a diferencia del índice de desarrollo de la mujer, que mide las *condiciones* de su desarrollo humano, el de potenciación de género (IPG) establece el nivel de avance de la *posición* de las mujeres en la sociedad, en comparación con la de los hombres, con respecto a la forma en que ellas participan en la vida económica, política y profesional. De acuerdo con ese índice, si en la sociedad guatemalteca mujeres y hombres tuvieran las mismas oportunidades de participar, el IPG sería 1.

El país con el IPG más elevado es Noruega (0.83). En contraste, en Guatemala el IPG calculado en el año 98, a partir de datos de la ENIGFAM, era de 0.46, con lo cual se ubica en el puesto 49 de un total de 70 países. Con relación a la región centroamericana, Costa Rica presenta el IPG⁸ más alto (0.55), seguido de El Salvador (0.527) y Panamá (0.47). Guatemala se ubica en cuarto lugar, muy cerca de Honduras (0.46).⁹ Ello significa que la brecha existente entre la posición de los hombres y la de las mujeres es todavía muy amplia. En la gráfica 1.2 se observa que, a pesar de que más mujeres ocupan puestos administrativos, ejecutivos, profesionales o de nivel técnico-universitario,¹⁰ en promedio sus ingresos, en relación con los de los hombres, son ostensiblemente menores. Este es un buen ejemplo de que no obstante que las mujeres se incorporan cada vez más a la actividad económica, la forma en que lo hacen lleva a un tipo de inclusión que prolonga su desventajosa situación.

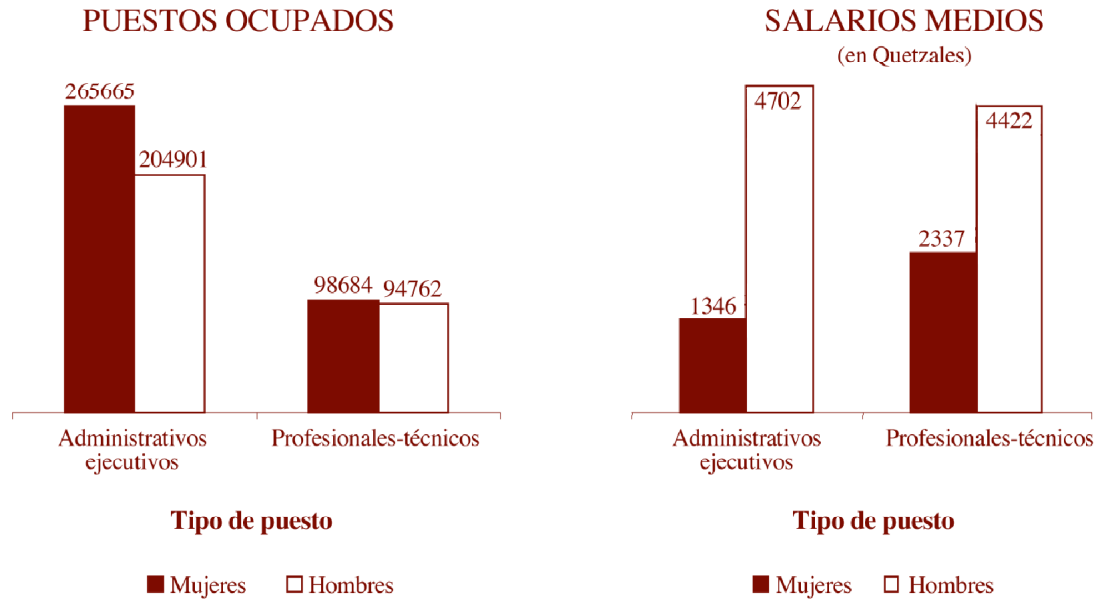
8 No registra IPG calculado para Nicaragua.

9 PNUD (2000).

10 Casi dos tercios (63%) de los puestos administrativos, ejecutivos, profesionales y de nivel técnico-universitario, corresponden a la categoría de "Gerentes de empresas" reportada por la ENIGFAM 1998. De éstos, el 60% son ocupados por mujeres, equivalente a cerca de 252,000. Dentro de esta categoría, más del 81% de estas mujeres son gerentes de comercios mayoristas y minoristas. Existe dentro de la ENIGFAM otra categoría llamada "Gerentes generales de empresas" donde el predominio es de hombres (62%). Sin embargo, no es posible desagregar esta categoría para establecer el tipo de empresa a que se hace referencia.

Gráfica 1.2

Número de puestos ocupados y salarios mensuales medios percibidos por mujeres y hombres según tipos de ocupación 1998



Fuente: Cálculos propios con datos de la ENIGFAM 1998/99.