

Inclusión en la participación y políticas de reconocimiento

Fidel Tubino Arias Schreiber
Pontificia Universidad Católica del Perú

Introducción.-

La inclusión suele ser un proceso de incorporación indiferenciada de los excluidos en las márgenes de la sociedad. Sin embargo, bien entendida, puede no restringirse a políticas sociales y convertirse en un proceso de integración diferenciada de los mismos en el ejercicio de sus derechos. Las políticas de inclusión involucran procesos de asimilación cultural que no contribuyen a desarrollar la capacidad de agencia en las personas. Empero, podrían convertirse en proceso de ampliación de libertades para ejercer derechos desde la especificidad cultural de los ciudadanos. Los procesos de inclusión “acomodan” a las personas en instituciones existentes sin generar cambios significativos al interior de estas. No obstante, podrían ser una oportunidad para acomodar las instituciones a la diversidad existente produciendo en ellas cambios significativos para adecuarlas a los diferentes contextos socio-culturales.

Visto así, la inclusión es una oportunidad para generar cambios institucionales que posibiliten de manera estable la incorporación de los excluidos en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades cívicas, sin tener por ello que sacrificar su identidad cultural. La inclusión de los excluidos, en el ejercicio de la ciudadanía, es un proceso complejo que genera reacciones adversas porque, bien entendida, deja de ser funcional al status quo y cuestiona el modelo social vigente tanto a nivel económico como político y cultural.

A nivel político, la inclusión de los excluidos en los espacios de deliberación pública, debe tomar en cuenta que dichos espacios se encuentran colonizados por la cultura hegemónica y en no pocos casos, también por la lógica del mercado. Esto se refleja en la

existencia de barreras culturales y lingüísticas, en las esferas públicas que impiden la paridad en la participación.

Esto es grave porque afecta el núcleo de la convivencia democrática. No hay democracia verdadera si no existe equidad de oportunidades para participar en la deliberación pública.

“ ... *Democracy entails political equality, that all members of the polity area included equally in the decision-making process and have an equal opportunity to influence the outcome*”¹ La inclusión política bien entendida, para generar procesos que produzcan paridad en la participación debe contribuir a deconstruir las barreras lingüísticas y culturales que impiden que la deliberación se de en condiciones de equidad. Y para ello deben estar articuladas con políticas de reconocimiento y políticas de participación. Cuando las políticas de inclusión no se articulan, se desvirtúan y se tornan funcionales.

Bien entendida, la inclusión debería desde un inicio contribuir a generar en las personas capacidad para tomar iniciativas y para deliberar en espacios públicos adversos. La pobreza se combate generando ciudadanía. No basta con reducir los índices de pobreza, hay que hacerlos sostenibles en el tiempo, y para ello, hay que generar capacidad de agencia y de autonomía en la gente. Esto debe ser consustancial a las políticas de inclusión. Y no lo está siendo.

La inclusión en la ciudadanía es un proceso que debe ser al mismo tiempo fin y medio. Nos hacemos ciudadanos practicando la ciudadanía, así como nos hacemos justos practicando la justicia. Los ciudadanos no se producen, se forman. Y la formación ciudadana es un proceso práctico-reflexivo que toma tiempo y que debería iniciarse desde la educación básica. Por esta razón, cuando se pretende identificar el grado de inclusión de los excluidos, hay que evaluar, tanto la calidad de los procesos formativos, como la calidad de los resultados objetivos. ¿En qué tipo de relaciones sociales se están incluyendo a los excluidos? En relaciones autónomas potenciadoras de la ciudadanía o en relaciones asistenciales que generan pasividad y heteronomía?

Para que la inclusión forme parte del proceso del desarrollo humano, debe incorporar a las personas en relaciones humanizadoras y generadoras de ciudadanía. La capacidad de

¹ Young, Iris Marion. Inclusion and democracy. New York, Oxford University Press, 2000, p 52.

agencia es el motor del desarrollo humano, entendido como un proceso endógeno de ampliación de libertades sustentables en el tiempo. Al igual que en la inclusión bien entendida, en el desarrollo humano la participación y la agencia resultan fundamentales desde un inicio del proceso. Pues solo mediante la participación ética se puede ir logrando el desarrollo en las personas, de la capacidad de ser sujetos activos y responsables de sus destinos.

Sin embargo, existen democracias que contienen formas institucionalizadas y culturalmente legitimadas de exclusión, como es el caso de nuestro país.

Por ello, es tarea de las democracias el deconstruir estas formas institucionalizadas de exclusión para generar espacios de reconocimiento y participación libre y responsable. Deconstruir para incluir la diversidad en los espacios públicos de deliberación política. Y para ello se deben implementar políticas públicas de redistribución y de reconocimiento de corto y mediano plazo. Políticas que sean capaces de generar condiciones que hagan posible la paridad en la participación y el ejercicio de las libertades de las y los ciudadanos culturalmente diferenciados.

Sin embargo “ ... *Some might object to a discourse of inclusion because they suspect that it presupposes an already given set of procedures, institutions, and terms of public discourse into which those excluded or marginalized are incorporate without change* “. ²

Los procesos de inclusión actualmente vigentes, hay que decirlo, promueven la adaptación de las personas a las instituciones y no de las instituciones a las personas. Si queremos que las políticas de inclusión sean más de lo que son, y que dejen de generar procesos de incorporación pasiva y de asimilación forzada, habría que empezar por preguntarnos sobre las razones por las cuales determinados grupos socioculturales no caben en las instituciones existentes? Y habría que identificar qué cambios habría que hacer en ellas para que los excluidos sean incluidos de manera natural y estable, sin tener que renunciar de manera soslayada o explícita a sus *éthos* de procedencia.

² Young, Iris Marion. Inclusion and democracy. New York, Oxford University Press, 2000.P. 11

Creo que una política de inclusión bien entendida no debería limitarse solamente a ampliar el radio de acción de las instituciones ya existentes a personas que se hallan al margen de ellas. Para que nuestra democracia sea inclusiva de verdad, se requieren cambios institucionales, tanto a nivel del Estado como de la sociedad civil. Cambios que sean producto de un diálogo sostenido en el tiempo y que se reflejen en la normatividad social y en la cultura política. No se trata pues de que las personas se conformen a las normas vigentes sino de abrir la cultura hegemónica a la subalternidad cultural.

En el presente artículo vamos a analizar la dimensión política y cultural de la inclusión y proponer algunas pistas que hagan posible hacer de los procesos de inclusión, procesos de humanización e integración diferenciada de los excluidos.

Para ello procederemos en primer lugar a presentar las principales formas de exclusión de la participación que suelen operar en nuestras democracias latinoamericanas. En segundo lugar plantearemos los principales aportes que las políticas de reconocimiento pueden hacer frente a las principales formas de exclusión cultural de la deliberación política, para, finalmente, identificar los principales roles que pueden cumplir las políticas de reconocimiento para la inclusión orientada al desarrollo humano.

1.- Principales formas de exclusión político-cultural

Iris Marion Young distingue dos formas de exclusión de la deliberación pública. “ ... *I distinguish –nos dice– two forms of exclusion from political discussion and decision-making. The most obvious forms of exclusion are those that keep some individuals or groups out of the fora of debate or processes of decision-making... I call this external exclusion*”³. En nuestro país por ejemplo los estereotipos socio-culturales que nos separan, actúan como formas de exclusión externa e interna al mismo tiempo

La exclusión interna se refiere a “*those forms of exclusion that sometimes occur even when individuals and groups are nominally included in the discussion and decision-making process*”⁴

³ Young, Iris Marion. *Inclusion and democracy*. New York, Oxford University Press, 2000 P.52

⁴ Ídem.

Existen pues dos formas de exclusión de la vida democrática. La primera, la exclusión externa, se refiere a los impedimentos institucionales que encuentran los individuos que pertenecen a grupos socioculturales menospreciados para acceder en igualdad de condiciones a los espacios de deliberación pública de la sociedad. La segunda, la exclusión interna, se refiere a los obstáculos que encuentran los excluidos que logran ingresar a los espacios públicos deliberativos de la sociedad para participar en condiciones de equidad.

El ejemplo más elocuente de exclusión externa, es el del control que los grupos económicos ejercen sobre los medios de comunicación, que influyen de manera decisiva en la formación de la opinión pública. No cabe duda –y esto lo sabemos por propia experiencia– que “... *if some citizens are able to buy sufficient media time to dominate public discussions of an issue, others are effectively excluded*”⁵.

A nivel de la exclusión interna se pueden distinguir tres modalidades que corresponden a tres formas de comunicación: “*greeting , rethoric and narrative*”⁶

La primera se refiere a las formas como son recibidos los representantes de los grupos excluidos al interior de los foros de discusión pública cuando son elegidos. Estas van desde la indiferencia, la invisibilización, hasta la burla pública y el agravio. Las formas retóricas de exclusión interna se refieren a las maneras cómo los interlocutores de un diálogo público expresan sus posiciones y argumentos. Hay formas de argumentación y de expresión apreciadas socialmente y formas que son culturalmente despreciadas en los foros existentes. Finalmente, hay culturas en las que la narración de acontecimientos ocupa un lugar central en la deliberación social. En estos casos, la narración de experiencias aparece como un modo de comunicación válido y privilegiado que permite con más facilidad, el conocimiento recíproco de los interlocutores. Esto sin embargo no es valorado en los foros oficiales, los cuales se encuentran formalizados desde la racionalidad y la retórica hegemónica.

Identificar los mecanismos de exclusión socio cultural internos y externos es importante porque nos permite diseñar las medidas y las políticas de reconocimiento que desmonten

⁵ Ídem.

⁶ Ídem.

estos obstáculos y hagan posible la inclusión diferenciada de los excluidos en condiciones de equidad en el debate público de la democracia.

2. Aportes de las políticas de reconocimiento a la inclusión diferenciada.

Deconstruir las diversas modalidades de la exclusión tanto externas como internas que se encuentran instaladas en los espacios públicos de la sociedad debe ser parte sustantiva de las políticas de inclusión diferenciada. El objetivo de dicha deconstrucción es generar las condiciones, tanto objetivas como subjetivas que hagan posible no solo la inclusión de la diversidad, sino, mediante ella, la paridad en la participación. Las llamadas “políticas de reconocimiento” tienen una importante función en esta tarea.

En contextos socio-culturales tan asimétricos como el nuestro, las políticas de reconocimiento no deben estar desvinculadas de las políticas participativas y redistributivas. Deben ser diseñadas e implementadas de manera coordinada. Pues en las sociedades post-coloniales la exclusión política suele coincidir con la exclusión económica y la exclusión cultural.

Para generar inclusión política, dismantelar los mecanismos que reproducen la exclusión cultural tanto externa como interna, debe ser parte sustancial del proceso de inclusión. Se trata de una tarea de largo aliento que involucra la generación –desde los propios actores– de acciones afirmativas a corto plazo y de acciones transformativas a largo plazo. Las primeras se dirigen a erradicar los efectos de las inequidades estructurales tanto simbólicas como políticas y económicas. Las segundas se dirigen a erradicar las causas de dichas inequidades y, bien entendidas, producen condiciones estables para generar una sociedad inclusiva.

En el mundo contemporáneo es posible diferenciar entre dos tipos básicos de políticas de reconocimiento de inclusión en la vida pública: el multiculturalismo anglosajón y el interculturalismo latinoamericano. No creo que a priori haya que escoger entre una de las dos. Ambas pueden aportar desde sus propios límites, al desarrollo de capacidades y a la

ampliación de oportunidades, para que las personas sistemáticamente excluidas puedan ejercer sus derechos políticos y asumir sus responsabilidades éticas.

Hablar de multiculturalismo anglosajón como un tipo de política de reconocimiento no es del todo apropiado, porque hay diferentes tipos de multiculturalismo. Así, mientras que el multiculturalismo liberal promueve el ejercicio de la libertad cultural, el multiculturalismo comunitarista se orienta más bien a la protección y conservación de las culturas.

El multiculturalismo liberal postula los derechos de grupo, tales como los derechos lingüísticos y poliétnicos, como medios para hacer posible el ejercicio de los derechos individuales. El multiculturalismo comunitarista postula los derechos colectivos como fin en sí mismo independientemente de si recortan o no derechos individuales. Para el primero, la ecología cultural es importante si amplía las libertades individuales de las personas que pertenecen a grupos socioculturales excluidos. Para el segundo, la ecología cultural se justifica por sí misma, no por sus efectos.

Por otro lado, el interculturalismo latinoamericano también posee tendencias fuertemente marcadas y diferenciadas. En este sentido es posible identificar un interculturalismo indigenista que promueve la valoración intracultural de los pueblos indígenas latinoamericanos y el fortalecimiento de sus identidades étnicas como primer paso hacia una relación intercultural más equitativa y justa con la sociedad mayor. Se trata, en este caso, de la interculturalidad entendida como esencialismo estratégico. Este promueve la reificación de las identidades ancestrales como forma de empoderamiento de los excluidos. Desde esta perspectiva el interculturalismo es entendido como una “política de identidad” que esencializa las culturas menospreciadas como medio para generar o reforzar identidades grupales de resistencia. Este tipo de interculturalismo –aunque por razones diferentes– posee una cercanía bastante grande con el multiculturalismo comunitarista.

Por otro lado, hay una corriente cada vez más fuerte en el continente que promueve la interculturalidad para todos, no solo para los indígenas. La idea central que alimenta esta

corriente es que el menosprecio sistemático que está a la base de las exclusiones externas e internas, es un problema estructural de doble vía: activo y reactivo. Y en sociedades post-coloniales como la nuestra se trata de un problema, además, histórico.

Dada la envergadura del problema, se piensa que este debe ser abordado por el Estado desde propuestas intersectoriales que sean participativas y dirigidas, de manera diferenciada, a todos. Se trata en este caso de pensar el interculturalismo como una política de generación de ciudadanía desde la diversidad y de ampliación de libertades efectivas.

Sin embargo, la corriente predominante en América Latina es, por razones contextuales, el interculturalismo indigenista de corte comunitarista. No olvidemos que la interculturalidad como proyecto y propuesta surgió en nuestro continente en el espacio abierto por la educación bilingüe de los pueblos indígenas. Este es su sello de origen.

A pesar de las cercanías y distancias que hay entre los diversos tipos de multiculturalismo e interculturalismo, podemos decir que la gran diferencia que hay entre ambos, es que mientras que el primero apunta a incluir la diversidad en los espacios públicos, el segundo apunta a interculturalizar dichos espacios. El asunto donde se establecen las divergencias es en torno a lo que se entiende por “interculturalizar” lo público.

Mientras que para unos, interculturalizar es sinónimo de “indigenizar”, para otros es sinónimo de dialogar, de producir sinergias entre el saber tradicional y el saber científico, de establecer mecanismo de coordinación entre la justicia comunitaria y la justicia estatal, de generar complementaciones. El interculturalismo va más lejos que el multiculturalismo, pues se propone no solo la inclusión de las diferencias, sino además y sobre todo la redefinición, tanto de las instituciones, las reglas de juego de los espacios públicos políticos, como de la cultura política, en la que se sustentan las relaciones entre los ciudadanos.

Por otro lado, el interculturalismo latinoamericano es propio de sociedades post-coloniales en las que la injusticia cultural y la injusticia distributiva tienden a coincidir. No es por casualidad que la pobreza extrema en países como el Perú se concentre en aquellas

regiones de alta densidad de población indígena, como es el caso de Ayacucho o Huancavelica. Por ello, el interculturalismo latinoamericano para todos, apuesta por soluciones que articulen políticas públicas de reconocimiento con políticas de redistribución y de participación ciudadana.

En el caso del multiculturalismo anglosajón las políticas de reconocimiento no están atadas a políticas redistributivas, tal vez porque la correlación entre exclusión cultural y pobreza en el hemisferio norte del continente, no sea tan evidente como en América Latina.

El gran impasse que contiene el multiculturalismo anglosajón, es que genera sociedades paralelas, este es su principal déficit. Disminuye la violencia cultural explícita pero no combate la violencia latente. Al focalizarse en los grupos discriminados, fortalece las diferencias y no fomenta la unidad en la diversidad. El interculturalismo latinoamericano orientado a todos, busca sustituir las políticas asimilacionistas, por políticas de reconocimiento de la ciudadanía desde la diversidad cultural y de género. De esta manera, en lugar de propiciar sociedades paralelas, busca construir la unidad en la diversidad fortaleciendo las alianzas interculturales como estrategia para acceder a una convivencia democrática más equitativa y justa para todos.

3. – Rol de las políticas de reconocimiento en la inclusión diferenciada orientada al desarrollo humano

La deconstrucción de las diversas modalidades de la exclusión externa e interna tiene dos etapas: la primera de corte afirmativo y la segunda (que en realidad empieza también con la primera) de corte transformativo.

Las acciones afirmativas propias de las políticas multiculturales son insuficientes porque no van a las causas de la exclusión económica y político-cultural de los grupos injustamente menospreciados. Con frecuencia se limitan a ser políticas paternalistas que producen élites beneficiarias entre los oprimidos y pasividad en los excluidos. Sin embargo, pueden ser

reformuladas y convertirse en espacios privilegiados de desarrollo de la capacidad de agencia y de liderazgo intercultural.

Pero, para generar cambios socialmente significativos, es necesario que las políticas interculturales para todos, articuladas con políticas redistributivas, con visión de desarrollo humano, se conviertan en políticas de Estado.

Sin embargo, el modelo de Estado nación que tenemos es incapaz de asumir dichas políticas como columna vertebral de las políticas públicas, porque es estructuralmente centralista, etnocéntrico y excluyente de la diversidad.

Para que las políticas interculturales no se queden a nivel micro y puedan llegar a tener impacto macro-social no basta la descentralización del Estado que tenemos. Es necesario deconstruir el modelo de Estado monocultural que tenemos y construir Estados nacionales multiculturales o plurinacionales adaptados a los diferentes contextos.

No hay uno, sino muchos modelos de Estados multiculturales. Así por ejemplo “el tipo de reformas de Estado demandadas por los afroamericanos en EE UU difiere drásticamente del tipo de reformas demandadas por los indígenas maoríes de Nueva Zelanda o por los inmigrantes chinos en Canadá”.⁷ Sin embargo, a pesar de las diferencias Will Kymlicka ha identificado con acierto, tres rasgos propios de todo Estado multicultural. “El primero, y más importante, es que un Estado multicultural, implica el repudio a la vieja idea de que el estado es posesión de un solo grupo nacional (...). El segundo, como consecuencia, implica que un Estado multicultural repudia las políticas de “construcción nacional” que asimilan o excluyen a los miembros de minorías o grupos no dominantes (...). El tercero, un Estado multicultural reconoce la injusticia histórica que se hizo a las minorías o grupos no dominantes, por las viejas políticas de asimilación y exclusión, y manifiesta su deseo de ofrecer algún tipo de remedio o rectificación frente a estas”.⁸ De estos tres rasgos, el tercero, es decir, la recuperación de la memoria histórica, es la condición fundamental, sin la cual no es posible repudiar el viejo modelo de Estado excluyente de la ciudadanía intercultural ni elaborar políticas públicas de reconocimiento de la diversidad existente.

⁷ Kymlicka, Will. Estados multiculturales y ciudaos interculturales. En: Realidad multiligüe y desafío intercultural. Lima, PUCP-MINEDU-GTZ, 2003.P. 50

⁸ Nussbaum Martha. La ética del desarrollo desde el enfoque de las capacidades. En: La filosofía del siglo XX: balance y perspectivas. Lima, Fondo Editorial de la PUCP, 2000. p.49

Desde un enfoque humanista, el desarrollo no se reduce a un proceso de acumulación de recursos. Estos valen en la medida en que son usados adecuadamente como medios para desarrollar capacidades valiosas y ampliar el ejercicio de libertades y derechos. Desde esta perspectiva no puede haber desarrollo sin libertades, es decir, sin democracia. Antes bien “... el fortalecimiento de un sistema democrático constituye un componente esencial del proceso de desarrollo”.⁹

El desarrollo humano implica democracia, y esta a su vez implica apertura a la diversidad. Y la apertura a la diversidad solo es posible con políticas de reconocimiento de inclusión diferenciada. Solo de esta manera, será posible hacer de nuestras sociedades, espacios de realización humana para todos.

⁹ Sen Amartya. Desarrollo y Libertad. Barcelona, Ed. Planeta, 2000.P 197.